



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

ILMA DE ANDRADE BARLETA

**A GESTÃO EDUCACIONAL NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO
MUNICÍPIO DE MACAPÁ-AP: CONCEPÇÕES E DESAFIOS**

BELÉM-PA

2015

ILMA DE ANDRADE BARLETA

**A GESTÃO EDUCACIONAL NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO
MUNICÍPIO DE MACAPÁ-AP: CONCEPÇÕES E DESAFIOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutora em Educação.
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves

BELÉM-PA

2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Barleta, Ilma de Andrade, 1981-

A gestão educacional no plano de ações articuladas do município de macapá-ap: concepções e desafios / Ilma de Andrade Barleta. - 2015.

Orientadora: Vera Lúcia Jacob Chaves.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências da Educação,
Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém,
2015.

1. Educação e Estado - Macapá (AP). 2.
Escolas públicas - Amapá (AP). I. Título.

CDD 23. ed. 379

ILMA DE ANDRADE BARLETA

**A GESTÃO EDUCACIONAL NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO
MUNICÍPIO DE MACAPÁ-AP: CONCEPÇÕES E DESAFIOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Aprovada em: 23/06/2015.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves (Orientadora)
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Profa. Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Profa. Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Profa. Dra. Odete Mendes da Cruz
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Ao meu pai, Arineu Barleta (*in memoriam*), pelos sonhos compartilhados, pelo incentivo, pela presença “sempre” constante em minha vida.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Maria Barleta, aos meus irmãos (Iriuelton e Irineu) e irmãs (Irinéia e Iranir), pelo apoio incondicional para a realização deste trabalho.

Ao meu esposo, Fernando Araújo, pelo amor e companheirismo, sua dedicação à família foi essencial para que eu pudesse continuar minha trajetória acadêmica.

Aos meus filhos, Vinícius, Danilo e Eduardo, pelo amor, compreensão e paciência nos momentos de ausência.

À Prof^a. Dr^a. Vera Lúcia Jacob Chaves, pela orientação do trabalho.

Aos integrantes do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior (GEPES/UFPA), pelos conhecimentos compartilhados.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, que compartilharam seus saberes, experiências de pesquisa e contribuíram com minha formação acadêmica ao longo do curso.

Aos professores doutores que participaram das Bancas de Qualificação e Defesa, pelas importantes contribuições para o desenvolvimento do trabalho.

Aos colegas do curso de Pedagogia, da Universidade Federal do Amapá, pelo apoio e incentivo necessários para a concretização dos estudos de doutoramento.

Aos sujeitos da pesquisa que aceitaram dialogar sobre o objeto de estudo desta Tese.

A lição que talvez sejamos forçados a aprender de nossas atuais condições econômicas e políticas é que um capitalismo humano, “social” e verdadeiramente democrático e igualitário é mais irreal e utópico que o socialismo.

(WOOD, 2011, p. 250)

RESUMO

Este estudo tem como objetivo geral investigar o modelo de gestão educacional expresso no Plano de Ações Articuladas (PAR) do sistema municipal de ensino de Macapá-AP, para analisar as feições que a gestão municipal tem assumido no contexto de contrarreforma do Estado e da educação. Este estudo identifica e analisa a concepção de gestão presente na contrarreforma do Estado e da educação, pois o Estado brasileiro iniciou nos anos de 1990 um processo de mudança na sua estrutura administrativa, sob a orientação dos organismos multilaterais do capital que, no tocante à educação, propõe mudanças gerenciais para a organização e gestão desse setor, inspiradas nas práticas organizacionais da iniciativa privada. Essa apropriação teórica auxiliou no entendimento do modelo de gestão presente na política educacional do PDE/Plano de Metas, bem como o seu desenvolvimento no sistema municipal de ensino de Macapá, por meio do PAR. A hipótese apresentada nesta pesquisa foi de que o PAR traz elementos conformadores de uma gestão educacional alinhada ao modelo de gestão do campo empresarial, pautada na busca pela eficiência, eficácia e produtividade dos serviços. Embora os indicadores e ações do PAR apresentem aspectos que coincidem com o discurso dos educadores em prol da democratização da educação, na prática a autonomia, a participação e a descentralização, tem seus conceitos distorcidos e passam a garantir espaço para a realização de uma gestão pensada pela lógica do capital, que busca firmar contratos de gestão, controlar resultados, centralizar as decisões e descentralizar/desconcentrar a realização de tarefas sem, contudo, ter seu suporte político-ideológico questionado pelos sujeitos locais. Os fundamentos teórico-metodológicos desta investigação científica permitiram uma leitura crítica da realidade social. A intenção foi a de identificar o modelo de gestão trazido pelo PAR, a partir das categorias: descentralização, autonomia e participação. Para tanto, foram utilizados documentos e realizadas entrevistas semiestruturadas com os sujeitos que integram a Equipe Técnica Local e o Comitê Local do Compromisso, que foram interpretados por meio da Análise do Discurso. Os resultados obtidos neste estudo mostraram que o PAR de Macapá trouxe elementos conformadores da gestão gerencial, pois a concepção de gestão subjacente à política do PDE/PAR contempla a descentralização como sinônimo de desconcentração de tarefas; a autonomia é utilizada para por em prática as ações do contrato de gestão; a participação se limita a fiscalização e responsabilização. Os sujeitos locais consideram o PAR um instrumento importante e necessário para a educação municipal, sem identificar os seus limites e contradições para a construção da gestão democrática no campo educacional.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Educacional; Plano de Ações Articuladas; Sistema de Ensino Municipal de Macapá-AP.

ABSTRACT

This study has as general objective to investigate the model of management educational express in the Plan Action Articulated (PAR) of the municipal system of teaching of Macapá-AP, to analyze the features that the municipal administration has been assuming in the context of counter reform of the State and of the education. This study identifies and it analyzes the conception of present management in the counter reform of the State and of the education, because the Brazilian Government began in the years of 1990 a change process in administrative structure, under the orientation of the multilateral capital organizations that, concerning the education, it proposes managerial changes for the organization and administration of that sector, inspired by the organizational practices of the private sector. This theoretical appropriation supported in the understanding of this management model present in the educational policy of PDE / Target Plan as well as its development in municipal teaching system, using the PAR. The hypothesis presented in this research was that the PAR brings conforming elements of an educational management in line with the management model of enterprise sector, based on the pursuit of efficiency, effectiveness and productivity of services. Although the indicators and actions of the PAR present aspects that coincide with the educators' speech on behalf of the democratization of the education, in practice the autonomy, the participation and decentralization, it has distorted concepts and they begin to guarantee space for the accomplishment of an management thought by the logic of the capital, which seeks to signature contracts administration, to control results, to centralize the decisions and decentralize / deconcentrate the accomplishment of tasks without, however, to have their support political-ideological support questioned by the local subjects. The theoretical-methodological foundations of this scientific investigation allowed a critical reading of the social reality. The intention was to identify the management model brought by the PAR, starting from the categories: decentralization, autonomy and participation. To this end, documents were used and accomplished interviews semi-structures with the subjects that integrate the Local Technical Team and the Local Committee of the Commitment, which were interpreted through the Analysis of the Speech. The results obtained in this study showed that the PAR of Macapá brought conforming elements of the gerencial management, because the conception of subjacent management to the politics of PDE/PAR includes the decentralization as synonym of decentralization of tasks; autonomy is used for practice of actions of the management contract; the participation is limited to oversight and responsabilization. The local subjects consider the PAR an important and necessary instrument for the municipal education, without identifying their limits and contradictions for the construction of the democratic management in the education field.

Keywords: Educational Management. Plan Action Articulated. Municipal Education System of Macapá-AP.

RÉSUMÉ

Cette étude a comme objectif principal faire une investigation sur le modèle de gestion de l'éducation dans le Plan d'Action Articulé (PAR) du système municipal d'enseignement de Macapá-AP, pour analyser les actes que l'administration municipale a prises dans le contexte de la contre-réforme de l'état et de l'éducation . L'étude identifie et analyse la conception de cette gestion dans la contre-réforme de l'état et de l'éducation, une fois que le gouvernement brésilien a commencé dans les années 1990 un processus de changement dans sa structure administrative sous la direction d'organisations de capital multilatérales qui, en matière d'éducation propose des changements de gestion de l'organisation et de la gestion de ce secteur, inspiré par les pratiques organisationnelles du secteur privé. Cet approche théorique soutenu la compréhension de ce modèle de gestion dans la politique éducative du PDE/Plan de buts, aussi bien que son développement dans le système municipal de l'éducation de Macapá à l'aide du PAR. L'hypothèse présentée dans cette recherche était que le PAR apporte des éléments selon une gestion de l'éducation en ligne avec un modèle de gestion du champ de l'entreprise, sur la base de l'efficacité, l'efficacité et la productivité des services. Bien que les indicateurs et actions du PAR montrent aspects qui coïncident avec le discours des enseignants vers la démocratisation de l'éducation, en pratique l'autonomie, la participation et de la décentralisation, ont ses concepts déformés en donnant d'espace pour la réalisation d'une gestion pensée par la logique du capital, visée à accomplir les contrats de gestion, contrôler les résultats, de centraliser les décisions et décentraliser / déconcentrer l'exécution des tâches, sans toutefois avoir leur soutien politique et idéologique interrogé par des sujets locaux. Les fondements théoriques et méthodologiques de cette recherche scientifique a permis une lecture critique de la réalité sociale. L'intention était d'identifier le modèle de gestion apporté par le PAR, dans les catégories: la décentralisation, l'autonomie et la participation. C'était utilisé les documents et des interviews demiestructures avec les sujets qui composent l'Équipe Technique. Local et le Comité Local d'Engagement et qui ont été interprétés par l'analyse du discours. Les résultats de cette étude ont montré que la PAR de Macapá a apporté des éléments selon la gestion managériale, parce que le concept sous-jacent de la gestion de la politique PDE/PAR comprend la décentralisation comme un synonyme de déconcentration des tâches; l'autonomie est utilisé pour mettre en pratique le contrat de gestion des actions; la participation est limitée à la surveillance et la responsabilisation. Les sujets local affirment que le PAR est un instrument important et nécessaire pour l'enseignement municipal, sans identifier ses limites et les contradictions pour la construction de la gestion démocratique dans le domaine de l'éducation.

MOTS-CLÉS: Gestion de l'Éducation. Plan d'Action Articulé. Système d'Éducation Municipal de Macapá-AP.

LISTA DE SIGLAS

AJA – Alfabetização de Jovens e Adultos
ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior
ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
AP – Amapá
BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CE – Conselho Escolar
CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade
CF – Constituição Federal
CLAD – Centro Latino Americano para de Administração para o Desenvolvimento
CME – Conselho Municipal de Educação
CMEM – Conselho Municipal de Educação de Macapá
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
EF – Ensino Fundamental
EI – Educação Infantil
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EPT – Projeto Principal de Educação
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE – Indicadores Demográficos Educacionais
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira

)

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado

MBA – *Master in Business Administration*

MEC – Ministério da Educação

MST – Movimento Sem Terra

NEBAS – Necessidades Básicas de Aprendizagem

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização não-governamental

OREALC - Oficina Regional da Educação para a América Latina e Caribe

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PAHE – Plano de Ação Hemisférico sobre Educação

PAR – Plano de Ações Articuladas

PCCS – Plano de Cargo, Carreira e Salário

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PME – Plano Municipal de Educação

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PP – Projeto Pedagógico

PPA – Plano de Aceleração do Crescimento

PPP – Projeto Político Pedagógico

PROMEDLAC – Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEMED – Secretaria Municipal de Educação de Macapá

SIMEC – Sistema Integrado do Ministério da Educação

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação

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

UNIFEC – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	
Indicadores de referência da Área 1: Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, Dimensão Gestão Educacional.....	32
Quadro 02	
Sujeitos entrevistados.....	33
Quadro 03	
Estrutura do instrumento de diagnóstico para elaboração do PAR.....	102
Quadro 04	
Documentos orientadores para elaboração do PAR.....	103
Quadro 05	
Descrição das formas de execução do PAR.....	104
Quadro 06	
Macapá: Equipe Técnica do 1º PAR, no período de 2007 a 2010.....	132
Quadro 07	
Macapá: Equipe Técnica do 2º PAR, no período de 2011 a 2014.....	132
Quadro 08	
PAR do município de Macapá: Dimensão Gestão Educacional - áreas, indicadores e pontuação, de 2011 a 2014.....	140
Quadro 09	
PAR do município de Macapá: Dimensão Formação de Professores - áreas, indicadores e pontuação, de 2011 a 2014.....	142
Quadro 10	
PAR do município de Macapá: Dimensão Prática Pedagógica e Avaliação - áreas, indicadores e pontuação, de 2011 a 2014.....	144
Quadro 11	
PAR do município de Macapá: Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos - áreas, indicadores e pontuação, de 2011 a 2014.....	145
Quadro 12	
Macapá: composição do Comitê Local do Compromisso do 2º PAR.....	149
Quadro 13	
PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.....	153

Quadro 14

PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Existência e funcionamento de CE..... 157

Quadro 15

Macapá: quantitativo de conselheiros, titulares e suplentes, que integram o CMEM, mandato 2012-2016..... 159

Quadro 16

PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)..... 161

Quadro 17

PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)..... 163

Quadro 18

PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Composição e atuação do Conselho do FUNDEB..... 165

Quadro 19

PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no PNE..... 168

Quadro 20

PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Existência de PP nas escolas..... 171

LISTA DE FIGURA E DE GRÁFICOS

Gráfico 1

Brasil: evolução da participação municipal na matrícula do Ensino Fundamental público..... 116

Figura 1

Localização geográfica do Município de Macapá..... 121

Gráfico 2

IDHM de Macapá, componentes: Longevidade, Renda e Educação – 1991, 2000 e 2010..... 122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Brasil: matrícula no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa, de 1996 à 2013.....	117
Tabela 2 Brasil: matrícula na Educação Infantil por Dependência Administrativa, de 1996 à 2013.....	118
Tabela 3 Evolução do contingente populacional.....	120
Tabela 4 Municípios Amapaenses: População estimada em 2014.....	120
Tabela 05 IDHM Educação: Macapá, Amapá e Brasil, em 2010.....	123
Tabela 6 Matrícula na Ed. Infantil e Ens. Fundamental, rede municipal e estadual em Macapá, de 2007 à 2013.....	124
Tabela 7 Macapá: Matrícula por etapa da Ed. Básica, rede pública municipal, de 2007 à 2014..	124
Tabela 8 Macapá: número de escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, rede pública municipal e estadual em Macapá.....	125
Tabela 9 Macapá: IDEB de 2005 a 2013 em relação ao Brasil, Amapá e Macapá.....	126
Tabela 10 Macapá: Pontuação gerada por Dimensão, PAR 2011-2014.	145

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 CONTRARREFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO: IMPLICAÇÕES NO MODELO DE GESTÃO.....	38
1.1 O MODELO DE GESTÃO NO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO BRASILEIRO	39
1.2 ORGANISMOS INTERNACIONAIS: IMPLICAÇÕES NA GESTÃO EDUCACIONAL.....	52
1.3 PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA.....	65
2 INTERFACES DA GESTÃO NA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	80
2.1 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: GESTÃO GERENCIAL DA EDUCAÇÃO?.....	81
2.2 A CONCEPÇÃO DE GESTÃO NO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO.....	94
2.3 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: UM INSTRUMENTO PARA QUAL MODELO DE GESTÃO?.....	101
3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A GESTÃO DO SISTEMA DE ENSINO MUNICIPAL DE MACAPÁ-AP	114
3.1 A CAPITAL DO MEIO DO MUNDO E A GESTÃO EDUCACIONAL.....	114
3.2 O PAR NO CENÁRIO EDUCACIONAL MACAPAENSE.....	127
3.2.1 A Equipe Técnica Local: composição, participação e adesão ao PAR.....	131
3.3 O 2º PAR DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ: DIAGNÓSTICO, INDICADORES E TENDÊNCIAS.....	139
3.3.1 Dimensão Gestão Educacional.....	140
3.3.2 Dimensão Formação de Professores.....	142
3.3.3 Dimensão Prática Pedagógica e Avaliação.....	143
3.3.4 Dimensão Infraestrutura e Recursos Pedagógicos.....	145
4 PAR, INDICADORES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E SUJEITOS LOCAIS: PROPOSTAS E DESAFIOS.....	148
4.1 COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO: NOVO INSTRUMENTO PARA GESTÃO.....	148
4.2 OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO PAR.....	155

4.3	PLANOS EDUCACIONAIS E PROJETOS PEDAGÓGICOS NO PAR.....	167
4.4	O PAR NA REALIDADE MACAPAENSE: UM BALANÇO DA SUA IMPLEMENTAÇÃO.....	174
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
	REFERÊNCIAS	190
	APÊNDICE A - Roteiro de Entrevista.....	202
	APÊNDICE B - Roteiro de Entrevista.....	203
	APÊNDICE C – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	204
	ANEXO A – Quadro 21. Programas, ações e objetivos do PDE, de 2007 à 2014	205
	ANEXO B – Quadro 22. Tecnologias educacionais, áreas e objetivo/responsável.....	212
	ANEXO C – Quadro 23. Diretrizes do Decreto nº 6.094/2007.....	216
	ANEXO D - Quadro 24. Questões Pontuais do diagnóstico do Plano de Ação Articuladas.....	218

INTRODUÇÃO

1 PROBLEMÁTICA E PROBLEMA DE PESQUISA

O atual cenário da educação brasileira tem sido marcado por mudanças que trazem uma nova forma de organização e gestão dos sistemas educacionais. São alterações que buscam dar respostas aos processos de reestruturação produtiva capitalista, internacionalização do capital e globalização da economia. Tais processos representam a tentativa capitalista de continuação do seu projeto histórico de dominação, após a crise iniciada nos anos de 1970 nos países de capitalismo avançado.

A transformação político-econômica do capitalismo, na tentativa de superação de sua crise, caminhou para um cenário de busca de novos padrões econômico-social, ético-político, cultural e educacional, que em grande medida tem redefinido a sociabilidade humana em todos os seus aspectos. Sobre isso, Mészáros (2007, p. 76), nos indica que:

No momento presente, se olharmos para o mundo como um todo, perceberemos que o capital detém o comando em todos os lugares. Mas, será que ele é capaz de resolver os graves problemas constantemente criados pelo funcionamento de seu próprio modo de produção sociometabólico?

A indagação de Mészáros nos instiga a tentar compreender um dos alvos desse movimento, as políticas sociais e a redefinição do papel do Estado com implicações para o campo social e, conseqüentemente, para a educação. A ação do sistema capitalista tem atuado no sentido de operar mudanças, sem contudo, alterar sua lógica estruturante.

[...] Em seus parâmetros estruturais fundamentais, o capital deve permanecer sempre *incontestável*, mesmo que todos os tipos de corretivo estritamente marginais sejam não só compatíveis com seus preceitos, mas também benéficos, e realmente necessários a ele no interior da sobrevivência continuada do sistema [...] (MÉSZÁROS, 2005, p. 27).

As décadas de 1970 e 1980 inauguram um período conturbado de alterações econômicas e reajustamento social e político. Segundo Harvey (1996), no espaço social a presença da incerteza impulsionou uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial, na vida social e na organização política. Tais mudanças marcaram o início da passagem de um modelo rígido de produção para um modelo novo, marcado pela flexibilidade, que trouxe um novo sistema de regulamentação política e social.

O período pós-fordista trouxe modificações na esfera econômica, política e social. Harvey (1996) denominou-o de acumulação flexível, sobre esse período ele destaca que “ela (acumulação flexível) se apoia na flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo” (HARVEY, 1996, p. 140). Também são traços desse processo o surgimento de novos setores de produção, novos mercados e novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros.

Esses poderosos aumentos de flexibilidade e mobilidade permitem que os empregadores exerçam pressões mais fortes de controle do trabalho sobre uma força de trabalho de qualquer maneira enfraquecida por dois surtos selvagens de deflação [...] A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural”. Rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista. (HARVEY, 1996, p. 140-1).

Esse regime de acumulação flexível, enquanto medida estratégica para saída da crise a partir da recuperação das taxas de lucros, vem, desde então, retirando direitos trabalhistas e sociais, que haviam sido duramente conquista no período anterior. Antunes (2009, p. 35), aponta que os efeitos da resposta do capital à sua crise estrutural têm causado destruição de forças produtivas, tanto da natureza e do meio ambiente, quanto uma ação devastadora contra a força humana de trabalho.

Para Oliveira (2009, p. 239), a busca pela manutenção do modo de produção capitalista impõe o processo de reestruturação produtiva, que inaugura “uma nova realidade para o século XXI, qual seja, o conhecimento como elemento fundamental da produção e do acúmulo de vantagens diferenciais em um cenário capitalista de competição globalizada”. Nessa perspectiva a escola, como um dos espaços de produção de capacidade de trabalho, tem um importante papel para fomentar o desenvolvimento econômico no contexto da acumulação flexível.

Eficiência, eficácia e produtividade são os elementos essenciais na reestruturação do sistema capitalista. Com isso,

As velhas formas de organização taylorista/fordistas não têm mais lugar. A linha vai sendo substituída pelas células de produção, o supervisor desaparece, o engenheiro desce ao chão da fábrica, o antigo processo de qualidade dá lugar ao controle internalizado, feito pelo próprio trabalhador. Na nova organização, o universo passa a ser invadido pelos novos procedimentos de gerenciamento e passa a falar de Kan Ban, Just in Time, CCQ, Controle Estatístico de Processo e do Produto. As palavras de ordem são qualidade e competitividade. (KUENZER, 2008, p. 37).

Para atender as demandas da base produtiva é necessária a formação de um trabalhador de “novo tipo”¹, com capacidade de adaptar-se as mudanças da produção e do mercado. Os delineamentos do mundo do trabalho e o novo perfil de trabalhador irão exigir da educação, e das instituições formadoras de mão-de-obra, alterações na organização e gestão do sistema educacional. O modelo a ser incorporado na administração pública vem da iniciativa privada.

Os novos delineamentos relativos à administração no campo empresarial forneceram as bases para o modelo de gestão educacional formulado no âmbito das diretrizes políticas da educação para os países da América Latina. O principal argumento utilizado para sustentar a necessidade da edificação de novas formas gerenciais funda-se na compreensão de que se devem superar os antigos paradigmas centralizadores de gestão, incorporando-se a noção de modernidade. (CASTRO, 2008, p. 390-1).

O gerenciamento da administração pública faz parte do processo de consolidação da contrarreforma do Estado, pois o capital requer mudanças substanciais de reajuste de sua função na sociedade capitalista. Nesse sentido, o ideário neoliberal, que dentre outros aspectos, propõe a redução do setor público e a contrarreforma do Estado, traz como ideia principal, segundo Frigotto (2007, p. 83), a defesa de que é o setor público – nesse caso o Estado – o “responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade”.

O termo “contrarreforma” está sendo utilizado nesse estudo em substituição ao termo “reforma”. Isso porque a palavra “reforma”, de acordo com Coutinho (2008, p. 99), a partir do ideário neoliberal passou a significar restrições, cortes e supressão de direitos, perdendo, portanto, sua ligação orgânica com as lutas dos marginalizados para transformação qualitativa da ordem social. Diante da “mistificação ideológica que busca modificar o significado da palavra reforma” (COUTINHO, 2008, p. 100), o termo “contrarreforma” é a expressão mais adequada para descrever as transformações que o neoliberalismo vem efetivando na contemporaneidade.

Para Boron (2003, p. 33), na tradição política ocidental, falar em reforma significava um processo em prol da construção de uma sociedade mais igualitária, justa e potencialmente democrática. No entanto, a partir das transformações no papel do Estado, especialmente dos

1 Kuenzer (2008) diz que o trabalhador idealizado pela modelo de acumulação flexível precisa apresentar certas capacidades intelectuais, tais como: a capacidade de comunicar-se adequadamente, por intermédio do domínio dos códigos e linguagens; autonomia intelectual, buscando a formação continuada; autonomia moral e a capacidade de comprometer-se com o trabalho.

países latino-americanos, o processo de mudanças vem ocorrendo exatamente do sentido contrário, ou seja, têm representado uma “contrarreforma”, pois representam destituição dos direitos sociais.

Para Bresser Pereira (1996), a reforma gerencial do aparelho do Estado tem como objetivo principal aumentar a eficiência das instituições públicas e órgãos governamentais, ajudar na tomada de decisões estratégicas do governo, assegurando o caráter democrático da administração pública, amenizando assim, a burocratização do serviço público.

A gestão gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de avaliação de desempenho, por suas novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos e pela descentralização administrativa, que dá maior autonomia às agências e aos departamentos. (CASTRO, 2008, p. 391).

A gestão gerencial se apresenta no contexto das transformações necessárias para se alcançar o sucesso escolar, a partir de uma concepção de modernização da gestão educacional, onde os resultados e os indicadores de desempenho ganham destaque, em detrimento, dos processos de aprendizagens. Para tanto, políticas de ajuste educacional vêm sendo implementadas pelo governo brasileiro desde a segunda metade dos anos de 1990. Tal ideia modernizadora no campo da política e da gestão educacional tem sido oriunda das orientações e diretrizes dos organismos internacionais², que para a América Latina apresentam o respaldo teórico-metodológico e financeiro para a operacionalização das mudanças.

Para Cabral Neto e Rodrigues (2007), na reforma educativa implementada no continente latino-americano, estão elementos centrais que devem ser disseminados e seguidos pelos países, são eles: processos de descentralização, a criação de sistemas nacionais de avaliação de desempenho e valorização docente, as reformas curriculares e, as novas formas de gestão dos sistemas de ensino. Esses aspectos foram levados em conta na contrarreforma educacional no decorrer da década de 1990 na América Latina e Caribe.

Tais recomendações expressam o conteúdo da contrarreforma que articula o projeto de educação ao atual padrão de acumulação capitalista, com impactos para o campo da gestão educacional, na busca de consolidar as determinações dos organismos internacionais, embora

² Dentre os organismos internacionais podemos destacar: a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL); a Organização das Nações Unidas para a Infância (UNESCO); o Banco Mundial (BM); o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e; a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

tenham como recomendações a descentralização, a autonomia escolar, a participação, a cogestão comunitária e a consulta social.

Renovar os sistemas educativos adaptando-os às exigências do mercado e da economia globalizada, foi a agenda política seguida para a efetivação da contrarreforma educativa. De acordo com Rodríguez (2004, p. 18), um dos objetivos da reforma tem sido as mudanças na gestão e no funcionamento dos sistemas de ensino, que requer, entre outros elementos, “a descentralização da administração educativa, redefinindo as funções atribuídas ao Estado, além de propiciar uma maior autonomia às escolas, e a implementação de sistemas nacionais de avaliação de qualidade da educação”. Com isso, a descentralização pode assumir o caráter de desconcentração de tarefas e centralização dos núcleos de tomadas de decisão, que na realidade acaba ajudando no reforço da responsabilização local das ações e metas planejadas globalmente.

Nesse sentido, no discurso governamental e empresarial ressalta-se a necessidade de estimular a autonomia da escola em seus aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros, ao mesmo tempo em que controla os sistemas educacionais através de instrumentos nacionais de avaliação. A participação da comunidade escolar na resolução de problemas de ordem financeira e o voluntariado para atender demandas em que o Estado se retira de sua obrigação, tem sido a saída encontrada para envolver a sociedade com a questão da educação.

Na ordem ditada pela contrarreforma do Estado e da educação, a descentralização, a autonomia e a participação, elementos que poderiam contribuir para efetivação da gestão democrática do ensino público, passam a ganhar significados distantes da consolidação da prática social democrática. Isso porque, o que se busca no cotidiano da ação e organização e gestão da educação são os princípios norteadores e orientadores da economia capitalista, quais sejam: eficiência, eficácia e produtividade.

Seguir as orientações internacionais e implementar a contrarreforma educativa são os desafios para a educação dos países periféricos que buscam tornar sua economia competitiva. Para tanto, pretendem alcançar a qualidade da Educação Básica através de políticas e programas de governo que, hegemonicamente, tem se distanciado dos ideais e princípios defendidos pelos educadores comprometidos com a escola pública. Recomendam o fortalecimento dos quadros de gestão, através do modelo gerencial pautada na produtividade, eficiência e eficácia, anunciando-os como elementos importantes para a gestão educacional.

Na perspectiva de implementar a gestão gerencial, pode-se destacar dois importantes planos educacionais, sendo eles: o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) e, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Sobre o PDE-Escola, importa mencionar que

esta foi a primeira iniciativa do governo federal brasileiro em impulsionar os elementos da gestão gerencial no campo educacional nos anos de 1990. O PDE-Escola foi o carro-chefe do programa Fundo de Fortalecimento da Escola³ (FUNDESCOLA), esse programa trouxe uma visão estratégica para “a organização racional do sistema, a partir da aquisição, pelos agentes escolares, de ‘atributos gerenciais’, ‘ferramentas de gestão’ e ‘treinamento’” (OLIVEIRA, FONSECA, TOSCHI, 2004, p. 37).

A segunda iniciativa do governo brasileiro em estimular a gestão gerencial pode ser analisada no PDE. Na tentativa de criar as condições necessárias para o desenvolvimento da economia e atribuindo a educação um papel importante nesse processo, o Ministério da Educação (MEC) do governo brasileiro, em abril de 2007, lançou oficialmente o PDE, onde se destacou como objetivo principal melhorar a qualidade e a gestão da educação brasileira. De caráter executivo⁴ o PDE foi apresentado para o cumprimento de metas a serem desenvolvidas de forma articulada com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Os programas reunidos no PDE são destinados da Educação Básica (suas etapas e modalidades) à Educação Superior (SAVIANI, 2009).

O dispositivo legal que põe em vigência o PDE é o Decreto nº 6.094/2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com os Municípios, Estados e o Distrito Federal, 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. A assinatura do termo se traduz no “compromisso” assumido pelos entes federados para o cumprimento das metas de melhoria da qualidade da educação. A adesão do termo se deu pela totalidade de Municípios (5.563), Estados (26) e pelo Distrito Federal (BRASIL, 2008).

Com a adesão do termo Compromisso Todos pela Educação, os entes federados elaboraram, com a assistência técnica do MEC, o Plano de Ações Articuladas (PAR). Para isso, foram disponibilizadas as ações e sub-ações – destinadas as seguintes dimensões: a) gestão educacional; b) formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; c) recursos pedagógicos e avaliação e; d) infraestrutura física e prática pedagógica - que podem

³ O FUNDESCOLA é um programa oriundo de um acordo de financiamento entre o BM e MEC, que foi desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação dos estados envolvidos. A missão do programa era o desenvolvimento da gestão escolar, com vista à melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental e à permanência das crianças nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. (OLIVEIRA, FONSECA, TOSCHI, 2004, p. 35).

⁴ Segundo Saviani (2009) o que se verificou foi a elaboração de um plano sem o amplo debate popular e consulta das entidades científicas e sindicais da área da educação, que nos limites da democracia burguesa tiveram reconhecida presença nos debates e na elaboração de projetos educacionais nos últimos anos no Brasil

ser executadas pelos sistemas municipais e estaduais de ensino a partir do diagnóstico realizado na realidade educacional. A questão principal que deve nortear os gestores locais na efetivação das ações previstas no âmbito no PAR é a melhoria no desempenho do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁵.

O PAR, como instrumento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, na ótica governamental deverá auxiliar os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, sobretudo, os com baixo IDEB, a melhorar a qualidade da educação e instalar modificações na gestão educacional dos entes federados.

Estudos recentes sobre a gestão da Educação Básica (CABRAL NETO, RODRIGUEZ 2007; FONSECA 2009; DOURADO 2007; CASTRO 2008; OLIVEIRA, 2009) apontam para um processo de mudança, trazido pelos marcos regulatórios nacionais em resposta as determinações e orientações do plano internacional. Destacam que a contrarreforma da educação tem introduzido a gestão gerencial na esfera pública, a responsabilização da comunidade escolar na operacionalização de ações pensadas centralmente, a busca pela racionalização financeira que deve ser alcançada através do uso eficaz dos recursos. Esses elementos são disseminados, pelos formuladores das políticas educacionais, como capazes de alcançar um padrão de qualidade para a educação brasileira e, por conseguinte, inserir o País de maneira competitiva na economia globalizada.

No entanto, essa retórica se apresenta de maneira sutil, nas entrelinhas dos documentos oficiais, nas políticas públicas e planos educacionais, pois há um esforço do poder central em disseminar seu projeto societário para educação por meio da aproximação com as práticas e ideais que remontam as lutas históricas dos educadores no processo de democratização ampliada da educação, para alcançar o consenso e evitar conflitos com a classe trabalhadora.

Nessa direção temos a necessidade de buscar compreender as feições que tem assumido a gestão democrática da educação municipal a partir da implantação do PAR, sem perder de vista as mediações e a conjuntura histórica do modelo de gestão na atualidade. Daí nossa questão central de pesquisa: ***Diante do cenário de mudanças que a contrarreforma do Estado e da educação tem colocado para a gestão, por meio das políticas públicas educacionais, qual a configuração que a gestão do sistema de ensino municipal de Macapá-AP tem assumido a partir do PAR?*** Como desdobramento dessa indagação, temos

5 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para mostrar as condições de ensino no Brasil. A fixação da média seis a ser alcançada considerou o resultado obtido pelos países da OCDE, quando se aplica a metodologia do IDEB em seus resultados educacionais. Seis foi a nota obtida pelos países desenvolvidos que ficaram entre os 20 mais bem colocados do mundo. A partir da análise dos indicadores do IDEB, o MEC oferece apoio técnico ou financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino (MEC, 2009).

as seguintes questões de pesquisa: a) *Qual a concepção de gestão presente na contrarreforma do Estado e da educação nos anos de 1990 e seus desdobramentos no PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação?* b) *A gestão da educação, por meio da participação, da autonomia e da descentralização, tem assumido qual função no sistema municipal de ensino de Macapá-AP, no contexto do PAR?* c) *Qual o papel do PAR, na visão dos sujeitos locais, na consolidação da gestão democrática da educação municipal de Macapá-AP?*

2 JUSTIFICATIVA

A vivência pedagógica como docente da Educação Básica e, posteriormente, como professora universitária, em cursos de formação de professores, nos colocou frente ao desafio de buscar compreender o contexto atual da educação e suas múltiplas determinações. Tarefa que nos impulsionou para os estudos acadêmicos de pesquisa na área da gestão educacional. A construção de um conhecimento crítico, comprometido com a educação da classe trabalhadora nos levou a buscar analisar a gestão educacional para caracterizar o modelo de gestão presente no PAR do sistema municipal de ensino de Macapá-AP, para compreender as suas feições no contexto de contrarreforma do Estado e da educação.

A centralidade do debate sobre a gestão da educação está presente em um duplo movimento da sociedade, tanto dos grupos sociais comprometidos com a efetivação das práticas de democratização da educação, quanto daqueles segmentos da sociedade que buscam alinhar a gestão educacional com o setor privado, pautado na lógica do mercado, para dar as respostas ao modelo de cidadão/trabalhador/produtivo necessário a produção capitalista.

Numa época em que os setores mais conservadores, encastelados no Estado, utilizam palavras de ordem relacionados à democracia e à construção de uma sociedade mais justa para encobrir o real significado de seus projetos e ações, que se encaminham precisamente no seu sentido contrário, parece obrigatório que os intelectuais progressistas, ao apresentarem suas propostas e trabalho sobre questões do ensino, tenham presentes o tipo de transformações que pretendem, o que exige, necessariamente, a delimitação precisa da realidade de que partem para propor tais transformações (PARO, 2001, p. 37).

A gestão democrática como princípio constitucional estabelecido na Carta Constitucional de 1988 representou uma conquista para o campo educacional. Em sua gênese significa a participação dos sujeitos nos processos e objetivos da educação, bem como,

permite a prestação de conta dos dirigentes quanto a garantia do direito à educação. No cotidiano escolar a gestão democrática precisa ultrapassar os momentos de tomadas de decisão, para permear práticas sociais democráticas em todas as relações sociais.

Notadamente que a gestão democrática inscrita no marco regulatório constitucional não é capaz de garantir a efetivação da prática democrática, isso porque, a sociedade em que essa educação se desenvolve possui princípios que destoam do proclamado. Daí a necessidade de manutenção da conquista da gestão democrática, pois segundo Cury (2009), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/1996, tornou rarefeito o avanço do alcançado no momento da abertura política brasileira.

A luta pela democratização do ensino, no tocante a Educação Básica, implica na tentativa de efetivar a universalização do ensino, a busca da permanência dos alunos na escola, a garantia de qualidade, a garantia da oferta da educação como direito social, a participação da comunidade escolar e a autonomia administrativa e pedagógica, aspectos que deveriam ser alcançados por meio de uma gestão democrática.

Na contramão desse movimento em prol da educação pública democrática, tem-se a ação ofensiva do Estado. “Ao mesmo tempo o Estado procurará imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos, equacionar seus problemas e otimizar seus recursos, adotando em muitos casos o planejamento por objetivos e metas”. (OLIVEIRA, 2011, p. 101).

É importante ter clareza sobre as diferenciações existentes entre as ações voltadas ao planejamento estratégico, de inspiração gerencial, e a gestão educacional pautada na construção da prática democrática. Assim, entendemos que,

A gestão educacional tem natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados. Ou seja, a escola, entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício *stricto sensu*. (DOURADO, 2007, p. 924)

Diante disso, percebemos a necessidade de problematizar e analisar as políticas públicas educacionais na atualidade, em especial o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e sua materialização nos sistemas de ensino, o PAR. O foco é buscar identificar os possíveis avanços e/ou limites na construção da gestão democrática na rede municipal de ensino de Macapá-AP.

3 OBJETIVOS

Neste trabalho de pesquisa objetivo geral foi **investigar o modelo de gestão educacional expresso no Plano de Ações Articuladas (PAR) do sistema municipal de ensino de Macapá-AP, para analisar as feições que a gestão municipal tem assumido no contexto de contrarreforma do Estado e da educação.**

Os objetivos específicos são:

- a) Identificar e analisar a concepção de gestão educacional presente na contrarreforma do Estado e da educação, para compreender o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação no contexto de mudanças na gestão educacional;
- b) Caracterizar o modelo de gestão presente na dimensão gestão educacional do PAR, tendo como referência as categorias: participação, descentralização e autonomia, para entender a concepção de gestão presente no PAR;
- c) Verificar e analisar o papel do PAR, na visão dos sujeitos locais, com ênfase para a implementação da gestão da educação municipal de Macapá-AP e explicitar as suas possíveis mediações na efetivação da política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

4 HIPÓTESE

A gestão democrática da educação, apesar de ser um princípio constitucional do ensino público, conforme o art. 206 da Constituição Federal de 1988, ainda não se configura na realidade. Cury (2002) nos diz que em desfavor da democracia como princípio substantivo da gestão da educação, os sistemas de ensino público tem efetivado a gestão verticalizada e centralizada. Entendemos que a efetivação da gestão democrática não ocorrerá de maneira imediata, a partir da legislação, pois a atuação e as mediações dos sujeitos históricos devem caminhar no sentido de democratizar todas as práticas sociais, e conseqüentemente, as do âmbito educacional.

Partindo dessa reflexão, nossa hipótese é de que o PAR, que vem sendo desenvolvido no sistema municipal de educação de Macapá, traz elementos conformadores de uma gestão educacional alinhada ao modelo de gestão do campo empresarial. Apesar dos indicadores do

PAR apresentarem elementos que coincidem com a luta histórica dos educadores em democratizar a educação, na prática os conceitos de autonomia, participação e descentralização são distorcidos e passam a garantir espaço para realização de uma gestão pensada pela lógica do capital, que busca firmar contratos de gestão, quantificar resultados, centralizar as decisões e descentralizar a realização de tarefas, sem contudo, ter seus fundamentos políticos-ideológicos contestados pelos sujeitos locais.

5 METODOLOGIA

Os fundamentos teórico-metodológicos desta investigação científica se apoiam no materialismo histórico-dialético, de modo a guardar uma estreita relação com o fenômeno estudado, para que nas mediações possíveis possam dar conta de explicitar as mudanças na gestão educacional como um processo que, apesar de guardar especificidades regionais e locais, faz parte de determinações amplas da estrutura social mais geral.

Assim, é latente a necessidade de buscar compreender as conexões entre a contrarreforma do Estado e da educação, que incidem na tentativa de “modernização” da gestão da educação pública, com a política do PDE/PAR efetivada no sistema de ensino municipal de Macapá-AP. “Sem a compreensão de categorias referentes às determinações mais amplas da vida na sociedade, não é possível entender o que se passa em qualquer recorte específico da realidade humano-social”. (PARO, 2001, p. 31).

Com efeito, partimos do entendimento de que a organização e gestão da educação no atual estágio de desenvolvimento social é consequência do modo de produção e reprodução da vida humana sob a égide do capitalismo. Isso porque “o modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, ao contrário, é o seu ser que determina sua consciência” (MARX, 2008, p. 49)

O modelo de gestão da educação presente no PAR do município de Macapá-AP, que figura o objeto de estudo dessa pesquisa, é parte constitutiva de um cenário atual de conflitos entre setores antagônicos da sociedade – capital e trabalho - que disputam a função social da educação e seu modelo de gestão. As configurações que a gestão da educação vai assumir na realidade educacional, de certa forma, dependem da direção e das concepções que vem sendo disseminadas nas políticas educacionais na sociedade capitalista. Estão, portanto, relacionadas tanto com a consolidação dos níveis de participação, descentralização e autonomia alcançados

pelos sujeitos, como também com o nível de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção que implicam na organização educacional (NEVES, 2002).

Para a construção do estudo sobre a concepção de gestão educacional trazida pelo PAR para organização da educação municipal, definimos como categorias de análise do objeto de pesquisa: a) descentralização; b) autonomia e; c) participação. Tais categorias são compreendidas da seguinte maneira:

a) Descentralização: de acordo com Viriato (2004, p. 39) “descentralizar significa redistribuir o poder central, envolvendo necessariamente as alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos”. Com efeito, a construção da descentralização por meio das políticas públicas educacionais “exige necessariamente a redefinição dos papéis desempenhados por todas as esferas governamentais: federal, estadual e municipal, no sentido de que estas, rigorosamente articuladas, prestem os serviços educacionais com a participação política da sociedade civil” (VIARIATO, 2004, p. 39). Em síntese, a descentralização que possa favorecer a construção das relações democráticas na educação requer práticas que favoreçam a distribuição do poder decisório no campo administrativo, pedagógico e financeiro.

b) Autonomia: segundo Barroso (2008, p. 16) o significado etimológico da palavra autonomia está “ligado à ideia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias”. No entanto, mesmo que em nome da autonomia os indivíduos tenham algum poder de decisão, este por sua vez, não representa independência, pois “a autonomia é um conceito relacional (somos autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua acção se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações” (BARROSO, 2008, p. 16). Nesse sentido, o exercício da autonomia se dá em um campo de forças, no qual deve haver um equilíbrio entre diferentes detentores de influência, do sistema de ensino à escola, por exemplo. A construção da autonomia requer o reconhecimento das especificidades locais sem perder de vista os princípios e objetivos da educação nacional, porém não deve se limitar “as competências decretadas que são transferidas da administração central e regional para as escolas” (BARROSO, 2008, p. 17).

c) Participação: Paro (2000, p.16) destaca que a construção da gestão democrática da escola pública passa necessariamente pelo controle democrático exercido pela participação da comunidade escolar em sua gestão e organização. Concebendo a participação como “partilha do poder”, isto é, como “participação na tomada de decisões”.

Mészáros (2004) corrobora com o entendimento sobre participação quando afirma que o seu significado no atual contexto histórico,

Não é apenas um envolvimento mais ou menos limitado em discussões, geralmente reduzidas ao ritual vazio da “consulta” (seguido pelo superior descaso), mas a aquisição progressiva dos poderes alienados de tomada de decisão por parte do antagonista estrutural do capital que se transforma, no devido tempo, em corpo social de produtores livremente associados. (MÉSZÁROS, 2004, p. 52).

A questão da participação é emblemática na sociedade capitalista, na medida em a construção histórica dessa prática tende a fazer o esvaziamento de seu potencial democrático. No entanto, importa ressaltar que a participação é um elemento necessário para a construção da gestão democrática, sendo assim, sua efetivação deve romper as amarras e a subordinação aos interesses individuais.

Notadamente que tais categorias analíticas têm sido condicionadas pelo contexto histórico que molda os mecanismos de funcionamento desses processos na sociedade de classes. Oliveira (2007), nos explica que os professores vivenciam o dilema de reconhecer nas novas demandas do seu trabalho as reivindicações e aspirações históricas da categoria na busca por práticas democráticas e participativas de gestão das escolas. Mas, por outro norte, suas reivindicações foram apropriadas pela contrarreforma e (re)significadas para atender os desígnios do capital.

O capital não é simplesmente uma entidade material. Cumpre pensarmos o capital como um modo historicamente determinado de controle de reprodução sociometabólica. Esse é o seu significado fundamental. Penetra em todos os lugares. Com certeza, o capital é também uma entidade material; ouro, negócios bancários, mecanismos de preço, mecanismos de mercado etc. Mas, muito além disso, o capital também penetra no mundo da arte, no mundo da religião e das igrejas, governando as instituições culturais da sociedade. Não é possível pensar em nenhum aspecto de nossa vida que não seja, nesse sentido, controlado pelo capital sob as circunstâncias presentes. (MÉSZÁROS, 2007, p. 68).

Por estar presente em todas as práticas sociais, o capital permeia sua lógica na política educacional, que de certa forma, possui a sua efetivação pelo Estado republicano burguês em favor do projeto dominante de sociedade. “O nível da correlação de forças em cada formação social concreta indicará a predominância de elementos conservadores ou transformadores nas diretrizes educacionais de uma determinada conjuntura” (NEVES, 2007, p. 208).

Assim, aos investigadores sociais, cabe a tarefa de ir além do discurso oficial, fenomênico, presente na efetivação da política educacional, que se relacionam, de maneira imediata, à má qualidade da educação pública e a ineficiência da gestão educacional, deixando de levar em consideração outros aspectos, tais como: condições de trabalho dos professores, financiamento da educação e gestão democrática.

Na proposição de melhorias na gestão os Estados neoliberais, aderiram a terminologias relacionadas à democracia e à construção de uma sociedade justa. Diante dessa realidade, Paro (2001) afirma que é cada vez mais urgente que os intelectuais progressistas, ao apresentarem suas propostas de trabalhos no campo educacional, tenham presente o tipo de transformações que almejam, o que exige a delimitação precisa da realidade de que partem - desvelando seu fetiche - para propor tais transformações. Isso porque:

Oprimidos e opressores, dominantes e dominados podem utilizar palavras cujo significado dicionarizado, formal, seja comum. Entretanto, as marcas de sua posição social e de suas possibilidades de apropriação de bens culturais são indeléveis tanto na atribuição de sentidos à linguagem quanto na sua supressão (EVANGELISTA, s/d, p. 2).

A desconstrução do fetiche perpassa pela reconstrução da dinâmica e da estrutura das determinações históricas, para chegar a essência dos fenômenos no campo educacional, buscando compreender a realidade como resultado de “múltiplas determinações”, de ordem social, política e econômica. Esse movimento, segundo Frigotto (2006), requer a ruptura com o modo de pensar dominante, a fim de descortinar sua ideologia e fetiche presentes na sociabilidade humana. Para tanto, “a dialética é o pensamento crítico que se propõe a compreender ‘a coisa em si’ e sistematicamente se pergunta como é possível chegar à compreensão da realidade” (KOSIK, 1995, p. 20).

5.1 O *locus* da pesquisa

A pesquisa se deu no sistema municipal de ensino público de Macapá, município que pertence a mesorregião Sul amapaense, com população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2013, de 734.994 de habitantes⁶.

A escolha desse Município se deu em razão da facilidade de acesso as informações necessárias para elucidação da problemática em estudo. Em comparação com os demais

⁶ Em 2013 a população estimada pelo IBGE do Estado do Amapá foi de 734.994 habitantes, portanto o município de Macapá concentra aproximadamente 60% da população total residente no Estado.

municípios amapaenses, o município de Macapá, capital do Estado do Amapá, detém o maior número de escolas, totalizando 60 unidades escolares que ofertam o ensino fundamental e 50 pré-escolas (IBGE, 2012). O sistema de ensino municipal possui Conselho Municipal de Educação, órgão colegiado e representativo importante para a fiscalização, o acompanhamento e a avaliação da política pública educacional.

Em relação a política educacional do PDE, o sistema municipal de ensino de Macapá elaborou o seu primeiro PAR (2007-2010)⁷ e, posteriormente, o 2º PAR (2011 a 2014)⁸. A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a sua materialização na educação municipal por meio do PAR, torna o sistema municipal de Macapá, um *lócus* no qual, potencialmente podem ser alcançados os objetivos dessa pesquisa, pois o mesmo apresenta os elementos pelos quais buscamos analisar a gestão educacional.

5.2 As técnicas de coleta de dados e os sujeitos da pesquisa

Considerando os objetivos dessa pesquisa e seu objeto, as fontes diretas desse estudo foram obtidos a partir de: revisão da literatura, pesquisa documental e entrevista semiestruturada. A revisão da literatura nos possibilitou o aprofundamento dos estudos teóricos sobre o objeto de estudo, na perspectiva de buscar compreender a gestão educacional. Para tanto, realizamos estudos da produção científica de autores que discutem essa temática (CASTRO, 2008; DOURADO, 2007; FONSECA, 2009; CABRAL, RODRIGUES, 2007; PARO, 2001; CURY, 2009; OLIVEIRA, 2009, 2011, 2007, entre outros).

Na etapa de pesquisa documental analisamos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1996) e os documentos de organismos internacionais, tais com: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade (CEPAL/UNESCO, 1992)*; *Boletín Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe (UNESCO/OREALC)*; *Invertir mejor, para invertir mas: financiamiento y gestión de la educación em América Latina y Caribe (CEPAL/UNESCO)*. A intenção foi a de se apropriar dos discursos e conceitos da contrarreforma do Estado e da educação, que buscaram construir um consenso sobre o modelo de gestão que deveria ser implementado no Brasil.

⁷ O primeiro PAR do município de Macapá foi elaborado na gestão do Prefeito João Henrique Pimental, do Partido dos Trabalhadores (PT), em seu segundo mandato (2005 -2009). O último ano de vigência do primeiro Plano ficou sob a responsabilidade da gestão municipal do Prefeito Roberto Góes, do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

⁸ O segundo PAR do município de Macapá foi elaborado na gestão municipal do Prefeito Robert Góes (PDT). A partir do ano de 2013 a execução do segundo PAR passou a ser competência da gestão municipal do Prefeito Clécio Luis Vilhena, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Também consultamos e analisamos dados estatísticos oficiais, principalmente os do IBGE e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), a legislação educacional nacional, em especial a LDB nº 9.394/1996, o Decreto nº 6.094/2007 - que põe em vigência o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - e o PAR do município de Macapá para o período de 2011 à 2014, considerando os indicadores que constam na Área 1 da Dimensão Gestão Educacional, conforme consta no quadro abaixo.

Quadro 01. Dimensão Gestão Educacional: indicadores de referência da Área 1: Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, PAR 2011-2014.

Indicadores	2º PAR (2011 -2014)
1	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação, desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação.
2	Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação.
3	Existência e funcionamento de Conselho Escolar.
4	Existência de Projeto Pedagógico nas escolas, inclusive nas de Alfabetização de Jovens e Adultos e de Educação de Jovens e Adultos, participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola.
5	Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.
6	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar.
7	Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso

Fonte: BRASIL/SIMEC (2011).

O 2º PAR (2011 - 2014) do município de Macapá foi escolhido para ser estudado e analisado nesta pesquisa porque seus indicadores, da área gestão democrática, contemplam os Conselhos de Educação, os Planos e Projetos educacionais e o Comitê Local do Compromisso, que sinalizam o modelo gestão educacional induzido pelo PAR. Cabe ressaltar que o 2º PAR passou por uma reformulação do MEC, pois na sua primeira versão a área gestão democrática incluía indicadores do eixo profissionais da educação, tais como: Plano de Carreira; Critérios para escolha do diretor escolar e; Estágio Probatório. Esses indicadores a partir de 2011 passaram a compor a área 2 denominada Gestão de Pessoas da dimensão Gestão Educacional.

A pesquisa documental nos ajudou no entendimento não apenas das diretrizes e concepções de educação traçadas no âmbito da política educacional nacional e local, mas sobretudo, na identificação e análise dos interesses, dos projetos de sociedade em disputa, das

projeções políticas, e das mudanças que trazem para a gestão educacional amapaense. Assim, entendemos que,

Documentos são produtos de informações selecionadas, de avaliações, de tendências, de recomendações, de proposições. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos; são constituídos pelo e constituinte do momento histórico. (EVANGELISTA, s/d, 10).

Os sujeitos dessa pesquisa serão os integrantes da Equipe Técnica Local (composta por um Coordenador Geral, quatro Analistas Técnicos e a Secretária de Educação do Município de Macapá), do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação (composto pelo Presidente e Vice-presidente do Conselho Municipal de Educação de Macapá e por cinco conselheiros) e a, atuantes no segundo PAR. Esses gestores locais do PAR, potencialmente, configuram-se como importantes informantes, pois estiveram envolvidos nas etapas de diagnóstico, elaboração, execução e acompanhamento do Plano. O quadro abaixo caracteriza os sujeitos que participaram da pesquisa, eles estão divididos em dois grupos.

Quadro 02. Sujeitos entrevistados

SUJEITOS ENTREVISTADOS	
Quantitativo	Grupo 1: Sujeitos da Equipe Técnica Local do Compromisso
01	Secretária Municipal de Educação
01	Coordenador Geral do PAR no município (docente do sistema de ensino de Macapá)
01	Analista Técnico do PAR (representante dos supervisores e coordenadores pedagógicos)
01	Analista Técnico do PAR (representante do Conselho Municipal de Educação)
Grupo 2: Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação	
02	Representante do Poder Executivo
01	Representante da Secretaria de Educação Municipal de Macapá

Fonte: Elaboração própria.

Da Equipe Técnica Local foram entrevistados quatro integrantes, para preservar o anonimato dos participantes da pesquisa, eles serão tratados como Sujeitos 1, 2, 3 e 4. No início da pesquisa de campo a intenção que tínhamos era buscar entrevistar representantes de diferentes segmentos da sociedade, pois compreendemos a importância de verificar diferentes pontos de vista considerando o espaço social que os sujeitos ocupam e os grupos que representam. No entanto, na fase exploratória da pesquisa, quando fomos ao encontro da

Equipe Técnica Local do PAR, identificamos que os seus membros são todos indicados pelo poder executivo municipal, são servidores públicos municipais lotados na Secretaria de Educação Municipal de Macapá. Diante disso, a escolha se deu pelo grau de envolvimento e conhecimento sobre o andamento do PAR no município de Macapá.

Quanto aos informantes do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, também buscamos inicialmente selecionar sujeitos de diferentes segmentos sociais. No entanto, o Comitê do PAR, assim como a Equipe Técnica, é formado quase que exclusivamente por representantes do poder executivo municipal. Com isso, a escolha se deu pelo grau de envolvimento com o Comitê, foram então selecionados três sujeitos, que neste estudo estão identificados como Conselheiros A, B e C.

A entrevista semiestruturada foi eleita como técnica para essa pesquisa, em decorrência de seu potencial espaço de diálogo entre pesquisador e pesquisados, o que favoreceu a elucidação da problemática em estudo. Buscamos obter com as entrevistas informações sobre a implementação do PAR no sistema municipal de ensino de Macapá, com ênfase para a visão dos entrevistados sobre o modelo de gestão educacional que o PAR apresenta. A entrevista semiestruturada também nos permitiu uma aproximação com o contexto sócio-histórico dos sujeitos da pesquisa.

Sem estar limitado há uma estrutura predeterminada e rígida, os sujeitos entrevistados do PAR municipal de Macapá, tiveram “um campo a explorar”, e puderam discorrer sobre aspectos específicos dos temas do roteiro da entrevista semiestruturada (Apêndice A e B). Nessa técnica de coleta de dados.

Para Minayo (2011), a entrevista como forma de interação social através da comunicação verbal permite que se chegue próximo de uma representação da realidade: ideias, condutas, maneira de atuar, razões conscientes ou inconscientes, atitudes, comportamentos e opiniões. A partir do roteiro de entrevista buscamos verificar qual a visão dos sujeitos entrevistados do grupo 1, Equipe Técnica Local, sobre o processo de adesão do município de Macapá ao PAR; a composição da Equipe; a elaboração do PAR; os instrumentos de gestão democrática e seu papel no sistema de ensino e a avaliação que os entrevistados fazem do PAR na gestão da educação municipal. Já o roteiro de entrevista para os sujeitos do grupo 2, Comitê Local do Compromisso, a ênfase foi: a constituição do Comitê e seu papel na gestão da educação; o desenvolvimentos dos trabalhos do Comitê e a avaliação dos seus integrantes sobre a atuação que desempenham no sistema de ensino municipal de Macapá.

5.3 Análise dos dados

Na realização das inferências e na interpretação dos dados coletados, buscamos considerar o contexto histórico, a totalidade, as mediações e as contradições em que a gestão educacional, no processo de efetivação do PAR, explicita no sistema municipal de ensino público de Macapá. Sem perder de vista a ligação orgânica entre as determinações amplas da sociedade e a parte investigada.

Na interpretação é importante lembrar que o analista é um intérprete, que faz uma leitura também discursiva influenciada pelo seu afeto, sua posição suas crenças, suas experiências e vivências; portanto, a interpretação nunca será absoluta e única, pois também produzirá sentido (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 682).

A Análise do Discurso nos permitiu adentrar ao contexto sócio-histórico dos discursos presentes nos materiais coletados. Buscar reconstruir o contexto que produz e reproduz o discurso presente nos documentos e na fala dos pesquisados, ação fundamental para atingir os objetivos dessa pesquisa.

Para tanto, compreendemos que “a palavra está sempre carregada de um conteúdo ou de um sentido ideológico ou vivencial” (BAKHTIN, 2010, p. 96). Que por sua vez, expressa a estrutura da sociedade, pois “a consciência individual não só nada pode explicar, mas, ao contrário, deve ela própria ser explicada a partir do meio ideológico e social. [...] A consciência individual é um fato sócio-ideológico.” (BAKHTIN, 2010, p. 33).

Segundo Alves (2006), no contexto dialógico várias vozes se entrecruzam, esse entrelaçamento de múltiplas vozes é chamado de polifonia, “o que é dito pelo sujeito não pertence só a ele, mas certamente a vários sujeitos” (ALVEZ, 2006, p. 257). Portanto, no que se refere as análises que pretendemos realizar nesse estudo, entendemos que os discursos presentes nos documentos e fala dos sujeitos da pesquisa, deverão nos dar elementos para compreender as múltiplas determinações históricas da gestão democrática da educação do município de Macapá.

6 ESTRUTURA DE CAPÍTULOS DA TESE

O relatório de pesquisa, para a exposição do estudo em tela, foi organizado em quatro capítulos. No primeiro, intitulado “Contrarreforma do Estado e da educação: implicações no modelo de gestão”, tivemos como objetivo analisar o modelo de gestão educacional

considerando a contrarreforma do Estado brasileiro e da educação iniciada nos anos de 1990, que introduziu a gestão gerencial na administração do serviço público. Este movimento tem sido impulsionado pelos organismos multilaterais do capitalismo que atuam como disseminadores e financiadores dos postulados da contrarreforma do Estado e da educação, redefinindo o papel do Estado e a sua atuação no campo das políticas públicas educacionais. Esse capítulo está estruturado em três seções, primeiramente apresentamos uma discussão sobre o modelo de gestão presente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro (PDRAE). Posteriormente apresentamos as orientações dos organismos internacionais para o campo da gestão educação e, na terceira seção, analisamos os princípios da gestão democrática na legislação educacional brasileira, especialmente na Constituição Federal de 1988 e na LDB nº 9394/1996.

O segundo capítulo da Tese faz uma abordagem sobre as “Interfaces da gestão democrática na política educacional”, tendo como objetivo principal discutir as concepções da gestão educacional presente na política educacional do PDE, por meio da análise dos conceitos de participação, descentralização e autonomia. Inicialmente, na primeira seção desse capítulo, analisamos a concepção de gestão democrática presente na política do PDE, considerando seu processo de formulação, suas principais características e princípios e sua disseminação nos sistemas de ensino. Na segunda seção apresentamos e analisamos o Decreto nº. 6.094/2007, em especial no tocante ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Posteriormente, na terceira seção, buscamos compreender o PAR como instrumento orientador da gestão educacional destacando as suas implicações para gestão da educação municipal.

O terceiro capítulo denominado “O Plano de Ações Articuladas e a gestão no sistema de ensino municipal de Macapá-AP”, teve como objetivo caracterizar a educação municipal de Macapá e analisar a presença do PAR na realidade educacional. Este capítulo está organizado em três seções, na primeira são discutidos dados educacionais do município de Macapá. Na segunda seção, são tratadas as questões referentes ao PAR, como a adesão e elaboração do documento. Na terceira seção foi apresentado o diagnóstico do PAR desenvolvido no período de 2011 à 2014.

O quarto capítulo intitulado “PAR, Indicadores de gestão democrática e sujeitos locais: propostas e desafios” buscou apresentar uma análise do modelo de gestão presente no PAR a partir de seus indicadores de gestão democrática. O presente capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira seção discutimos o indicador sobre o Comitê Local do Compromisso, a partir da visão dos integrantes do Comitê e do documento PAR. Na segunda

seção desse capítulo, identificamos os indicadores de gestão democrática relacionados aos Conselhos de Educação, dentre eles: o CME, o CE, o CAE e o Conselho do FUNDEB. Na terceira seção apresentamos e discutimos a proposta de construção de Planos e Projetos Educacionais a partir das orientações e indicadores do PAR, sendo eles: Plano Municipal de Educação e Projeto pedagógico das escolas. Na quarta seção deste capítulo apresentamos a partir das informações obtidas nas entrevistas realizadas com os membros da Equipe Técnica Local, um balanço da implementação do PAR no sistema de ensino municipal de Macapá.

Nas considerações finais deste estudo apresentamos os resultados desta pesquisa que indicam que o modelo de gestão educacional estimulado pela política do PDE, materializada por meio do PAR no sistema de ensino municipal de Macapá, apresenta traços da gestão gerencial. Foi possível verificar que os processos de descentralização, autonomia e participação presentes na adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e no desenvolvimento dos indicadores de gestão democrática do PAR, de fato caracterizam-se como contrato de gestão com foco em metas pré-estabelecidas, ou seja, o desenvolvimento do PAR impõe condicionalidades e resultados a serem atingidos pelos entes federados, sob a coordenação da União. A descentralização se dá apenas na execução da oferta educacional, pois o núcleo de decisão se mantém centralizado no âmbito do governo federal. A participação da sociedade e dos sujeitos locais do município assume as feições da responsabilização e a autonomia encontra barreiras para se efetivar, devido às necessidades imediatas do governo local em atender as concepções, diretrizes e metas definidas pelo poder central. Os sujeitos envolvidos diretamente na elaboração, desenvolvimento e fiscalização das ações do PAR não fazem uma análise crítica desse processo que, pelos seus fundamentos, concepções e metodologia, dificulta a construção da gestão democrática da educação, pois alinha a gestão educacional as orientações e premissas da contrarreforma do Estado e da Educação.

1 CONTRARREFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO: IMPLICAÇÕES NO MODELO DE GESTÃO

O atual modelo de gestão da educação deve ser compreendido no contexto das transformações no campo sócio-político-econômico que buscam efetivar o processo de ajuste da sociedade às necessidades da economia capitalista. Isto porque as mudanças em curso na gestão dos serviços públicos em geral e, em especial, na gestão das escolas públicas, fazem parte de um movimento amplo da contrarreforma do Estado e da educação que, dentre outros aspectos, pretendem viabilizar o processo de reprodução ampliada do capital.

A contrarreforma do Estado e da educação está inserida em um contexto amplo de alterações estruturais que são adotadas pelos Estados nacionais como estratégias importantes para a superação da crise do sistema capitalista, que representa a incapacidade do próprio capital em resolver suas contradições internas. Com isso, busca reformular seus padrões políticos, sociais e econômicos, fato que, historicamente, tem exigido a reformulação das funções exercidas pelo Estado, inclusive na área educacional.

A definição do papel desempenhado pelo Estado na garantia, ou não, dos direitos sociais e da democratização da educação sofre as influências das crises cíclicas do capitalismo. Tal modo de produção vem sendo responsável por amenizar, pelo menos no campo formal, as contradições entre capital e trabalho e, ao mesmo tempo, garantir a manutenção do regime econômico capitalista.

Assim, o objetivo desse capítulo consiste em analisar o modelo de gestão educacional considerando a contrarreforma do Estado brasileiro e da educação iniciada nos anos de 1990, a qual introduziu a gestão gerencial na administração do serviço público. Este movimento tem sido impulsionado pelos organismos multilaterais do capitalismo que atuam como disseminadores e financiadores dos postulados da contrarreforma do Estado e da educação, redefinindo o papel do Estado e os conceitos de descentralização, autonomia e participação na gestão educacional.

Partirmos do pressuposto de que os conceitos indicadores de gestão democrática, tais como: autonomia, descentralização e participação foram (re)significados por ideias e princípios oriundos da lógica empresarial na gestão, influenciando assim, a política educacional brasileira. A gestão gerencial, nessa perspectiva, vem sendo utilizada como o novo modelo para a gestão pública que precisa se “modernizar”.

Para essa análise apresentaremos três seções de discussão. Primeiramente, falaremos sobre a concepção de gestão no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado Brasileiro (PDRAE), o objetivo é compreender as características do modelo de administração pública do Estado presente no PDRAE, identificando os elementos da gestão gerencial. Em seguida, realizamos análise do modelo de gestão educacional trazida pelos os organismos internacionais. Posteriormente, buscamos compreender a gestão democrática da educação como princípio legal que orienta a organização da educação escolar no Brasil, com ênfase nas categorias: participação, descentralização e autonomia situando-as no contexto das relações sociais contraditórias.

1.1 O MODELO DE GESTÃO NO PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DE ESTADO BRASILEIRO

O Estado brasileiro na década de 1990 iniciou um processo de redefinição de seu papel político, social e econômico, em resposta ao movimento global de reestruturação produtiva pelo qual passaram os países capitalistas, sob a direção teórica e política do denominado neoliberalismo⁹. Na concepção neoliberal o papel do Estado em relação às políticas públicas deveria sofrer mudanças, atribuindo ao mercado a responsabilidade e a competência de atuar nos espaços em que o Estado apresentava falhas. Com isso, buscou-se fortalecer a produtividade do setor público e ampliar a influência e a atuação do mercado. Tal movimento representou, no âmbito brasileiro, a reação burguesa à crise do sistema capitalista, iniciada nos anos de 1970, assim descrita por Duménil e Lévy (2003, p. 15):

Os principais países capitalistas desenvolvidos conheceram no decorrer dos anos de 1970 e ao menos numa parte dos anos 1980, uma grande crise estrutural. As formas de manifestação desta crise foram várias vezes descritas: baixo investimento e fraco crescimento, desemprego, inflação, redução no ritmo do progresso técnico, lentidão da progressão do salário, diminuição da rentabilidade do capital.

9 Segundo Anderson (1995, p. 9) o neoliberalismo nasceu logo após a II Guerra Mundial, como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-estar Social.

As medidas adotadas para a superação da crise dos anos de 1930 acabaram por provocar a crise do capitalismo nos anos de 1970. Esse fato retrata o caráter cíclico das crises, pois como as contradições do modo de produção capitalista não podem ser extinguir, as medidas e estratégias adotadas acabam por provocar novas contradições e reações, daí novo ciclo de crise.

Os anos de 1970 foi palco do esgotamento da política econômica keynesiana, por ter-se mostrado incapaz de manter o “pacto social” entre capital e trabalho. Para Harvey (1996), a política econômica keynesiana teve como estratégia fundamental a produção da não-mercadoria, voltando-se portanto, para as ocupações terciárias. Ideologicamente Keynes propagou a necessidade de emprego para trabalhadores improdutivos e a compra de serviços por parte do governo como forma de evitar o desemprego e, ao mesmo tempo, aumentar a capacidade de produção.

No entanto, a estratégia política e econômica de Keynes, que durante algum tempo obteve êxito, passou a mostrar fragilidades. De acordo com Duménil e Lévy (2003, p. 18), “uma das expressões mais evidentes da crise estrutural dos anos de 1970 e 1980 foi o aumento exagerado da onda de desemprego [...] A causa fundamental desse aumento de desemprego foi a diminuição da acumulação do capital (do investimento) e do crescimento da produção”.

Para Harvey (1996, p. 119) com esse cenário de crise, a política keynesiana perdeu sua legitimidade. Então, o “pacto social” entre capital e trabalho, que vigorou no período pós-guerra (1945-1973), respaldado por “um conjunto de práticas de controle do trabalho, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político-econômico”, entrou em colapso e exigiu mudanças.

Dentre um conjunto de medidas para elevar a produtividade e as taxas de lucro para a manutenção do sistema capitalista, destacamos neste estudo a contrarreforma no Estado, posta como necessária pela própria trajetória histórica do capitalismo, haja vista que:

Como resposta à sua própria crise, iniciou-se um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político, cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal. (ANTUNES, 2009, p. 33).

Na busca de recuperar a expansão do capital, de acordo com Behring (2008), nos anos de 1980 vivenciamos uma revolução tecnológica e organizacional (reestruturação produtiva), além de uma busca intensa pelo diferencial de produtividade no trabalho, ambos como fontes

de lucratividade. Houve uma reformulação das estratégias do capital, por meio da mundialização da economia de mercado e, então, foram adotadas medidas de ajuste neoliberal, que ditaram um novo perfil para as políticas econômicas e um novo padrão de relações do Estado que causou impacto no desenvolvimento de políticas públicas e, conseqüentemente, para o campo educacional.

As novas configurações da economia mundial exigiram adaptações e a contrarreforma instituída buscou acomodar dois movimentos. O primeiro deles, voltado para a abertura e desregulamentação dos mercados – com foco na racionalização dos recursos fiscais. Já o segundo, foi marcado pelas estratégias de reconstrução da capacidade administrativa e institucional¹⁰ do Estado.

No processo de enraizamento dessas mudanças conjunturais Behring (2008) destaca que é possível identificar a dissolução do capital nacional e o enfraquecimento do Estado. No cenário de mundialização do capital os países periféricos apresentam dificuldades em desenvolver políticas industriais; daí que a função econômica assumida por esses Estados foi tornar seu território “mais *atrativo* às inversões estrangeiras”, e com isso, servir de ponto de apoio para as empresas, garantindo as condições gerais de produção. As performances seriam então: atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade, para isso, coube aos Estados nacionais periféricos as medidas de:

Cobrir o custo de algumas infra-estruturas (sobre as quais há interesse de investimentos privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade. Nesse último, são decisivas as liberações, desregulamentações e flexibilidades no âmbito das relações de trabalho [...]. (BEHRING, 2008, p. 59).

Essa redefinição na atuação econômica dos Estados esteve na agenda de mudanças e exigiu transformações não apenas do setor privado, mas principalmente, do setor público. Além da desregulamentação das funções econômicas do Estado, também ocorreram transformações na identidade e na cultura organizacional das instituições republicanas e na gestão do serviço público. Assim, o Estado moderno, com todo o seu aparato legal e político, pode ser compreendido como elemento essencial para o funcionamento do modo de produção

10 Souza e Carvalho (1999, p. 188) definem a capacidade administrativa como a “busca por instrumentos voltados para aumentar o desempenho dos organismos públicos com vistas à obtenção de resultados e à satisfação do cidadão que utiliza os serviços públicos”. Já a capacidade institucional pode ser compreendida como a “busca de incentivos que aumentem os estímulos para a cooperação e a formulação e implementação sustentada das decisões governamentais”.

capitalista e, conseqüentemente, as crises pelas quais passa o capitalismo afetam o Estado e suas instituições.

É importante mencionar que as transformações nas funções do Estado podem ser compreendidas a partir de dois momentos: a) as reformas de primeira geração¹¹, consideradas estruturais, voltadas para as questões macroeconômicas implementadas para superação do quadro de crise do modo de produção capitalista e; b) as reformas de segunda geração, destinadas para os aspectos institucionais.

No caso brasileiro, as reformas de segunda geração, imputou uma “grande tarefa política nos anos de 1990, a reforma ou a reconstrução do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7). Foi com esse objetivo que o governo brasileiro instituiu em 1995, o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), tendo como foco central as mudanças institucionais. Ocasão em que o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC), nomeou Luís Carlos Bresser Pereira como ministro, para que pudesse institucionalizar, por meio do PDRAE, uma reforma da administração pública: a chamada reforma gerencial do Estado¹².

A justificativa para esse conjunto de reformas era a afirmação de que o Estado estava em crise, sendo imprescindível sua reconstrução. Segundo Bresser Pereira (1997), para reconstruir o Estado era preciso providenciar:

A recuperação da 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, e cultura; e reforma da administração pública com a implementação de uma administração pública gerencial. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 17).

Os ideólogos do PDRAE destacam três campos que apresentam problemas e, portanto, deveriam passar por mudanças, para garantir a reconstrução do Estado, sendo eles: o econômico-político; o econômico-administrativo e a dimensão política. No âmbito econômico-político eram necessárias ações e práticas que diluíssem os problemas oriundos da

¹¹ Seus eixos basilares podem ser encontrados no Consenso de Washington. Para aprofundar essa questão ver Gentili (1998) “A falsificação do consenso”.

¹² De acordo com Castro (2007, p. 124), “o modelo gerencial para o serviço público foi importado da iniciativa privada, destacando-se a Grã-Bretanha como o laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público. Outros países, como a Austrália e a Nova Zelândia, também implementaram reformas no setor público. No entanto apesar das características comuns às experiências de reforma, não há um sentido unívoco, isto é, um só paradigma organizacional que guie todas as nações”.

delimitação do Estado e da redefinição da sua função reguladora, assim, estimulam “as ideias de privatização, publicização e terceirização” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7).

Quanto à área econômico-administrativa, a questão central era a recuperação da governança, traduzida na capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas do governo. A saída estava na “superação da crise fiscal”, no plano financeiro; “superação da forma burocrática de administrar o Estado”, no campo administrativo; e no aspecto estratégico, tem destaque “a redefinição das formas de intervenção no campo econômico-social”. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7).

Na dimensão política, há a busca pelo aumento da governabilidade, que ocorre de duas maneiras, pela “legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 7). Para o autor, a governabilidade pode ser definida como a capacidade política de governar, representando, portanto, a legitimidade de um determinado Estado ou governo perante a sociedade.

Behring (2008, p. 173), ao discutir o projeto social-liberal de Bresser Pereira, denuncia as intenções do reformista em atribuir ao Estado um papel coordenador e suplementar. Diante da ideia conservadora de que a crise resulta da “insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público, há que reformar o Estado, tendo em vista recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governança* (capacidade financeira e administrativa de governar)”.

Para concretização dessa proposta o PDRAE (BRASIL/MARE, 1995, p. 7) 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.

Para Bresser Pereira (1996), a administração gerencial é capaz de alcançar o aumento da eficiência e da efetividade dos órgãos, agências e instituições do Estado. Para isso, conta com a instalação de práticas estratégicas do governo e de sua burocracia, capazes de facilitar as tomadas de decisões que, apesar de estarem pautadas na administração privada, asseguram o caráter democrático da administração pública.

Por conseguinte, o Bresser Pereira (1997, p. 42) destaca algumas características que fazem parte do modelo de administração pública gerencial, dentre as quais ressaltam-se seis, a seguir:

a) A descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais. Sobre essa característica Abrucio (1997, p. 17), esclarece que a descentralização administrativa se apresenta como um importante mecanismo para organização institucional. Declaradamente seu objetivo é garantir a autonomia das agências e dos departamentos do Estado, para isso, é importante “uma definição clara dos objetivos de cada agência, os quais deveriam ser cumpridos sob a vigilância e controle do Poder Central”. Pela sua definição e prática, a descentralização no contexto da contrarreforma do Estado, assumiu a conotação de desconcentração de poderes e tarefas.

De acordo com Novaes e Fialho (2010, p. 588), o termo descentralização que pode ser caracterizado como “um processo que confere às estruturas político-administrativas locais, autoridade para a formulação e decisão acerca de suas políticas e necessidades de natureza locais”. No entanto, no modelo de gestão administrativa gerencial a descentralização volta-se para ação prática de desconcentrar a realização de tarefas para os entes federados (Estados, Municípios e o Distrito Federal), com isso, acaba por desvincular a descentralização de outros conceitos que a caracterizam como: democratização e autonomia.

Outro aspecto que ganha ênfase na descentralização como sinônimo de desconcentração é o caráter avaliador do Estado. Na reformulação de suas funções, a avaliação é apresentada como uma estratégia gerencial, um mecanismo de controle das ações que foram delegadas para outros níveis da administração a execução;

b) A divisão entre órgãos formuladores e executores de políticas públicas. Há um estímulo em efetivar a “separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas” (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 42). De acordo com o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), no Documento “Uma nova gestão pública para América Latina” (1998, p. 10), as atividades sob a responsabilidade do Governo Central, devem buscar efetivar uma administração baseada na “desconcentração organizacional”, de modo que:

Os órgãos centrais devem delegar a execução das funções para agências descentralizadas. O princípio que norteia esta mudança é o de que deve haver uma separação funcional entre as estruturas responsáveis pela formulação de políticas e as unidades descentralizadas e autônomas, executora dos serviços, e, dessa maneira, orientar a administração pública pelo controle dos resultados obtidos pelas agências autônomas. (CLAD, 1998, p. 10).

c) As Agências autônomas e as Organizações Sociais. Na contrarreforma da gestão pública buscam impulsionar a descentralização através da prestação de serviço. Para Bresser Pereira (2008, p. 401), a descentralização não se dá em todo o processo, pois “a formulação de políticas continua centralizada, mas a autoridade pode delegar poderes na medida em que pode usar eficazmente mecanismos de responsabilidade gerencial”. Dessa forma, os mecanismos de responsabilidade gerencial favorecem a descentralização, que desse modo, passa a ser compreendida como estratégia para aumentar o controle gerencial sobre os resultados. Esse modelo traz quatro modalidades de controle gerencial, sendo eles: o controle de resultados, o controle contábil de custos, o controle por quase-mercados e, o controle social. O seu principal objetivo é a busca pela eficiência e eficácia dos serviços oferecidos. Então, vejamos cada uma das modalidades mencionadas. O controle de resultados dá ênfase ao produto final, seu acompanhamento ocorre, sobretudo, a partir de indicadores de desempenho e metas traçadas no contrato de gestão¹³. Segundo CLAD (1998, p. 11), o contrato de gestão funciona como um “mecanismo para o estabelecimento de um modelo contratual entre o órgão central e a agências descentralizadas”, seu potencial se destaca de duas formas: a) como instrumento de aferição da eficiência, da eficácia e da efetividade e; b) como instrumento que permite o aumento da transparência da administração pública, pois “a sociedade pode saber de antemão quais são de fato os objetivos de cada órgão público, seus resultados e o que poderá ser feito para porventura mudar um mau desempenho”. (CLAD, 1998, p. 11).

O controle contábil de custo está relacionado tanto com a verificação dos gastos feitos, quanto com o incentivo para as ações e práticas mais econômicas e eficientes de fazer as políticas públicas. Segundo o CLAD (1998, p. 12), a busca pela economia na forma de operacionalizar as políticas públicas, tem origem na reforma administrativa inglesa que

13 Di Pietro (1996) esclarece que o contrato de gestão, cuja origem está no direito francês, foi pensado como meio de controle administrativo ou tutela sobre as empresas estatais. Atualmente os contratos de gestão passaram a ser celebrados com os próprios da Administração Direta, portanto, com entes sem personalidade jurídica própria; são os chamados centros de responsabilidade que se comprometem, por meio do contrato de gestão, a atingir determinados objetivos institucionais, fixados em consonância com programa de qualidade proposto pelo órgão interessado e aprovado pela autoridade competente, em troca, também, de maior autonomia de gestão.

buscou a incorporação da “consciência de custos” no serviço público. Para Abrucio (1997, p.15), a denominada “consciência de custo”, propõe, entre outros aspectos, o “aumento da consciência a respeito do ‘valor dos recursos’ (*value money*) públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas”, a ideia central é incorporar “o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia”.

O controle por quase-mercados ou competição administrativa, visa implementar a competição entre as organizações do setor público na prestação dos serviços. A justificativa para esse tipo de controle é de que “quando não há competição entre os serviços, existe uma situação de monopólio e, portanto, os consumidores não têm alternativa de escolha” (ABRUCIO, 1997, p. 22). Para o CLAD (1998, p. 12) “essa competição pode trazer ganhos de eficiência e efetividade ao sistema, já que a disputa obriga a uma utilização mais racional dos recursos e porque a tendência é aumentar o leque de serviços à disposição dos cidadãos”.

O controle social significa a participação da comunidade nas atividades, podendo ocorrer tanto na avaliação dos serviços públicos, quanto na sua gestão. Assim, “o controle social é um instrumento fundamental para lidar com a complexa relação entre os cidadãos e seus agentes, os políticos e os burocratas” (CLAD, 1998, p. 12). Com isso, defende-se a ideia de que o controle da comunidade sobre a burocracia pode assegurar uma relação mais eficaz entre os cidadãos e os agentes governamentais e, ainda, baratear os custos dessas informações, uma vez que serão obtidas diretamente pelos cidadãos, sem intermediários da burocracia estatal.

d) A orientação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente. Nesse aspecto podemos destacar que a administração gerencial enfatiza a ação voltada para satisfazer as necessidades do cidadão-cliente. Na perspectiva defendida por Bresser Pereira (2008, p. 400), “quando se fala de orientação para o cidadão-cliente, não há redução do cidadão a um consumidor, mas um maior reconhecimento dos direitos do cidadão”. Essa característica da gestão gerencial põe em evidência a necessidade de operar mudanças capazes voltar a administração pública para o atendimento do cidadão.

e) Novas formas de responsabilização. Como um avanço em relação ao modelo clássico de responsabilização peculiar da gestão burocrática (normas exaustivas, supervisão hierárquica direta e mecanismos de auditoria), a gestão gerencial apresenta novas formas de

responsabilização. Segundo Bresser Pereira (2008, p. 401), elas ocorrem a partir de três procedimentos de responsabilização, oriundos da lógica das empresas privadas, sendo eles: administração por objetivos, competição administrada visando à excelência e responsabilização social.

Sobre a administração por resultados ou objetivos, destaca-se que a questão central está no controle dos resultados que venham a ser alcançados pelas instituições do Estado ou pelas Organizações Sociais. Esse modelo, segundo o CLAD (1998, p. 11), “também obriga a organização a definir claramente seus objetivos, analisados em sua substância e não como processo administrativo. Desse modo, a avaliação da burocracia se faz predominantemente através do cumprimento ou não de metas”.

Quanto à competição administrada visando à excelência, a ênfase é estimular a prestação dos serviços entre as instituições. Bresser Pereira (2008, p. 401) defende que a busca pela excelência do serviço “não significa coordenação dos serviços públicos pelo mercado, mas uma comparação dos padrões ou referenciais obtidos pelas diferentes organizações públicas que fornecem o mesmo serviço em diferentes regiões”.

No caso da responsabilização social seu significado está ligado ao “uso das organizações da sociedade civil, inclusive conselhos de cidadãos, para manter os serviços públicos e os funcionários públicos sob controle”. (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 401). Com efeito, os mecanismos para operacionalização da responsabilidade social sob a lógica gerencial requerem certo grau de descentralização. Assim, a descentralização no tocante a responsabilização social caminha no sentido de “delegação provisória dos poderes: o administrador central conserva a opção de revertê-la sempre que não estiver funcionando” (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 401).

As novas formas de responsabilização, de cunho gerencial, pretendem “tornar os servidores públicos mais autônomos e mais responsáveis: mais autônomos com relação a normas rígidas e supervisão direta, e mais responsáveis perante o núcleo estratégico do Estado e perante a sociedade”. (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 402).

f) As práticas de terceirização de serviços. Podem ser caracterizadas pelo processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio, com a justificativa de que “são atividades não-exclusivas do Estado, e que serão desempenhadas de maneira mais eficiente por organizações sociais autônomas sob contrato¹⁴ e devidamente responsabilizadas perante a

14 As relações contratuais por parte do Estado são caracterizadas, segundo Abrucio (1997), por três dimensões: a) em situação de carência de recursos, a melhor forma de aumentar a qualidade é abrir espaço para competição e

sociedade e perante o governo” (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 397). Caracterizam-se por envolver todo tipo de parcerias público-privadas, porque os serviços sociais e científicos que a sociedade exige que o Estado forneça são terceirizados para serem executados pelas organizações não-estatais¹⁵.

Para Bresser Pereira (2008, p. 397) as atividades desenvolvidas pelo Estado podem estar divididas em dois tipos de organizações: aquelas que executam atividades exclusivas do Estado e as que efetivam as atividades não-exclusivas do Estado. Sobre a primeira, destacamos que elas envolvem “o uso do poder do Estado e a formulação de políticas, sendo de responsabilidade das secretarias ou departamentos no núcleo estratégico do governo, onde políticos e servidores públicos de alto escalão trabalham em conjunto”.

No segundo tipo de organização, as atividades não-exclusivas do Estado, estão incluídas,

As escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, principalmente aos menores e aos velhos, os museus, as orquestras sinfônicas, as oficinas de artes, as emissoras de rádio e televisão educativa e cultural, etc. Se o seu financiamento em grandes proporções é uma atividade exclusiva do Estado – seria difícil garantir educação fundamental gratuita ou saúde gratuita de forma universal contando com a caridade pública – sua execução definitivamente não o é. Pelo contrário, estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados. (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 25).

Assim, as áreas descritas passam para a categoria público não-estatal, exigindo que, principalmente, a política social sofra reformulações orientadas pelo mercado, que ganha espaço para atuação, enquanto que a ação governamental volta-se para grupos focalizados e mais vulneráveis. O que se busca “com essa justificativa é transferir a educação para a esfera do mercado. Tal intenção altera a condição de educação como direito social, passando a ser compreendida como bem de consumo individual que será disputada na arena da competição privada”. (OLIVEIRA, 2009, p.32).

controle nas relações contratuais; b) como estratégia para evitar o monopólio, e conseqüentemente, estimular a competição e; c) como fator que aumenta as chances dos consumidores avaliarem e controlarem a oferta e o desenvolvimento dos serviços públicos prestados, contando para isso com um marco contratual.

15 A categoria de propriedade denominada pública não-estatal, surge como forma de redefinir o papel do Estado no tocante a sua função e áreas de intervenção. Segundo Bresser Pereira (1997, p. 26), há duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada. A propriedade denominada pública se divide em estatal e não-estatal, não sendo, portanto, exclusivamente estatal. Sobre o formato não-estatal, pode-se dizer que “as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas sim públicas não-estatais”.

As intenções proclamadas na contrarreforma gerencial do Estado acentuam a necessidade de transferência da prestação dos serviços públicos sociais ao espaço público não-estatal. O CLAD (1998, p. 12) reconhece o espaço público não-estatal como um terceiro marco institucional, que se situa entre o público e privado. “Nesta perspectiva, o conceito de público ultrapassa o de estatal e abrange a capacidade de a sociedade atuar em parceria na provisão dos serviços públicos, seja no controle seja na produção”.

De acordo com o CLAD (1998, p. 14), a justificativa para a transferência da prestação dos serviços públicos sociais ao espaço público não-estatal, são: a) necessidade de flexibilizar a administração pública na perspectiva de garantir a eficiência e a efetividade; b) os grupos sociais que atuam no espaço público não-estatal são de caráter filantrópico, portanto, possuem compromisso ideológico, principalmente com as causas sociais; c) possibilidade de o Estado aumentar sua capacidade de cooperação com a comunidade e; d) efetivar de maneira democrática a gestão e a prestação dos serviços públicos.

Como vimos, as atividades da área social, como é o caso do campo educacional, não são atividades exclusivas do Estado. Na lógica da reforma organizada a partir do PDRAE, os objetivos que se buscam alcançar com a transferência dessas atividades para o rol do setor público não-estatal, são:

- Transferir para o setor público não-estatal esses serviços, através de um programa de “publicização”¹⁶, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais;
- Lograr assim uma maior autonomia e uma consequente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços;
- Lograr adicionalmente um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração;
- lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações;
- Aumentar assim a eficiência e a qualidade de seus serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor. (BRASIL/MARE, 1995, p. 24).

Com base nas características presentes no modelo de gestão gerencial, pode-se dizer que a sustentação ideológica para a contrarreforma do Estado está pautada na ideia de “modernização”, racionalização e privatização, sendo o mercado o pilar para as modificações, orientadas pelos princípios de: eficiência, eficácia, custo/benefício e competitividade. De acordo com Castro (2007, p. 124), a reforma gerencial do Estado inaugurou mudanças para o

16 De acordo com Bresser Pereira (1997, p. 25), a palavra publicização surgiu para distinguir este processo de reforma do de privatização. E para destacar que existe a forma de propriedade denominada pública não-estatal, além da propriedade estatal e privada.

contexto institucional, cujo foco foi adotar “medidas para a melhoria da qualidade da administração e melhoria do sistema judicial e político”. Com efeito, esse processo de reformulação da atuação e da abrangência do Estado brasileiro trouxe a necessidade de controle sobre “o desenvolvimento e os resultados das políticas, pautando-se nos exemplos de eficiência, eficácia e produtividade”.

Para tanto, foram institucionalizados novos mecanismos de gestão que seguiram as diretrizes da contrarreforma do Estado e buscaram promover a descentralização, um maior controle gerencial e a responsabilização pública, conforme preconiza a gestão gerencial. Com efeito, as alterações na administração dos serviços públicos atingiu a área social, em especial a educação, pois “o contexto da reforma do Estado será favorável à adoção da racionalidade administrativa como paradigma para as mudanças na gestão da educação pública”. (OLIVEIRA, 2011, p. 96).

Os governos neoliberais esforçam-se em enfatizar que a questão central não está em aumentar o orçamento educacional, mas em ‘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 faltam mais alunos, mas ‘alunos mais responsáveis e comprometidos com o estudo’. (GENTILI, 1998, p. 19).

A gestão gerencial, entendida como estratégia da contrarreforma do Estado brasileiro, traz uma concepção de “modernização” para a gestão que vem sendo introduzida como ação imprescindível para o sucesso escolar. O culto pela técnica também se apresenta como ação responsável pela resolução dos problemas educacionais, sendo imprescindível, para isso, que os sistemas educacionais e as unidades escolares sejam bem administrados, seguindo, portanto, o modelo de gestão das empresas capitalistas. Castro (2007, p. 125) ressalta os riscos da aproximação entre os serviços públicos e o mercado, uma vez que a “ótica da racionalidade pode levar a distorções no processo e referir-se apenas ao aspecto econômico, comprometendo a qualidade social dos serviços prestados à população”.

Para os defensores da aplicação de práticas gerenciais capitalistas na escola pública a administração educacional é compreendida sob o prisma da empresa mercantil. Tal entendimento nega a especificidade do processo pedagógico e a função social da educação, conforme ressalta Paro (2011), ao distinguir as características da empresa e da escola:

Embora os produtos (bens ou serviços) das empresas sejam diferentes uns dos outros, o objetivo final (lucro) é comum a todas elas, por isso podem ser

guiar pelos mesmos princípios administrativos, apenas adaptando seus métodos e técnicas à especificidade de seu produto. O mesmo não ocorre com a escola, cujo produto, o cidadão autônomo e sujeito do desenvolvimento de sua personalidade, não é apenas diferente do produto de qualquer outra empresa, mas o resultado da busca, pela escola, de objetivos antagônicos aos da empresa tipicamente capitalista. (PARO, 2011, p.37).

Apesar das diferenciações que podem ser destacadas entre a gestão da empresa e da escola, bem como suas finalidades, a aproximação entre essas instituições continua muito presente nas políticas públicas modificando as práticas e concepções educacionais em seus vários aspectos. A lógica do Estado gerencial no âmbito educacional envolve a avaliação, os indicadores de desempenho e a ênfase nos resultados, como elementos importantes para as mudanças que se almejam alcançar na gestão educacional. (CABRAL NETO; CASTRO, 2007). Verifica-se, por meio das atuais políticas educacionais, uma adequação do sistema público de ensino às tendências gerais do capitalismo contemporâneo, com ênfase à reorganização da estrutura administrativa, tanto do sistema de ensino como da gestão da escola (HIDALGO, 2004, p. 115).

A contrarreforma do Estado, orientada pelo PDRAE, trouxe profundas mudanças integradas aos processos mais amplos de transformação política, econômica e social para o País. A área da gestão do serviço público, em especial a gestão da educação, foi palco de novos conceitos e ressignificação de outros, pois princípios e valores oriundos das empresas privadas passaram a ser disseminados como modelos ideais para ações e práticas no serviço público estatal.

Como parte desse movimento de contrarreforma, os organismos multilaterais do capital têm conduzido ajustes no campo da educação para a América Latina, por meio de um discurso homogeneizador para essa região. Com efeito, os caminhos e concepções traçadas no PDREA afetam a gestão da educação, a qual é fortemente influenciada por um discurso internacionalmente construído, que busca estabelecer consensos e disseminar nos países periféricos os objetivos prescritos na contrarreforma do Estado e da educação.

Na próxima seção desse capítulo apresentaremos os princípios oriundos dos organismos multilaterais do capitalismo que buscam orientar as mudanças na política e na gestão da educação dos países periféricos. Tais recomendações guardam relação com a contrarreforma do Estado e com a perspectiva de instituir novos princípios na gestão da educação, a fim de dar-lhe um caráter gerencial.

1.2 ORGANISMOS INTERNACIONAIS: IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

No final do século XX, os países latino-americanos iniciaram a contrarreforma educacional, em resposta ao processo de indução externa organizada pelos organismos multilaterais do capital e pelas mudanças no papel do Estado. Assim, “as recomendações internacionais orientavam a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade por meio da implementação de políticas de descentralização na gestão da educação e de incorporação da lógica da gestão privada na gestão pública” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 16).

A intenção do conjunto de alterações recomendadas visava,

[...] Tornar a política educacional compatível com as medidas de minimização das responsabilidades dos Estados nacionais e dos recursos públicos aplicados nas áreas sociais. Nessa perspectiva, a organização e gestão do sistema educacional e da escola foram dimensões privilegiadas nas reformas do setor na América Latina durante a década de 1990. (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 16).

Garjado (1999), ao fazer um balanço sobre as características e resultados da contrarreforma realizada nos anos de 1990 na América Latina, destacou que os países da região estiveram abertos às orientações políticas e recomendações emanadas dos organismos internacionais que se tornaram marcos para as mudanças implementadas na região. Assim é possível caracterizar esse período “*por una importante cantidad de tiempo, talento e recursos dedicados a la tarea de modernizar la gestión de los sistemas de educación pública*”. (GARJADO, 1999, p. 7).

Houve um relativo consenso entre os países da América Latina, firmado nos anos de 1990, em relação às políticas mais adequadas para impulsionar a contrarreforma educativa e efetivar a modernização da gestão. Nos próprios termos do autor:

Mejorar la calidad de la enseñanza, aumentar las exigencias y focalizar la atención em os resultados del aprendizaje;
Descentralizar y reorganizar la gestión educativa y ofrecer más autonomía a las escuelas sobre todo em los niveles básicos de la enseñanza;
Abrir la institución escolar a las demandas de la sociedad e interconectarla com otros âmbitos o campos institucionales, públicos e privados;
Invertir más, administrar mejor y probar modelos de asignación de recursos vinculados a resultados. (GARJADO, 1999, p. 8).

O discurso que direciona, desde os anos de 1990 até os dias atuais, as mudanças na gestão da educação pública privilegia as ações, programas e políticas que trazem como pano de fundo a ênfase nos resultados, na descentralização para tornar a escola o núcleo da gestão, na responsabilização da comunidade pelo desenvolvimento do sistema de ensino, nas parcerias do setor público com a iniciativa privada e, na meritocracia como condição para os investimentos. Essas ações disseminadas como elementos que favorecem a modernização da gestão pública no campo educacional podem ser compreendidos como parte de um movimento mundial que defende a educação como fator de desenvolvimento econômico¹⁷, sobretudo em países periféricos como o Brasil. Para tanto, os imperativos econômicos se sobrepõem aos interesses sociais coletivos, tornando a gestão educacional uma área estratégica para superar a crise econômica.

De acordo com Oliveira (2009, p. 90), a contrarreforma educativa, embora anunciada como contrarreforma administrativa, trouxe proposições para um “novo modelo de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades”. A busca pela melhoria da qualidade da educação se apresenta como a finalidade de tal modelo de gestão, no entanto, os caminhos e processos estimulados para isso são alinhados a visão empresarial da educação, com destaque para: mensuração e quantificação da qualidade do ensino; flexibilidade administrativa e; desregulamentação dos serviços.

Casassus (2001, p. 13), também corrobora com a análise sobre os objetivos dos eventos e documentos regulatórios produzidos internacionalmente para conduzir a contrarreforma da educação nos países da América Latina, segundo ele o foco foi alcançar três objetivos principais: a) dar centralidade à educação, entendida como estratégia de desenvolvimento; b) estimular mudanças na gestão e; c) melhorar a qualidade da educação por meio de ações do nível micro e macro.

De acordo com os objetivos dessa tese, vamos centrar a análise no segundo objetivo sem, contudo, tratá-lo isoladamente dos demais. A ênfase na construção de um novo modelo de gestão marcou uma nova etapa do desenvolvimento da educação, na qual as transformações profundas, imbricadas com a reconfiguração do Estado, atingiram não apenas aspectos técnicos da gestão, mas políticos.

¹⁷ Para Oliveira (2009, p. 91-2), a educação no contexto de reestruturação produtiva do modo de produção capitalista e de inúmeras transformações no mundo do trabalho “continua a ser invocada como ‘tábua de salvação’ para o progresso e equilíbrio social [...]. A eficácia da educação como meio de obtenção do desenvolvimento econômico, como mecanismo de equalização social, ainda está fortemente presente nos documentos oficiais para educação em âmbito nacional e internacional”.

Foram mudanças que não se limitaram à questões didáticas e de conteúdo, mas primordialmente diziam respeito à política que deveria nortear a educação, suas formas de financiamento, controle e gestão. Tais reformas seriam justificadas pela relativa importância atribuída aos processos escolares formais neste momento de reestruturação capitalista, de emergência de novos padrões de produção. (OLIVEIRA, 2010, p. 24-5).

A nova forma de o Estado administrar a educação sinalizou uma gestão orientada “para a abertura do sistema, o estabelecimento de novas alianças, os processos de descentralização e a ênfase na qualidade e equidade” (CASASSUS, 2001, p. 13). A regulamentação da educação passou, portanto, a ser conduzida de maneira compartilhada com os outros setores e instituições, deixando de ser uma tarefa exclusiva do Estado. Para essa prática tornou-se imprescindível a “abertura a novas alianças” – que também podem ser entendida como o estabelecimento de parcerias – e, “uma nova organização do Estado”.

De acordo com Casassus (2001) a abertura a novas alianças possibilitou que o Estado e diferentes setores representantes da sociedade participassem de discussões e assumissem compromissos com a educação pública. Nesse sentido, nos anos de 1990 tiveram destaque no Brasil o Plano Decenal de Educação e a LDB nº 9394/1996. Já nos anos 2000, podemos mencionar a Lei nº. 10.172/2001.

Embora se tenha garantido, em certa medida, a participação de diferentes segmentos sociais, sobretudo no campo legislativo, a abertura não tem representado, por si só, avanços na formulação de acordos entre o Estado e a sociedade civil que de fato representem o fortalecimento da educação pública de qualidade social. Isso porque, como pano de fundo da abertura a novas alianças está a intenção dos organismos multilaterais e dos governos nacionais em estabelecer consensos e evitar conflitos.

Sobre a nova organização do Estado, Casassus (2001) explica que a implementação das medidas que buscam modificar a gestão educacional, pautam-se em construir uma estrutura capaz de estabelecer um “sistema de relações entre atores, determinado por decisões” (CASASSUS, 2001, p. 19). Assim, o sistema de decisões estrutura e transforma as relações de poder nas organizações em padrões de relação entre os atores do sistema, no contexto de (re)definição do papel do Estado no campo educacional.

Para Rodríguez (2004, p. 17), reformar toda a gestão das políticas públicas implicou na “descentralização, como meio de transferência das responsabilidades da gestão e execução dos serviços educativos da União para os estados e municípios; porém, ainda se mantém, na maioria dos países, uma administração centralizada [...]”. Esse movimento buscou atender o ajuste econômico e a diminuição da ação do Estado em áreas sociais, como a educação. No

Brasil a municipalização¹⁸ foi um dos processos responsáveis pela nova organização do Estado com foco na descentralização.

Tais mudanças na gestão apresentadas como necessárias para modernizá-las, podem ser compreendidas como parte de um processo mais amplo que busca realizar

A reforma da educação em todas as suas dimensões, tornando-a mais flexível e capaz de responder às demandas contextuais para aumentar a competitividade dos países, particularmente daqueles em processo de desenvolvimento, para que estes possam se integrar, de forma competitiva, no mundo globalizado. (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007, p. 14).

Essa concepção busca aprimorar os sistemas educacionais, sua formulação e disseminação teve início no final do século XX, com continuidade no século XXI. Dentre os encontros, documentos e reuniões que buscaram conduzir os objetivos da contrarreforma da educação na América Latina, podemos mencionar: a Conferência Mundial de Educação Para Todos¹⁹; o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança²⁰; a Declaração de Nova Delhi²¹ e; o Plano de Ação Hemisférico Sobre Educação²² (PAHE), dentre outros.

¹⁸ De acordo com Oliveira (2009, p. 174), a expressão municipalização pode ser entendida a partir de duas perspectivas, a saber: a) expansão da rede de ensino municipal, ampliando a oferta de atendimento do Município no campo educacional; b) como processo de transferência de rede de ensino de um ente federado para outro. Embora existam essas duas vertentes, o debate contemporâneo têm empregado o segundo sentido e a descentralização como impulsionadora desse processo de municipalização do ensino representa a “transferência de encargos de uma esfera à outra”.

¹⁹ Ocorreu na Tailândia, em 1990, teve papel importante na definição da política educacional, estimulando um contexto favorável para discussões sobre a educação. O Projeto Educação para Todos (EPT), fruto da Conferência Mundial de Educação para Todos, difundiu a ideia de que o desenvolvimento da educação deveria realizar as necessidades básicas de aprendizagens (NEBAS), com a atenção das políticas públicas voltadas para grupos focalizados, as NEBAS não receberiam atenção apenas da educação escolar básica, mas deveria ser compreendida como tarefa de “outras instâncias educativas como a família, a comunidade e os meios de comunicação” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 49). Quatro agências financiaram a Conferência Mundial de Educação para Todos, sendo elas: Organização das Nações Unidas, para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

²⁰ Foi realizado em Nova York, setembro de 1990, originou a Declaração sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança. O Brasil juntamente com mais 158 foram signatários desse documento que em seu texto referenda os princípios da Declaração Mundial de Educação para Todos. (VIEIRA, 2001, p.64).

²¹ Documento produzido na reunião do grupo dos nove países integrantes do EFA-9, dentre eles o Brasil, que ocorreu em 1993 em Nova Delhi. Teve forte influência na política educacional brasileira, as prioridades presentes no documentam foram: melhoria qualitativa dos sistemas educacionais, filosofia de atenção integral, entendimento da questão educacional como responsabilidade de toda a sociedade, atenção ao grupo magistério, focalização dos recursos para a educação básica e aprimoramento do gerenciamento dos recursos destinados à educação. (VIEIRA, 2001, p.65).

²² De acordo com Cabral Neto e Rodriguez (2007, p. 16), o PAHE tem abrangência continental e envolve 34 países. Sua criação dada o ano de 1994, em Miami. A educação nesse plano esteve “incluída nas propostas de erradicação da pobreza e da discriminação, fixou dez metas a serem atingidas até 2010: acesso universal a uma educação primária de qualidade, com uma taxa de conclusão de 100%; acesso de pelo menos 75% dos jovens ao ensino médio; extinção do analfabetismo; capacitação técnica e profissional dos trabalhadores e do magistério em particular; aumento do acesso à educação superior e fortalecimento de sua qualidade; desenvolvimento de

No conjunto dos marcos regulatórios da cooperação/intervenção internacional que firmaram uma agenda prioritária para educação, vamos analisar aqueles que indicaram como objetivo as mudanças na gestão dos sistemas de ensino. Destacamos então o documento denominado “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*”, publicado pela CEPAL juntamente com a UNESCO, no ano de 1992.

A análise que o documento apresentou sobre a situação da educação nos países da América Latina e Caribe, envolveu os eixos desenvolvimento, educação e competitividade. Buscou com isso, criar uma relação sistêmica entre esses eixos com indicativos para a criação de certas condições educacionais, de capacitação profissional e de estímulo ao progresso científico e tecnológico, como estratégias para o fortalecimento da economia dos países periféricos.

A relação sistêmica entre o desenvolvimento, a educação e a competitividade, na visão dos técnicos da CEPAL e da UNESCO, poderia tornar “possível a transformação das estruturas produtivas da região em um marco de progressiva equidade social”. (SHIROMA, MARAES; EVANGELISTA, 2007, p. 53). Para tanto, o documento recomendava a reforma educativa, sendo então alcançada através de mudanças nos sistemas educacionais, na capacitação profissional e no papel desempenhado pelo Estado.

A respeito das mudanças nos sistemas de ensino chamamos a atenção para gestão educacional, que conforme apresentado no documento deveria seguir as orientações dos analistas da gestão empresarial dos países desenvolvidos. Sobre esse aspecto o documento aborda que é importante “*una gestión empresarial eficiente y la existencia de un vínculo inseparable entre educación y estilo de gestión empresarial*”. (CEPAL/UNESCO, 1996, p. 48).

De acordo com Frigotto (2009, p. 69), as recomendações dos organismos internacionais, como a CEPAL e UNESCO, disseminam o entendimento de que os problemas educacionais se devem a má gestão, a partir dessa premissa estimulam “políticas fragmentadas e a gestão educacional pautada na perspectiva da mercantilização”. Ganham relevância nesse cenário as noções de qualidade total, empreendedorismo, MBA (*Master in Business Administration*) e a centralidade dos processos de avaliação.

estratégias para superar as deficiências nutricionais dos alunos; descentralização escolar, participação dos pais, docentes, comunidade e funcionários; revisão e atualização dos programas de capacitação profissional; criação de uma associação hemisférica como fórum de consulta de governos, ONG, empresários, doadores e organismos internacionais; convocação da Cúpula Social (1995) e da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995) para abordar o acesso universal à educação”.

O documento também sinalizava a necessidade de reconfiguração na capacitação profissional, na qual destaca que a educação e o conhecimento deveriam ser elementos centrais para o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, apresentou os desafios para a aproximação entre a educação e a economia e, entre o sistema de ensino e a empresa. Em sua análise para ocorrer essa aproximação seria necessário: proporcionar aos trabalhadores formação geral e habilidades técnicas para desenvolverem atividades produtivas; promover a eficiência, a qualidade do ensino e a equidade; fomenta a descentralização garantindo uma unidade nacional e assegurando uma equitativa distribuição de oportunidades e resultados.

Para tanto, o sistema de ensino e a própria escola deveriam incorporar a lógica organizativa da empresa, como forma de preparar os trabalhadores para as mudanças trazidas pela reestruturação produtiva. Com efeito,

Los cambios institucionales en las formas de organización y de gestión de las acciones educativas son prioritarios para vencer las resistencias de la gestión educativa tradicional y superar el creciente aislamiento de las escuelas frente a las demandas sociales. Em un contexto de rápida transformación, se hacen necesarios mecanismos institucionales ágiles, flexibles, que garanticen un uso eficiente de los recursos disponibles. (CEPAL/UNESCO, 1996, p. 43).

Notadamente esses aspectos remeteram para “*un nuevo papel al Estado que incluye regulación, evaluación, fomento e financiación*” (CEPAL/UNESCO, 1996, p. 41). Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 55), o documento ao indicar um novo papel a ser desempenhado pelo Estado, sugere a necessidade de contrarreforma administrativa que “operassem uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de política”. O Estado avaliador poderia garantir a conjugação de esforços de descentralização (compreendida como desconcentração de tarefas) e de integração (concentração de decisões estratégicas).

Outro importante documento organizado pela CEPAL e UNESCO é o denominado *Invertir mejor, para invertir mas: financiamiento y gestión de la educación em América Latina y Caribe*²³ (CEPAL/UNESCO, 2005). Segundo Nardi (2010, p. 216) esse documento “corresponde a uma retomada da complementaridade entre Cepal e Unesco para o início de uma nova plataforma de trabalho, desde a publicação do documento conjunto de 1992”. Entre os aspectos abordados, chama-se a atenção para a agenda educacional definida para os

²³ Foi elaborado conjuntamente entre a CEPAL e UNESCO, seu lançamento se deu durante o 30º período de sessões da CEPAL, em 2004, na cidade de Porto Rico.

próximos dez anos, tendo como pano de fundo a questão da gestão educacional, que ganhou novo *status* estratégico após o diagnóstico de que as reformas até então efetivadas não deram o resultado esperado, conforme apresenta:

É certo, por outro lado, que as reformas não tem dado os frutos esperados. Prova disso são as provas estandardizadas de medição de aprendizagem que mostram até a data um relativo estancamento, apesar das inovações na gestão e no aumento dos investimentos educativos tanto públicos como privados. Enfrentamos um momento de inflexão decisiva em que se faz necessário avaliar o caminho percorrido pelas reformas, conhecer seus êxitos e fracassos, e desde aí, retificar os paradigmas para otimizar o impacto dos recursos adicionais em termos de resultados, qualidade, equidade e pertinência (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 21).

Para saída desse quadro descrito no fragmento a cima, o documento define novas práticas que devem ser fomentadas no campo da gestão educacional, relacionando gestão e financiamento dos sistemas escolares, pois “não é só a questão de fazer mais, mas também de fazer melhor” (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 7). O foco central é fomentar uma gestão educacional mais eficiente e eficaz, com destaque para a gestão do trabalho escolar, capaz de promover impactos mais bem definidos quanto à qualidade e à equidade nos sistemas de ensino da região latino-americana, uma vez que elas estão inseridas no rol de ações potencializadoras do desenvolvimento econômico.

A partir disso, o documento define cinco eixos que têm impedido os êxitos na área da educação e faz recomendações para sua superação, sendo eles: a) forte centralização dos sistemas educativos, o que gera a necessidade de implementar uma gestão mais flexível e aberta, capaz, inclusive, de reunir atores que podem impulsionar a qualidade da educação; b) melhorar o uso dos recursos e do tempo escolar, prática que requer uma gestão otimizada, pois os gastos em educação tem recaído, em geral, em questões de estrutura física, que podem, posteriormente, ficar ociosas; c) falta de planejamento articulando os vários níveis do sistema de ensino, ressalta a necessidade de o planejamento do nível escolar estar em sintonia com o local e o regional; d) recomenda a premiação das ações descentralizadas/desconcentradas, por meio de políticas elaboradas pelo ministério da educação e; e) aponta a rigidez dos sistemas de ensino como característica que dificulta a participação da sociedade civil no campo educacional, faz-se necessário, então, criar estratégias de responsabilização pelos resultados educacionais.

Além do chamamento para a participação, compreendida como responsabilização, há também a intenção de envolver os docentes, uma vez que eles são as causas, tanto dos problemas, como também podem ser inseridos na tentativa de transformação da educação, na

medida em que: “somente bons docentes, dedicados à tarefa de educar, comprometidos com seu trabalho e satisfeitos com suas conquistas profissionais e pessoais podem garantir que os esforços de financiamentos sociais e financeiros tenham êxito” (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 90).

Dentre os eventos internacionais que buscaram orientar a política educacional, em especial a do Brasil, podemos mencionar também as reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe (PROMEDLAC)²⁴, composto por ministros de Educação, a divulgação de seus documentos se deu por meio do *Boletín Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe*²⁵, que contou com o financiamento da UNESCO e da Oficina Regional da Educação para a América Latina e Caribe (OREALC).

Na reunião do PROMEDLAC IV, que ocorreu em Quito, em 1991, a atenção esteve voltada para as mudanças na organização dos sistemas de ensino através de novos modelos de gestão. Segundo Casassus (2001, p. 11), a reunião determinou que “a gestão seria um instrumento para passar de uma etapa de desenvolvimento à outra”. Com isso, as recomendações orientaram sobre as características necessárias para o novo modelo de gestão, sendo elas:

- 1) a abertura do sistema, terminando com sua auto-referência para responder à demandas da sociedade; 2) o estabelecimento de novas alianças, a abertura do sistema de participação e tomada de decisões a novos atores e novos aliados; 3) um vasto processo de descentralização, pondo fim ao centralismo histórico; 4) a passagem da ênfase na quantidade para a ênfase na qualidade. (CASASSUS, 2001, p. 11).

Assim, a educação para responder as demandas sociais e estar articulada com outros setores essenciais deveria modificar o seu estilo de planejamento e gestão. Nesse sentido, a declaração apresentou que a gestão burocrática dos sistemas de ensino não privilegiou a participação plena dos sujeitos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem, assim eles não se responsabilizam pelos resultados alcançados e pelos fracassos do sistema educativo. Segundo Castro (2008, p. 392), “o PROMEDLAC IV anunciava que o modelo burocrático de administrar os sistemas de ensino estava em decadência, tendência aceita mundialmente,

²⁴ O PROMEDLAC realizou várias reuniões com a participação dos Ministros de Educação e representantes oficiais, então vejamos: PROMEDLAC I (1984, em México); PROMEDLAC II (1987, em Bogotá); PROMEDLAC III (1989, em Guatemala); PROMEDLAC IV (1991, em Quito); PROMEDLAC V (1996, em Santiago); PROMEDLAC VI (Kingston, 1996) e; PROMEDLAC VII (2001, em Cochabamba).

²⁵ De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 59), o início das publicações se deu em 1982, porém apenas nos anos de 1990 que a sua difusão ganhou visibilidade e passou a ser implementada.

diante da grande crise econômica iniciada em meados de 1970”. Com o advento do processo de mudança econômica, provocado pelo avanço científico-tecnológico, pela globalização da economia e pela reestruturação produtiva, novos padrões de organização do trabalho passaram a ser definidos. E nesse cenário de novas definições que estiveram inseridas as propostas da Declaração de Quito, em 1991.

Como alternativa para esse quadro, o PROMEDLAC IV, sinalizou que:

*La modernización administrativa procura dotar de mayor eficiencia a la organización de los recursos existentes, junto a una **gestión democrática destinada a crear condiciones para que el personal que trabaje en ella pueda ser más eficaz.** Tanto la modernización como la democratización de la gestión constituyen criterios de acción destinados a dinamizar el factor humano involucrado en los sistemas educativos para que éstos, a su vez, puedan potenciar los recursos técnicos existentes, y dar mayor coherencia a una acción educativa en que se pretende compatibilizar la responsabilidad con la autonomía y la creatividad con el cumplimiento de planes nacionales y locales de educación. (UNESCO, 1991, p. 30) (grifos nossos).*

O documento apresentou a gestão democrática como um elemento da modernização da gestão. A intenção foi criar condições e mecanismos para envolver os sujeitos, responsabilizando-os pelas ações e na busca da eficiência. Com isso, a participação no processo de gestão democrática assume uma conotação de envolver os atores sociais, dotando-os de autonomia para cumprir os acordos educacionais nacionais e locais.

Com efeito, o modelo de gestão trazido pelo PROMEDLAC IV, deveria responder aos seguintes desafios: melhorar a eficácia dos sistemas educacionais; promover a equidade na distribuição dos serviços educativos zelando pela qualidade da educação, sobretudo, para os grupos prioritários; melhorar a eficiência dos sistemas de ensino através da racionalização do uso dos recursos disponíveis. Para isso, havia a necessidade de impulsionar a descentralização, construir processos de avaliação de resultados, desenvolver programas para corrigir desigualdades de oferta educativa. (UNESCO, 1991). O PROMEDLAC IV (1991) também constatou que não haviam gestores capacitados para o desenvolvimento de uma gestão eficiente, diante disso, recomendou a qualificação dos gestores públicos.

Castro (2008) destaca para alcançar as mudanças anunciadas no PROMEDLAC IV no campo da gestão educacional era “necessário produzir uma transformação profunda na gestão educativa tradicional, que permita articular, efetivamente, a educação com as demandas econômicas, sociais, políticas e culturais, rompendo com o isolamento das ações educativas” (CASTRO, 2008, p. 393).

Em 1993, em Santiago, ocorreu o PROMEDLAC V, dele resultou a Declaração de Santiago, na qual constam diretrizes que reafirmaram papel central à educação no processo de desenvolvimento sustentável. O foco, por um lado, foi o crescimento econômico alcançado pela incorporação de conhecimentos no processo produtivo e, por outro, a equidade social.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 60), o PROMEDLAC V abordou a educação como estratégia importante para a superação da pobreza no próximo milênio, para tanto, os aspectos sinalizados foram “[...] a aquisição de conhecimentos, a formação de habilidades técnicas fundamentais e a internalização de valores [...]”. Dentre os objetivos pretendidos pelo PROMEDLAC V, chamamos a atenção para a melhoria da qualidade da educação que a partir de dois eixos fundamentais orientou as ações que deveriam ser implementadas no sistema educacional.

Um dos eixos foi o pedagógico, que envolveu a tentativa de profissionalização da ação educativa. A questão central desse eixo esteve centrada na melhoria da qualidade da aprendizagem, para isso era preciso redefinir os conteúdos e métodos de ensino. Assim, tanto o administrador escolar, quanto o docente passaram a ter destaque nessa proposta, pois se tornou imprescindível “investimentos maciços na profissionalização docente por meio da formação, da atualização e do aperfeiçoamento ao lado da produção de materiais pedagógicos adequados”. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 60).

O outro foi o eixo institucional, sua ênfase se deu em razão da busca pela “profissionalização”. Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 60), mostram que a Declaração de Santiago apresentou que “um dos pontos frágeis do sistema estava em seu mau gerenciamento, da União à escola”. Daí a necessidade de profissionalização dos técnicos e gestores dos diversos níveis do planejamento educacional. Para superação desse cenário, dois caminhos foram apresentados: a descentralização e a desconcentração da administração e; a instalação de um sistema de avaliação do rendimento escolar tendo como parâmetros os padrões internacionais.

As reuniões PROMEDLAC no período de 1991 à 2001, foram, posteriormente, sedimentadas com o novo Projeto definido para a Região – Projeto Regional de Educação para a América Latina (PRELAC, 2002). Cabral Neto e Rodriguez (2007, p. 21-2), ao analisarem os documentos produzidos no âmbito PROMEDLAC apresentam que,

No final da década de 1980 e início da década de 1990, objetivou-se construir, âmbito do PPE (Projeto Principal de Educação), uma proposta que buscasse valorizar a educação como investimento social e lhe conferisse a função de dar respostas às demandas de desenvolvimento econômico. As

políticas formuladas para essa década (1990) tinham como foco a temática da qualidade da educação e, em particular, a qualidade da gestão dos sistemas de ensino.

Sobre o PRELAC (2002), pode-se dizer que o projeto tem sua duração prevista para quinze anos, sendo que o objetivo central é estimular mudanças significativas nas políticas públicas para alcançar, de fato, a educação para todos. Assim, será possível atender às demandas de desenvolvimento humano da região latino-americana no século XXI. Para isso, as mudanças educativas na região devem fundamentar-se nos seguintes princípios: a) dos insumos e das estruturas às pessoas; b) da mera transmissão de conteúdos ao desenvolvimento integral das pessoas; c) da homogeneidade à diversidade e; d) da educação escolar à sociedade educadora.

Os eventos internacionais e os documentos e declarações emanados por eles, indicaram uma agenda internacional para educação dos países periféricos, na qual a educação é compreendida como fator estratégico para o desenvolvimento e para competitiva econômica dos países da América Latina e Caribe. Para tanto, as recomendações propagaram a ideia de “modernização” da gestão educacional, vinculando-a ao modelo de gestão empresarial como parte das mudanças no papel do Estado.

O delineamento da política educacional brasileira também contou nos anos de 1990 com a influência do Banco Mundial (BM). Segundo Soares (2009), o BM exerce papel importante nos rumos do desenvolvimento mundial,

Sua importância deve-se não apenas ao volume de seus empréstimos e à abrangência de suas áreas de atuação, mas também ao caráter estratégico que vem desempenhando no processo de reestruturação neoliberal dos países em desenvolvimento, por meio de ajuste estrutural. (SOARES, 2009, p. 15).

A ênfase dada pelo BM ao campo social, em especial, para educação ocorre em função dela não ser vista “apenas como um instrumento de redução da pobreza, mas principalmente como fator essencial para a formação de ‘capital humano’ adequado aos requisitos do novo padrão de acumulação” (SOARES, 2009, p. 30). Com isso, a educação é entendida como fator importante para a formação do capital humano e para reprodução e perpetuação de certos cenários de desigualdade, que visam:

a) Adequar as políticas educacionais ao movimento de esvaziamento das políticas de bem-estar; b) Estabelecer prioridades, cortar custos, racionalizar o sistema, enfim, embeber o campo educativo da lógica do campo econômico; c) Subjugar os estudos, diagnósticos e projetos educacionais a essa mesma lógica (CORAGGIO, 1996, p. 11).

Fonseca (2009) analisa que o BM por meio de um modelo de financiamento chamado de “crédito de base”, buscou promover políticas de ajuste estrutural entre os países com dificuldades econômicas no período de reestruturação organizacional. A autora destaca que essas políticas ainda continuam em vigência e apresentam as mudanças necessárias, dentre elas: “a redução do papel do Estado, via diminuição do investimento do setor público e maior participação do setor privado; a realização de reformas administrativas; a estabilização fiscal e monetária; a redução do crédito interno e das barreiras de mercado” (FONSECA, 2009, p. 55).

Este modelo de política que tem como foco o ajuste estrutural condiciona o financiamento com determinados critérios para a concessão de créditos. Desse modo, o BM consegue influenciar as políticas setoriais dos países mutuários. “Como um dos pontos principais, o banco vem sugerindo a realização de reformas educacionais nos diferentes níveis de ensino” (FONSECA, 2009, p. 56). As reformas sugeridas pelo BM se alinham com os propósitos da atual fase de desenvolvimento da economia capitalista e suas intencionalidades para as mudanças na área educacional. O pano de fundo para as mudanças está na ideia do BM de que:

O atendimento das necessidades dos pobres em educação, nutrição e saúde terá efeitos importantes sobre o crescimento econômico: à medida que uma parcela maior da população adquirir capital humano básico, o crescimento deve se acelerar. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 01)

Diante disso, nota-se a importância da educação para o crescimento econômico, no qual o papel economicista do processo educativo ganha relevância quando o BM analisa e propõe medidas para a educação dos menos favorecidos. Com efeito, “*la educacion, es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza*” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 05). Assim, a educação vem sendo disseminada pelo BM como redentora da pobreza, pois por meio dela o indivíduo vai ser incluído socialmente e irá contribuir com o desenvolvimento produtivo do País.

De acordo com Fonseca (2009), a questão central da política do Banco Mundial na década de 1990 para os países em desenvolvimento, em especial, os da América Latina e Caribe, é a redução do papel do Estado no financiamento da educação, e a diminuição dos gastos do ensino. As estratégias utilizadas pelo BM para estimular a contrarreforma da educação incluem incentivos à privatização e o direcionamento para aquisição de insumos educacionais. A privatização, segundo Fonseca (2009, p. 56), “[...] implica diminuir os encargos financeiros do Estado na área da educação, em consonância com as políticas de

ajuste. Para tanto, recomenda-se medidas voltadas para a privatização dos níveis mais elevados de ensino, especialmente o superior [...]”. Nessa lógica, os recursos públicos deveriam estar voltados prioritariamente para garantir a universalização do acesso à educação, em seu nível primário.

Os insumos educacionais são apresentados pelo BM também como uma estratégia, sendo então apresentados como “determinantes para o desempenho escolar dos alunos em países de média e baixa renda” (FONSECA, 2009, p. 56). Há nesse sentido, destaques para bibliotecas, material instrucional e livros-textos. *“Un aumento moderado de la relación profesor-alumnos tiende a mejorar la educación cuando permite que se reasignen recursos para otros insumos críticos, como los libros de texto”* (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4).

A visão economicista dos organismos internacionais para a área da educação se apresentou como uma saída para os problemas educacionais vivenciados pelos países periféricos no contexto de ajuste estrutural. No caso do Brasil, o quadro de exclusão social e desigualdades no acesso, permanência e qualidade da educação, somados a evasão e repetência, sobretudo, no Ensino Fundamental e Médio, contribuiu para as tentativas de adequação da política educacional aos ideários da contrarreforma. Os governos estiveram abertos para as mudanças anunciadas como necessárias para promover o fortalecimento da economia no contexto de reestruturação produtiva.

De acordo com Torres (2009), o BM tem se apresentado nos últimos anos como organismo com maior visibilidade no panorama educativo global. Com efeito, “o BM transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a fim de sustentar tal função técnica, em fonte e referencial importante de pesquisa educativa no âmbito mundial” (TORRES, 2009, p. 126). Pode se dizer que o BM vem cada vez mais ampliando suas atividades e funções, assumindo um papel cada vez mais político capaz de disseminar e influenciar a formulação de políticas tanto de ordem setorial como global.

De maneira geral, os documentos e diretrizes dos organismos multilaterais do capital têm, ao longo dos anos, construído, consolidado e disseminado as análises e propostas para os países em desenvolvimento com uma base ideológica e conceitual comprometida com as mudanças exigidas pelo modo de produção capitalista. Os governos nacionais tem seguido o receituário internacional e impregnado em suas políticas públicas a lógica instituída pelos organismos multilaterais, uma vez que seus interesses coincidem com as propostas apresentadas.

A partir das questões apresentadas sobre as implicações dos organismos internacionais na gestão educacional, buscaremos na próxima sessão desse capítulo analisar o princípio da gestão democrática e sua materialização na política educacional nos anos de 1990.

1.3 PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: PARTICIPAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E AUTONOMIA

Após destacar as características do modelo de gestão gerencial trazidas pelo PDRAE e as influências dos organismos internacionais na contrarreforma educacional, faz-se necessário discutir as questões e princípios relacionados à gestão democrática da educação, pois consideramos relevante para este estudo distinguir os dois modelos e, ao mesmo tempo, buscar identificar na política educacional brasileira aspectos que, pela conjuntura histórico-política-social, tem contribuído para a coexistência desses processos.

De acordo com Krawczyk e Vieira (2008, p. 47), um importante elemento da contrarreforma da educação no Brasil foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), n. 9.394/1996, “que definiu uma nova organização da gestão do sistema educacional e da unidade escolar”. Notadamente que sua tramitação e aprovação contou com embates de projetos de sociedade e de educação distintos, entre os que buscavam uma efetiva democratização da educação e aqueles que defendiam os ideais neoliberais e pretendiam a “modernização” da área educacional.

Com efeito, pensar e problematizar a gestão da educação e suas finalidades na atualidade requer dialogar com os conceitos basilares da gestão democrática, esta entendida como,

Processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas. (DOURADO, 2008, p. 79).

Assim, o “jogo” democrático precisa ser vivenciado pelos sujeitos históricos, na relação diária para a construção da educação escolar, tanto no espaço da sala de aula, quanto

nos diferentes níveis do planejamento educacional. Como ação que intencione a transformação das práticas excludentes nas tomadas de decisões e na definição da função social da educação comprometida com a classe trabalhadora.

O campo educacional se constitui com espaço fértil para a disputa entre projetos de sociedade distintos e na consolidação de seus pressupostos ideológicos. Essa questão nos remete ao entendimento da gestão democrática, não como um significado imediato, mas com materialidade historicamente construída no processo de relações sociais contraditórias.

No campo de disputa pela efetivação da gestão democrática da educação os termos gestão e administração têm assumido significados que ora os tornam sinônimos, ora se apresentam como conceitos distintos. Isso porque a construção social desses termos tem caracterizado a gestão, em alguns momentos, como processo de gerência, peculiar das empresas capitalistas e, em outros momentos, representa um processo inerente à ação administrativa. Também há o entendimento de que a gestão pode ser uma alternativa no momento de redefinição do papel social da educação no contexto da contrarreforma do Estado, que por um lado, alinha a gestão da educação aos interesses conservadores, e por outro, possui enquanto possibilidade a construção de um processo político-administrativo que organize, oriente e viabilize de maneira contextualizada práticas afeitas aos interesses sociais coletivos.

Sobre o conceito de gestão, Cury (2005, p. 14), nos diz que o termo tem origem no “verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere* e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar. Trata-se de algo que implica o sujeito”. Também para explicar o termo gestão, podemos compreendê-lo a partir da “sua raiz etimológica em *ger* que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer. Da mesma raiz provem os termos *genitora, genitor, germen*” (CURY, 2005, p. 14). Com isso, partimos do pressuposto de que a gestão da educação está relacionada à coordenação do esforço coletivo, e que sendo uma construção do ser histórico social pode fundamentar-se em princípios democráticos devendo, portanto, não ser considerado como um fim em si mesmo, mas como um processo de mediação que conduza aos fins essencialmente democráticos.

Já o termo administração, em sentido geral, segundo Paro (2010, p. 25), “é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados. Assim pensada, ela se configura, inicialmente, como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente os objetivos a serem cumpridos”. No entanto, a apropriação indevida desse termo pela sociedade capitalista, como lhe é peculiar, tem historicamente lhe

atribuído características inerentes ao modo de produção dominante. Sobre isso, Paro (2010), destaca:

Tais características dizem respeito, no que concerne à racionalização do trabalho, ao problema da divisão pormenorizada do trabalho e da forma que ela assume visando à geração de maiores lucros ao capitalista; no que diz respeito à coordenação do esforço humano coletivo, têm a ver com o problema da gerência ou do controle do trabalho pelo capital (PARO, 2010, p. 45).

Esses aspectos quanto levados para a administração da escola acabam por operar uma mudança na natureza do trabalho escolar, pois assim, o mais importante se torna o controle do trabalho, mostrando seu caráter de gerência. Pautada na busca pelo controle a administração escolar acaba por cultivar a separação entre o pensar e o fazer. Há quem pensa o processo e há quem apenas realizada/executa as atividades, tal qual o capital determina.

O conceito de administração teve sua origem e elaboração a partir da organização social capitalista. Quando o contexto escolar se vale dos termos e métodos administrativos que são específicos da empresa e do capital, faz-se necessário significá-los. Notadamente que o modelo de administração e gerência específico da empresa é levado para escola como fórmula a ser seguida. No entanto, ter em mente o que se quer alcançar enquanto organização escolar, pois

A aplicação da administração capitalista na escola constituir-se-ai, portanto, numa maneira de se introduzirem aí, também esses benefícios técnicos, os quais concorreriam para a consecução dos objetivos educacionais de distribuição do saber historicamente acumulado. Nesse sentido, a Administração Escolar poderia revestir-se de um caráter transformador, na medida em que, indo contra os interesses de conservação social, contribuísse para a instrumentalização cultural das classes trabalhadoras. (PARO, 2010, p. 129).

Diante disso, pode-se dizer que a administração escolar deve assumir uma perspectiva crítica, negando, portanto, o conceito conservador do enfoque administrativo. Assim, há necessidade de compreender de maneira contextualizada e histórica os princípios, métodos e técnicas da administração para, com isso, resignificar seu uso no contexto educacional. A absorção acrítica e passiva dos procedimentos desenvolvidos na administração escolar apenas contribui para a reprodução das relações contraditórias da sociedade de classe. É mister, portanto, a compreensão do cotidiano escolar e sua natureza.

A partir disso, entendemos que os termos gestão da educação e administração não são mutuamente excludentes, pois a essência desses processos coincide no sentido de que ambos são atividades essencialmente humanas de planejamento e ação sobre a realidade, a fim de alcançar objetivos previamente estabelecidos e que, para tanto, mobilizam o sujeito para a ação utilizando os meios disponíveis. Essa compreensão coincide com a definição de Marx sobre a ação humana de transformar a natureza por meio do trabalho, como um ato consciente, organizado no campo das ideias e objetivado na prática social.

A questão central são os princípios, construídos historicamente, que guiam o processo de gestão ou administração no contexto educacional, pois a dimensão política dos atos administrativos de organização educacional em suas várias esferas de realização, devem levar à construção da gestão democrática da educação, considerando as especificidades da gestão educacional.

A gestão educacional tem natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados. Ou seja, a escola, entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício *stricto sensu*. Isto tem impacto direto no que se entende por planejamento e desenvolvimento da educação e da escola e, nessa perspectiva, implica aprofundamento sobre a natureza das instituições educativas e suas finalidades, bem como as prioridades institucionais, os processos de participação e decisão, em âmbito nacional, nos sistemas de ensino e nas escolas. (DOURADO, 2007, p. 924).

A gestão democrática da educação pressupõe a garantia do direito à educação como um serviço público afeito à democracia. No entanto, a gestão não é uma ação neutra, mas um processo construído historicamente e, por isso, pode incorporar elementos contraditórios aos interesses de democratização da educação. Isso porque, a própria essência da educação, como processo de humanização do sujeito, tem assumido na prática, principalmente através da política educacional, feições que desvirtuam dos interesses socialmente referenciados pela classe trabalhadora. Nesse sentido, é urgente “a ressignificação da administração da educação exige que examinemos as inter-relações que ocorrem no mundo sócio-cultural global e que constituem em determinações para novas formas de organização e da gestão da educação” (FERREIRA, 2011, p. 297).

A Constituição Federal do Brasil de 1988²⁶, inaugurou o princípio da gestão democrática do ensino público, que pressupõe a construção de uma cultura organizacional que encerre as práticas autoritárias de concentração de poder, nos diferentes níveis do planejamento educacional. De acordo com 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.

Para Lima (2004), a concepção de “democratização” acentuada na década de 1980 chamou a atenção para a democratização nos aspectos sociais, políticos e econômico, apresentando ligação com a necessidade de

Redemocratização do Estado brasileiro que, no início daquela década, viu instituída a abertura política, a distensão do regime autoritário, após a derrocada do modelo econômico, que se somou ao conclamo popular organizado em defesa de eleições diretas e de formas de participação da sociedade civil organizada no controle dos governos. (LIMA, 2004, p. 17).

Segundo Minto (2012, p. 182), “o inédito princípio da gestão democrática do ensino foi uma importante conquista da Constituição Federal de 1988, ainda que seja difícil avaliar o quanto ele representou na prática da gestão escolar por todo o País”. O texto constitucional não esclareceu o que de fato se buscou estabelecer com o termo “democrático”, assim, a construção prática da gestão democrática nos sistemas de ensino ficou passiva de equívocos.

O princípio da gestão democrática da educação resultou de conflitos estabelecidos para definir os rumos da política educacional e das práticas dela decorrentes. Tal orientação legal apresenta-se como uma síntese dos embates que ocorreram nas comissões e subcomissões responsáveis pela discussão do tema da educação no processo constituinte. Sobre isso, Adrião e Camargo (2007), destacam que dois grupos compostos por representantes da sociedade civil com representatividade no Legislativo, conduziram o debate sobre o sentido que deveria ser atribuído à gestão democrática da educação.

26. Segundo Minto (2012, p. 182), o debate sobre a gestão democrática da educação foi bastante polêmico no processo constituinte, pois as opiniões estiveram divididas, de um lado o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública “afirmava o princípio da gestão democrática com a participação de toda a comunidade escolar (funcionários, docentes, estudantes e pais)”; por outro lado o grupo defensor dos interesses privatistas “tentou limitar essa participação, tanto na forma de composição dos colegiados a serem instituídos, quanto na qualidade das intervenções efetivas de cada segmento”.

O primeiro grupo afeito com as posições do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública²⁷, assumiu a defesa da gestão democrática da educação como forma de garantir o “[...] direito à população (pais, alunos e comunidade local) de participar da definição das políticas às quais estariam sujeitos. Para esse setor, formar cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressuporia vivências democráticas no cotidiano escolar [...]” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 66). Para isso, seria essencial a criação de mecanismos que possibilitassem a participação na gestão, tanto na escola, como nos sistemas de ensino. A defesa da gestão democrática desse grupo não fazia distinção entre setor público ou privado, ou seja, os princípios democráticos deveriam orientar os estabelecimentos oficiais de ensino e a rede privada.

Contrariamente, o segundo grupo, composto pelo setor empresarial e pelos defensores dos interesses das escolas confessionais, tinham um entendimento diferente quanto à gestão democrática da educação, sendo então resumida na “[...] possibilidade de famílias e educadores colaborarem com direções e/ou mantenedoras dos estabelecimentos de ensino”. (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 66). Para esse grupo a participação da família e dos educadores era um elemento aceitável na medida em que ocorresse como “mera colaboração na implantação de medidas previamente decididas”. (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 66-7).

No decorrer do processo constituinte os embates e disputas entre os dois grupos buscaram definir aspectos essenciais para a definição da gestão democrática, tais como: qualidade da participação dos sujeitos envolvidos no contexto educacional; criação e composição de futuras instâncias de tomadas de decisões e; intervenção nos processos decisórios. Notadamente que o segundo grupo esteve mais afeito em acentuar as limitações do conteúdo a ser definido na carta constitucional.

Assim, nos termos da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido no Artigo 206 que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios, inciso VI, gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. O resultado obtido no texto legal apresenta a gestão democrática restrita ao ensino público, permitindo, portanto, que a rede privada seja orientada por outros princípios. Também podemos destacar o caráter genérico na definição dos aspectos ou elementos que expressam a gestão democrática, que já poderiam ter sido

27. Constituído por importantes entidades do cenário nacional, dentre elas, destacamos: Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE); Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST); dentre outros.

estabelecidos na Constituição Federal de 1988, no entanto, o redator da lei figurou a expressão “na forma da lei”, delegando para as legislações complementares a definição e o estabelecimento dos mecanismos para por em prática a gestão democrática. Com isso, segundo Minto (2012, p. 183), “o que, no plano formal, se revela um importante avanço, acabou não se traduzindo plenamente na criação de mecanismos reais de participação da comunidade em instâncias decisórias do sistema de ensino e das unidades escolares”.

Outros documentos legais assumiram a tarefa de regulamentar o princípio da gestão democrática. Destacamos então a LDB nº 9.394/1996, como instrumento legal que apresenta um conjunto de determinações relacionadas à gestão da educação, mas que, pela conjuntura histórico-política e social que a produziu²⁸, também apresenta limitações. De acordo com Minto (2012), a LDB trata de temas importantes para educação brasileira de maneira “minimalista”.

Uma das questões por ela tratadas e que reafirma o caráter limitado da “democracia” brasileira refere-se à manutenção da exclusão do setor privado da obrigação de cumprir o princípio constitucional da gestão democrática, numa clara concessão aos fortes *lobbies* dos representantes dos interesses privatistas. (MINTO, 2012, p. 192).

Em grande medida a LDB repete o texto constitucional referente ao tema da gestão democrática da educação. Desse modo, reiterando o artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, a LDB nº 9.394/1996, em seu artigo 3º, estabelece que dentre os princípios do ensino brasileiro, está a “gestão democrática do ensino público na forma da lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Inciso VIII).

Sobre isso, Paro (2007, p. 74), analisa dois aspectos, primeiro a repetição da “fórmula da Constituição Federal” que acaba por tratar a questão da gestão democrática como tema que se apresenta esgotado na legislação federal, deixando portanto, para os sistemas de ensino, conforme prevê o art. 14 da LDB²⁹, a responsabilidade de regulamentar a gestão democrática. O segundo aspecto é a sua restrição ao ensino “público”, o que indica que a intenção dos legisladores foi deixar a iniciativa privada livre para atuar com base em princípios mais adequados a lógica do mercado e do lucro.

28. Sobre o processo de tramitação da LDB nº 9.394/1996, consultar: Saviani (1999; 2001), Brandão (2010), Didonet (2008) e PINO (2008).

29. O artigo 14 da LDB nº 9.394/1996, destaca que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades”.

Um dos princípios da gestão democrática na LDB que deverão ser implementados pelos sistemas de ensino, foi dado pelo art. 14, em seus incisos:

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

A questão da participação constante na LDB acentua o caráter “minimalista” da lei, pois apenas reescreve conquistas já alcançadas pela sociedade e pelos docentes. Segundo Paro (2007), é inconcebível pensar a elaboração da proposta político pedagógica da escola sem a participação dos profissionais da educação. Sobre os conselhos escolares a LDB “sequer estabelece o caráter deliberativo que deve orientar a ação desses conselhos” (PARO, 2007, p. 74).

Ao deixar de fixar de maneira objetiva os aspectos referentes à participação como ação importante para construção da gestão democrática, a LDB poderá abrir espaço para práticas de participação sem relação com os processos de democratização da educação. Sobre isso, ressaltamos que “a democracia é um processo para cuja constituição a participação é elemento fundamental, podendo referendar um movimento que tanto pode traduzir-se em um modelo consultivo e instrumental como um movimento transformador”. (LIMA, 2004, p. 29).

A construção da gestão democrática perpassa pela prática da participação como exercício do poder, como ação de controle sobre as tomadas de decisões, que requerer a ampliação dos espaços coletivos. No entanto, na sociedade de classes existem contradições na forma de promover a democracia, pois “no Estado capitalista ocorre um embate sobre o controle de elementos que podem ou não contribuir para a efetivação de um sistema de governo democrático” (LIMA, 2004, p. 29). Assim, os mecanismos que poderiam indicar a construção de espaços de participação social, como por exemplo, os diferentes tipos de Conselhos existentes nos sistemas de ensino e nas unidades escolares, encontram-se em uma arena de disputa entre os interesses conservadores da sociedade e os de perspectivas transformadora.

É importante frisar que a participação, entendida como prática social fundamental para a construção da escola democrática, na sociedade capitalista enfrenta um grande desafio ligado a necessidade de diálogo permanente, com foco nas políticas públicas e práticas emancipatórias, sem perder de vista os interesses coletivos, respeitando a autonomia e as

diversas formas de organização coletiva e, sobretudo, superando os riscos de subordinação e o alinhamento aos ditames das relações contraditórias da sociedade de classes.

A participação em todo o processo educacional, bem como na definição das políticas públicas para o setor, no sentido *lato*, perpassa pela necessidade de reafirmação da efetiva participação política dos sujeitos na busca constante pela (o): ensino gratuito e universal; coordenação e execução juntos no planejamento educacional; descentralização dos núcleos decisórios; fortalecimento das escolas e de sua autonomia administrativa, pedagógica e financeira; articulação e cooperação dos diferentes níveis de ensino; democratização do acesso e garantia de permanência dos estudantes; valorização do magistério, dentre outros. Esses pontos destacados, sem prejuízo de outros, estão ligados ao princípio de gestão democrática, nos entanto, para assegurar sua realização é imprescindível a participação efetiva dos segmentos da sociedade nas instâncias consultivas, deliberativas e de controle social da educação.

Ao lado da participação está a autonomia, outro aspecto da gestão democrática presente na LDB. A questão da autonomia, consta no art. 15 da LDB, no qual destaca que: “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).

De acordo com Barroso (2008, p. 12), a busca pelo processo de autonomia das escolas pode ser compreendido em um contexto mais amplo da política educacional que tem mostrado relação com a tentativa de resolver problemas oriundos da crise de governabilidade do sistema de ensino. Com isso, a autonomia se apresenta como saída para o “governo sobrecarregado” caracterizado pelos seguintes aspectos: a) expansão da oferta educacional; b) massificação do ensino; c) diversidade (individual, social e cultural) entre os alunos; d) desintegração da promessa integradora da escola no sistema produtivo; e) cortes no orçamento para educação e; f) mudanças administrativas do Estado.

Assim, a direção dada para a construção da autonomia intenciona “transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão” (BARROSO, 2008, p. 13). No campo das relações políticas e sociais, a autonomia pode atender os interesses da descentralização do poder pois:

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).

No contexto das políticas educacionais do Estado capitalista, Paro (2007, p. 77), destaca que sobre a “à autonomia administrativa, não confundir descentralização de poder com ‘desconcentração’ de tarefas; e no que concerne à gestão financeira, não identificar autonomia com abandono e privatização”.

A respeito da descentralização, esta tem sido um termo cada vez mais incorporado pelas políticas públicas educacionais como contraponto a centralização característica da gestão autoritária. No entanto, seu conceito guarda ambiguidade, pois no cenário de reconfiguração das funções do Estado a descentralização impulsionada pela administração pública tem significado desconcentração.

A redistribuição do poder central requer a prática da descentralização, Novaes e Fialho (2010), analisam a descentralização como um processo ou um meio que pode favorecer o sucesso da gestão educacional. No entanto, o termo é ambíguo e traz consigo as marcas do processo social que o constitui. Os estudos de Novaes e Fialho (2010, p.586), apresentam quatro variações ou tipos de descentralização, conforme destacamos: a) *desconcentração*: se caracteriza pela transferência ou delegação de autoridade, ou ainda, de competências de ação do governo central para as regiões e localidades; b) *delegação*: mantém uma cadeia hierárquica que toma as decisões e transfere responsabilidades, no entanto, a autoridade se mantém sobre o controle da unidade que a delegou; c) *devolução*: se caracteriza pelo fortalecimento e autonomia dos governos regionais e locais que não requer o controle direto do governo central e; d) *privatização*: caracterizada pela progressiva transferência de controle governamental da educação, convertendo as escolas públicas em escolas privadas.

O conteúdo dessas variações não é intrínseco ao processo de descentralização, vem construído dado pelas circunstâncias históricas que envolvem sua implementação ao longo da efetivação das políticas e programas do Estado. Pode-se observar que nos anos de 1990, sob a influência das propostas de contrarreforma do Estado, a descentralização ganhou destaque, na medida em que esse processo fez parte das características de desregulamentação do Estado. As propostas de descentralização foram tomadas para “modernizar” o Estado, ajustar a sua economia ao cenário internacional e diminuir os gastos públicos.

A ideia modernizadora da contrarreforma do Estado e da educação, na verdade tem o intuito de reparar as políticas públicas adequando às propostas neoliberais de minimização do papel do Estado. No entanto, este continuaria a inspecionar e acompanhar esses serviços através de mecanismos de controle e avaliação de resultados. Diante disso, aspectos da centralização/descentralização foram sendo instituídos por meio das políticas públicas educacionais, tais como: o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); a implantação de sistemas de avaliação; dentre outras.

A centralização/descentralização advinda das políticas do Estado exige uma reorganização nas atividades desenvolvidas pelas esferas de governo, com a intenção de articular e melhorar as prestações de serviços e a participação política nos sistemas educacionais. Sobre isso, Shiroma (2009, p.182), destaca que a real intenção é buscar convencer de que:

A burocracia estatal parece pesada e lenta, quando provou ser incapaz de lidar com equipamentos, merenda, e material ou manutenção de prédios, a descentralização aparece como solução, pois permite mais rápida identificação de problemas e busca de respostas mais apropriadas. Ou seja, os objetivos propostos pela descentralização é a melhoria da qualidade da gestão democrática, para que os problemas educacionais e físicos, as reivindicações, os financiamentos e entre outros recursos possam ser resolvidos e aplicados de maneira mais rápida e eficaz.

Para Shiroma (2009), a descentralização ganha relevância na medida em que todas as esferas administrativas de governo e instituições locais passam à buscar os seus interesses para a sua cidade ou grupos sociais. Porém, nesse modelo de descentralização, o governo federal continua a avaliar e fiscalizar as ações e políticas desenvolvidas pelos demais entes federados. Esta redefinição nos papéis de cada instância governamental e não governamental (comunidade escolar e pais) possibilita, segundo a visão neoliberal, uma maior participação dos indivíduos no campo educacional.

Com efeito, tal modelo de descentralização, que não redistribui o poder, pois os núcleos de tomadas de decisões são mantidos, desfavorece a construção da gestão democrática da educação. A realidade educacional brasileira tem vivenciado a desconcentração de tarefas, como sinônimo de descentralização, impulsionada pela transferência de responsabilidades com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Essa questão se apresenta no nível macro do planejamento, pois de acordo com Viriato (2004, p. 40), “as três esferas governamentais não tem compartilhado responsabilidades. O governo federal historicamente tem atuado mais como planejador, regulador e coordenador das políticas educacionais, sendo atribuída aos Estados e Municípios a execução de tais serviços”. E também no âmbito das unidades escolares, no qual a comunidade escolar (pais, alunos, professores, direção e funcionários) tem cada vez mais assumido responsabilidades pela manutenção da escola.

Diante disso, a autonomia da escola e dos entes federados frente às questões educacionais ficará prejudicada. A relação de cooperação entre os entes federados é algo ainda emblemático na organização político-administrativa e financeira da educação brasileira. Sua compreensão remete ao entendimento da necessidade de superação das desigualdades sociais e educacionais e a reafirmação do direito à educação, bem como a construção efetiva de uma relação de colaboração fundada na autonomia dos entes federados, tal qual deve se apresentar no federalismo³⁰.

Para Abrucio (2010, p. 39), na organização federativa devem “vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos”. Tais princípios podem contribuir para um regime de colaboração no qual os entes federados atuam de maneira compartilhada na busca pela garantia dos direitos sociais, dentre eles, o direito à educação.

O regime federativo brasileiro, de acordo com Abrucio (2010, p. 40), com a CF de 1988 apresenta três temas considerados essenciais para as políticas públicas educacionais, são eles: a) a descentralização, tendo como foco a municipalização, processo que pode impulsionar a democratização do sistema de ensino; b) Diretrizes e planejamento de caráter nacional, com destaque para LDB e para o Plano Nacional de Educação (PNE) e; c) Perspectiva de construção de um regime de colaboração entre os entes federados, como instrumento viabilizador da política educacional.

Notadamente, tais temas podem ser compreendidos como âncoras para efetivação da gestão democrática da educação. No entanto, sua afirmação na dinâmica social tem, em grande medida, sido marcada por um lado, pela “falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes” e, por outro, “pela competição desmedida entre os níveis de governo”. (ABRUCIO,

³⁰ Destacamos o entendimento de Almeida (1995, p. 88), de maneira conceitual “o federalismo se caracteriza pela não-centralização, isto é, pela difusão de poderes de governos entre muitos centros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é concebido por sufrágio popular”.

2010, p.43). Isso compromete a construção da autonomia dos entes federados e suas relações entre si.

Na perspectiva de construção de uma gestão democrática para educação, ressalta-se o regime de colaboração que, potencialmente, pode favorecer as relações cooperação no campo educacional. A LDB nº. 9.394/1996, sobre o regime de colaboração, ressalta que:

Artigo 8º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º - Caberá a União a coordenação da política de educação, articulando os diferentes níveis do sistema e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais,

§ 2º - Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (BRASIL, 1996).

A proposição de coordenação da União e a ideia de liberdade de organização dos sistemas de ensino nos limites das diretrizes nacionais, remete para um reforço do papel central do governo federal e a subsunção das demais esferas administrativas. Para Muranaka e Minto (2007, p. 50), a LDB em consonância com a CF de 1988, “reforça a incumbência da União de coordenar a política educacional. Dessa forma, o MEC é concebido como um órgão centralizador, com competência normativa sobre os demais sistemas de ensino”. Notadamente, a definição do regime de colaboração ficou comprometida no documento legal, pois aborda temas importantes para a organização da educação nacional de maneira genérica e repetindo o texto constitucional.

De acordo com Cury (2002, p. 199), o regime de colaboração entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal requer a elaboração de lei complementar para sua definição, conforme estabelece o § único do art. 23, da CF de 1988, pois o eu se tem vivenciado no País são tensões que tornam o pacto federativo “um regime de decisões nacionalmente centralizadas e de execuções de políticas sociais subnacionalmente desconcentradas em que se percebe uma situação de competitividade recíproca (guerra fiscal) entre os subnacionais”.

Ao deixar de fixar de maneira objetiva os princípios, os mecanismos, os instrumentos, os espaços e a definição da gestão democrática da educação, os dispositivos legais acabam, por um lado, favorecendo práticas imediatistas, fragmentadas e descomprometidas com a democratização da educação e, por outro lado, acentuam a necessidade de luta pela construção de uma política educacional que atenda aos interesses sociais coletivos. Assim,

Cabe entender os limites e as possibilidades da lei, menos como expressão de normas jurídicas e genéricas e mais como instrumento indutor de modificações de práticas sociais concretas, neste caso, das práticas escolares. Essas mesmas práticas que se quer comprometidas com o aumento da qualidade social que se deseja inaugurar. (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 71).

Os marcos legais sobre a gestão democrática podem ser compreendidos como balizadores para as mudanças que se almeja alcançar nesse campo, pois ao identificar os embates e disputas que trazem em suas entrelinhas, surgem questionamentos e indagações sobre a atual configuração da gestão democrática, entendida como processo de organização social que mobiliza interesses conflitantes e historicamente inconciliáveis sobre a função social da educação. Nessa ótica, torna-se imperativo saber: qual a concepção de gestão democrática presente nas políticas públicas educacionais? Qual o modelo de gestão a educação municipal de Macapá tem assumido com a implantação do PAR?

De modo geral e acompanhando o movimento político e econômico do Estado capitalista, as transformações na gestão da educação promovidas pelos governos brasileiros, principalmente nos anos de 1990 e neste início de anos 2000, tem ocorrido em grande medida através de programas governamentais implementados nos sistemas de ensino, não como políticas de Estado, mas como política de governo, que buscam imprimir os objetivos da contrarreforma da educação.

Nos limites da democracia formal que vivenciamos no atual estágio do capitalismo, elementos que poderiam indicar avanços na construção da gestão democrática, tais como: participação, descentralização e autonomia, estão sendo descaracterizados pelas políticas neoliberais no processo de contrarreforma do Estado e da educação. Como nos indica Lima (2004, p. 31), quando destaca que “os conceitos utilizados no projeto político de transformação social, quando apropriados pelos neoliberais, acabam por ser descaracterizados e empregados de forma enviesada [...] recontextualizados sob uma ótica individualista e mercadológica”.

Notadamente a concepção de gestão democrática - referenciada na participação popular nas tomadas de decisões, na transparência do uso dos recursos públicos, na autonomia didática, administrativa e financeira das escolas e no diálogo para as tomadas de decisões - disputa espaço com os significados oriundos da lógica economicista que sustenta as ações do Estado capitalista, sobretudo, da gestão gerencial. Com efeito, as práticas educacionais que privilegiam a vivência democrática têm, historicamente, apresentado dificuldades para se

estabelecerem, pois a concepção de gestão dominante tem disseminado a otimização e a racionalização técnica para o uso dos meios e processos educacionais como sinônimos de qualidade.

Nesse capítulo, buscamos discutir a conjuntura histórica que produziu um cenário de mudanças para o campo da gestão educacional, no qual foi possível verificar que as intenções proclamadas nos documentos oficiais da contrarreforma do Estado e da educação não coincidem com a luta histórica de construção de uma gestão democrática. Há nesse cenário um distanciamento entre as necessidades concretas da classe trabalhadora e as tentativas governamentais para promoverem a democratização da educação.

No próximo capítulo será dado destaque para a concepção de gestão democrática presente no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

2 INTERFACES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

As normas sobre a gestão democrática não são neutras, trazem embutidas concepção de poder, de sociedade, de democracia, de função social da escola frequentemente opostas às concepções que inspiram a radicalidade política de sua defesa. (ARROYO, 2008, p. 36).

A não-neutralidade de que nos fala Arroyo corrobora com o entendimento de que o princípio da gestão democrática da educação apresenta as determinações sociais do seu tempo histórico. Na organização econômica e social capitalista a escola tem assumido o papel de produzir a capacidade de trabalho, por isso, a discussão sobre a sua reestruturação e gestão ganha cada vez mais espaço na agenda política dos governos e dos organismos internacionais do capital e atualiza a luta histórica dos movimentos sociais pela construção da democratização da sociedade.

A efetivação da gestão democrática da educação, todavia, não deve estar vinculada meramente à lógica e ao ritmo do mercado de trabalho e ao processo de circulação de mercadorias, pois sua função social precisa extrapolar a reprodução do modo de produção capitalista, para vincular-se a um projeto social e político de transformação qualitativa da sociedade. Como prática que se constitui socialmente a gestão democrática da educação é um desafio para os defensores da escola pública, pois “o capitalismo é – em sua análise final - incompatível com a democracia, se por ‘democracia’ entendemos tal como indica sua significação literal, o poder popular ou o governo do povo”. (WOOD, 2006, p. 382).

Embora o capitalismo seja “estruturalmente antitético em relação à democracia” (WOOD, 2006, 382), ele acaba por concebê-la de maneira formal, ou seja, permite a existência de uma democracia limitada ao invés de uma democracia substantiva. Isso porque no capitalismo,

As concepções dominantes de democracia tendem a: substituir a ação política com cidadania passiva; enfatizar os direitos passivos em lugar dos poderes ativos; evitar qualquer confrontação com concentração de poder social, particularmente se for com as classes dominantes, e finalmente, despolitizar a política. (WOOD, 2006, p. 383-4).

A incorporação do discurso democrático pela classe dominante se deu, de certa forma, pela impossibilidade de continuar negando direitos sociais e políticos à classe trabalhadora e

pelo entendimento de que “a esfera política concebida como o espaço no qual as pessoas se comportam em seu caráter de cidadão – antes que como trabalhadores ou capitalistas - está separada do âmbito econômico” (WOOD, 2006, p. 387). Com isso, existe a possibilidade dos sujeitos gozarem de certos direitos como cidadãos na medida em que essa ação não afetará de maneira substantiva o poder do capital no setor econômico.

A partir desse entendimento podemos dizer que o termo gestão democrática da educação tem sido utilizado como jargão dos governos ditos democráticos, embora nas práticas escolares e na gestão dos sistemas de ensino recorrentes não indicam caminhar no sentido de contribuir para uma efetivação plena e substantiva da democracia. Diante disso, concordamos com Ghanem (2004, p. 19), “a cultura democrática não deve ser identificada com um discurso genérico que pode ser utilizado por ideia e interesses diferentes, e até opostos; tampouco pode se reduzir à difusão das ideias democráticas pela televisão ou por publicações para o grande público”.

A tarefa que esse capítulo se propõe é discutir as interfaces da gestão democrática presente na política educacional do PDE, por meio da análise dos conceitos de participação, descentralização e autonomia e suas possíveis (re)significações na gestão educacional na atualidade. Inicialmente, na primeira sessão desse capítulo analisamos a concepção de gestão democrática presente na política do PDE, considerando seu processo de formulação, suas principais características e princípios e sua disseminação nos sistemas de ensino. Na segunda sessão apresentamos e analisamos o Decreto nº. 6.094/2007, em especial no tocante ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Na terceira sessão desse capítulo, buscamos compreender o PAR como instrumento orientador da gestão educacional e suas implicações para gestão democrática da educação municipal.

2.1 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO: GESTÃO GERENCIAL DA EDUCAÇÃO?

No campo educacional os últimos anos têm sido marcados por uma série de medidas e práticas por parte do governo federal que vêm contribuindo para um novo modelo de gestão das políticas públicas, como resposta à contrarreforma do Estado e da educação, que segundo Oliveira visa “[...] introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista”. (2000, p. 331).

De acordo com Dourado (2007, p. 295), desde o período de redemocratização do País, houve mudanças acentuadas na educação brasileira de ordem jurídico-institucional, sobretudo em decorrência da promulgação da CF de 1988, da LDB nº 9.394/1996, da Emenda Constitucional nº. 14/1996 - que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) - e da Lei nº. 10.172/2001, que buscaram dar organicidade a política traçada em âmbito federal, historicamente marcada por descontinuidades e ausência de um planejamento de longo prazo.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), durante seus dois mandatos – 1995-1998 e 1999-2002 – buscou concretizar a racionalização e a modernização do Estado brasileiro. No campo educacional promoveu alterações estruturais, sobretudo com a promulgação da LDB nº 9.394/1996 e iniciou “o processo de concretização da política educacional conforme às diretrizes de agentes financeiro multilaterais, como o Banco Mundial, cujas orientações se fizeram presentes na reforma educacional brasileira”. (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2012, p. 186).

Assim, o governo de FHC viabilizou modificações em aspectos importantes da educação nacional, tais como: financiamento, formação de professores, currículo, avaliação e gestão. No programa de governo denominado “Acorda Brasil: Está na Hora da Escola”, foram destacados cinco pontos principais para as mudanças almejadas, sendo eles: descentralização das verbas – destinadas diretamente para as escolas; melhoria da qualidade do livro didático; formação de professores por meio da educação à distância; reforma curricular e; avaliação das escolas com foco no desempenho dos estudantes. (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2012).

A reestruturação da educação formal, segundo Oliveira (2009, p. 200), “era justificada pela necessária modernização do país, que carecia de força de trabalho mais bem qualificada e adequada aos novos processos de reestruturação produtiva”. Assim, alterações de caráter focalizado nos níveis e modalidades de ensino, sem organicidade entre si, foram implementadas desconsiderando as propostas político-pedagógicas das escolas e dos sistemas de ensino e os anseios dos educadores.

Dessa assertiva podemos destacar algumas ações na área da gestão da Educação Básica que representaram o quadro de mudanças. Segundo Dourado (2007, p. 927):

As políticas focalizadas propiciaram a emergência de programas e ações orientados pelo governo federal aos estados e municípios, destacando-se: a disseminação de Parâmetros Curriculares Nacionais, a implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola pelo FUNDESCOLA, a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola e a implementação de uma política de avaliação

fortemente centralizada, em detrimento de um sistema que propiciasse a colaboração recíproca entre os entes federados.

A dinâmica da política instalada a partir dessas ações e programas foi caracterizada pela descentralização administrativa, financeira e pedagógica, que dentre outros aspectos, atribuiu grande relevância a gestão educacional. A ênfase na transferência de responsabilidades para o nível local com apelo a participação dos atores sociais passou a ser condição indispensável para o êxito da educação formal. Assim, durante o governo de FHC foi se configurando uma nova regulação para a política educacional, que segundo Oliveira (2009, p. 202), esteve “assentada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local, acompanhando tendência verificada em âmbito internacional”.

Dentre as críticas feitas ao governo de FHC, podemos destacar a racionalidade técnica como mecanismo orientador da política social, a centralização das decisões no âmbito do governo federal e direcionamento das ações governamentais voltadas a grupos específicos em detrimento da garantia universal dos direitos sociais. Diante disso, estava lançado para o governo sucessor de FHC o desafio de romper com essa lógica. No entanto, o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva apresentou, no campo educacional, mais permanências que rupturas em relação ao governo anterior.

Segundo Oliveira (2009, p. 198):

Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho.

De acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), o programa para a educação denominado “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), trouxe a proposição de garantir a educação como direito, por meio da efetivação de três eixos orientadores, sendo eles: a) democratização do acesso e garantia de permanência; b) qualidade social da educação; c) instauração do regime de colaboração e da democratização da gestão.

Embora, tais eixos demonstrassem semelhanças com as reivindicações históricas no campo educacional, ao final do primeiro mandato foi possível verificar que o foco de sua ação política na área social, foram os programas de transferências de renda com caráter

compensatório e focalizado em determinados grupos sociais, tais como o Bolsa-Família, criado pelo Decreto nº 5.209/2004; e programas voltados para a juventude, como o ProJovem e o Programa Primeiro Emprego. A educação nesse processo apareceu como coadjuvante, ou seja, como espaço de distribuição dessas políticas.

No segundo governo o carro-chefe da política educacional foi o PDE, lançado em abril de 2007 pelo Ministro da Educação e Cultura, Fernando Haddad. Esse Plano integrou o programa de governo do Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, em seu segundo mandato (2007-2010) e continuou em plena execução no governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014). A justificativa oficial para o lançamento do PDE apontou para a necessidade de enfrentamento das questões ligadas a melhoria da qualidade da Educação Básica à Educação Superior.

Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 192) o PDE foi apresentado à sociedade brasileira “como um plano de Estado e não de partido ou governo”. No entanto, é importante frisar que no período de lançamento do PDE no Brasil ainda estava em vigor o PNE 2001-2010, ou seja, o país ainda contava com um Plano de Estado para a educação nacional. Para Saviani (2009, p. 25), o PDE não possui caráter de Plano, mas sim de um conjunto de programas e ações com características e naturezas distintas entre si.

Assim, teoricamente, como um “Plano” que iria viabilizar as metas do PNE e composto por um conjunto de ações e programas com o propósito de enfrentar os problemas da educação brasileira o PDE foi anunciado. A preocupação governamental em enfrentar os problemas educacionais e buscar a melhoria da qualidade da educação, foi uma das justificativas para a sua implementação. Notadamente que a questão da qualidade da educação tem ganhado centralidade nas ações e políticas públicas educacionais, de um lado como parte dos enfrentamentos necessários para a efetivação da contrarreforma da educação e, por outro, como resposta as reivindicações históricas³¹.

No entanto, o termo “qualidade” pela construção social de seu significado precisa ser avaliado com cautela. De acordo com Gracindo (2005, p. 41-2), “o sentido dado ao termo qualidade tem tomado formas e conteúdos diversos, na medida em que ele não é

³¹ Saviani (2009, p. 31-2), apresenta sumariamente marcos da luta dos educadores pela qualidade da educação pública, assim destaca: “década de 1920, com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924; adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, e com a Campanha em Defesa da Escola Pública, na virada da década de 1950 para os anos de 1960, na fase final da tramitação do projeto de LDB; prossegue com as conferências Brasileiras de Educação da década de 1980 e com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na nova LDB; desemboca na elaboração a proposta alternativa de plano nacional de educação nos Congressos Nacionais de Educação de 1996 e 1997; e mantém-se com grandes dificuldades neste início de século XXI, na forma de resistência às políticas e reformas em curso e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho para os profissionais da educação”.

autoexplicativo”. Assim podemos identificar pelo menos duas possibilidades, diferentes e antagônicas, para compreender esse termo no campo educacional: na perspectiva mercantil e; na visão socialmente referenciada.

O sentido dado à qualidade da educação na perspectiva mercantil está “baseado na lógica econômica e empresarial, que se referencia no mercado” (GRACINDO, 2005, p. 41). Assim, o discurso da qualidade apresenta um conteúdo pragmático e produtivo com base na racionalidade empresarial, coerente com a proposta neoliberal de contrarreforma da educação. Embora a qualidade educacional, nessa perspectiva, seja propagada como saída para alcançar a melhoria da educação, sua fisionomia e seu alinhamento aos interesses do capital mostram sua face conservadora, pois surge “como contraface do discurso da democratização”. (GENTILI, 1996, p. 115). Com efeito, a qualidade como sinônimo de eficiência e produtividade abandona o princípio democratizante desse termo. A assunção dos elementos mercantis como próprios da qualidade da educação, figuram-se, segundo Gentili (1996, p. 123), “como um novo senso comum”.

Por outro lado, a qualidade da educação na visão socialmente referenciada busca “compreender a relevância social da construção dos conhecimentos e de posturas, na escola” (GRACINDO, 2005, p. 42). Seu conteúdo, portanto, volta-se para a construção de uma prática social coerente com os interesses sociais coletivos. A efetiva qualidade da educação busca a “promoção e atualização histórico-cultural, em termos de formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e resgate social”. (DOURADO, OLIVEIRA, 2009, p. 211).

Segundo Gracindo (2005, p. 42), “diferenciar esses dois tipos de concepções do termo qualidade parece ser fundamental para a prática social da educação, pois para cada um desses sentidos são estabelecidas visões diferentes de educação e, conseqüentemente, formas diferenciadas de gestão”. No tocante ao PDE, a proposta oficial apresenta a vinculação entre a busca por novos padrões de qualidade e a atenção dada à gestão para a sua viabilização dessa qualidade na prática. No entanto, sabemos que não há um modelo de qualidade ou gestão que preserve um sentido neutro, pois

Existem vários critérios históricos que respondem a diversos critérios e intencionalidades políticas. Um é o que pretende impor os setores hegemônicos: o critério de qualidade como mecanismo de diferenciação e dualização social. Outro, o que deve conquistar os setores de esquerda: o da qualidade como fator indissolúvelmente unido a uma democratização radical da educação e a um fortalecimento progressivo da escola pública. (GENTILI, 1996, p. 172).

De acordo com Saviani (2007), o PDE obteve recepção favorável por parte da sociedade brasileira e foi amplamente divulgado pela imprensa. O ponto principal para a aceitação da opinião pública foi à questão da qualidade do ensino. No documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, a questão da melhoria da qualidade da educação, sobretudo a da educação básica pública, é tratada como um dos imperativos nacionais. (BRASIL, 2007, p.11). Assim, “o PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema”. (SAVIANI, 2007, p. 1232).

O PDE fez parte do Plano Plurianual³² (PPA) para o período de 2008 a 2011, lançado pelo governo federal para responder ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades. As ações do governo foram organizadas em três eixos fundamentais que compõem o PPA (2008-2011), são eles: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Na perspectiva governamental esses eixos precisam ser estimulados para tornar o País competitivo economicamente no cenário internacional, bem como promover a inclusão social e a educação de qualidade.

Pelos seus eixos básicos e relações entre si o PPA (2008 – 2011) apresentou uma concepção de educação de qualidade vinculada aos interesses econômicos, capaz de estimular o desenvolvimento, ou seja, a educação assumiu papel de destaque para garantir o desenvolvimento econômico e a inclusão das pessoas na dinâmica da produção e do consumo. Notadamente que essa perspectiva apresenta a educação com caráter salvacionista, como “um instrumento de desenvolvimento econômico, de diminuição das diferenças entre os indivíduos, de permeabilidade das classes sociais dentro de cada sociedade e de estreitamento das distâncias entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos”. (ROSSI, 1980, p. 17).

O PDE é entendido como elemento estratégico e essencial para alcançar as intenções proclamadas no PPA (2008-2011). Na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional, podemos identificar as intenções do governo federal:

Com o PDE, pretendemos construir um início de um novo tempo, capaz de assegurar a primazia do talento sobre a origem social e a prevalência do mérito sobre a riqueza familiar. A busca pela melhoria da qualidade da educação representa conjugação de esforços das Unidades da Federação

³² O PPA é um instrumento do planejamento público e está previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988. Seu objetivo é organizar e viabilizar a ação dos governos, com foco no cumprimento dos fundamentos e os objetivos da República. O PPA deve apresentar um conjunto de políticas públicas para serem executadas em um período de quatro anos, mostrando as ações que permitiram viabilizar as metas previstas.

atuando em regime de colaboração com as famílias e a comunidade. (SILVA, Mensagem Presidencial, 2007, p. 1).

Para viabilizar o modelo de desenvolvimento traçado pelo governo central para o Brasil, o PPA (2008-2011), teve como agenda prioritária para as políticas públicas: a Agenda Social; o PDE e; o PAC. De acordo com Camini (2009, p. 119), no pré-lançamento do PDE, que ocorreu no Palácio do Planalto, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, declarou que o PDE tinha relação direta com o PAC e, portanto, poderia ser considerado como o PAC da educação. Ambos, PAC e PDE, na avaliação do Presidente tiveram como referência a Carta Constitucional de 1988, e buscam colocar em evidência os seus conceitos e princípios, dentre eles, o regime de colaboração e a gestão democrática.

A aproximação entre o PAC e o PDE trouxe, nas entrelinhas do discurso oficial, a proposição de vincular, de maneira subordinada e pragmática, a educação ao crescimento econômico. Assim, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, declarou que “este governo está trabalhando vigorosamente para remover os obstáculos normativos e administrativos ao crescimento, estimular o investimento privado e reforçar o movimento crescente de inversão pública em infraestrutura”. (SILVA, Mensagem Presidencial, 2007, p. 1).

Consoante com a contrarreforma do Estado e da educação, a proposta governamental para educação por meio da política educacional que viabilizou o PDE, buscou na iniciativa privada as diretrizes para a sua tarefa de garantir a educação como direito social. “Para o alcance dos resultados do Plano, o governo irá aprofundar o trabalho cooperativo, cruzando as fronteiras ministeriais e estabelecendo parcerias com o setor privado e os Governos Estaduais e Municipais”. (SILVA, Mensagem Presidencial, 2007, p. 2).

O alinhamento da política educacional com os interesses privados e a centralização das decisões foram elementos que surgiram quando buscamos analisar a conjuntura política que definiu o PDE.

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 parcela da sociedade e não com os movimentos dos educadores. (SAVIANI, 2009, p. 32).

A principal interlocutora do MEC no momento da elaboração do PDE foi a Organização Não-governamental (ONG) denominada “Compromisso Todos pela

Educação”³³, que propaga como sendo sua missão, “contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade até 2022” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006). Para tanto, na agenda do Movimento Compromisso Todos pela Educação foram definidas cinco metas, conforme destaca Saviani (2009, p. 32):

1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola;
2. Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever;
3. Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série;
4. Todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e o médio;
5. O investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido.

Ao privilegiar o empresariado como interlocutor, o MEC desconsiderou as entidades educacionais, como por exemplo, os sindicatos, as associações de educadores e pesquisadores e as universidades no processo de elaboração do PDE. Gestado pelo governo executivo federal em parceria com a iniciativa privada, em especial, com os grupos empresariais reunidos no Movimento Todos pela Educação, o PDE traz marcas da presença empresarial na definição da política educacional. A esse respeito a presidente da Associação Nacional de Formação de Professores (ANFOPE), Helena Freitas (2007), nos diz que:

[...] o Ministério da Educação (MEC), ao eleger seus interlocutores válidos na construção do plano atual, afasta outros interlocutores que há mais de duas décadas vêm participando dos diferentes fóruns de definição das políticas, tanto em nível do próprio Ministério, quanto da própria sociedade. Ao eleger os segmentos envolvidos no movimento Todos Pela Educação (www.todospelaeducacao.org.br) como os interlocutores válidos, indica que serão estes segmentos da sociedade civil organizados nas ONGs, empresariado, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e Undime, que passarão a orientar as ações e dirigir programas nas escolas de educação básica. (FREITAS, 2007, p.1).

Na perspectiva da gestão gerencial o modelo ideal de condução e organização dos serviços sociais, sobretudo no campo educacional, encontra respaldo na iniciativa privada, ou

33 Sua criação data o ano de 2006, o “Todos Pela Educação” é uma instituição que traz como proposição atuar como produtora de conhecimento, fomentadora e mobilizadora. As organizações mantenedoras são: Fundação Itaú Social; Fundação Bradesco; Telefonia Vivo; Instituto Camargo Corrêa; Instituto Unibanco; GERDAU; DPASCHOAL; Santander; Suzano papel e celulose e; Fundação Lemann. As instituições parceiras são: Grupo abc; DM9 DDB; Rede Globo; Fundação Victor Civita; Editora Moderna; Amics; Instituto Ayrton Sena; Fundação Santillana; Instituto HSBC solidariedade; Microsoft; Mckinsey; Instituto Paulo Monte Negro; Futura; Instituto Natura; Editora Saraiva; BID e; Patri. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2006).

seja, é no modo de gerenciar as empresas que a educação pública precisa se referenciar para obter qualidade, eficiência e eficácia. Talvez essa assertiva ajude a explicar a presença do Movimento Todos pela Educação no diálogo com o MEC no delineamento do PDE, pois o governo apresenta no encaminhamento de suas ações e políticas as características da contrarreforma gerencial do Estado e da educação. Para Castro (2007, p. 134), “[...] os novos delineamentos à gestão no campo empresarial fornecem as bases para o modelo de gestão educacional formulado no âmbito das diretrizes políticas da educação para os países da América Latina”.

Quanto à formatação do PDE podemos dizer que ele reuniu os diferentes programas e ações que já vinham sendo desenvolvidos pelo MEC e, posteriormente, foi inaugurando outros, questão que demonstra seu caráter dinâmico e passivo de mudanças e acréscimos. No Anexo A, destacamos o Quadro 21, que expõe resumidamente os “Programas, ações e objetivos do PDE”, de 2007 à 2014.

As ações e programas desenvolvidos, em andamento ou previstos que integram/integraram o PDE, foram, em geral, divulgados no site do MEC. A forma de apresentação dos programas foi criticada pelos educadores, na medida em que sua socialização se deu, segundo Camini (2009, p. 130), “[...] em forma de desenhos, pacotes, figurinhas ilustrativas, objetivando facilitar a identificação, leitura e interpretação do seu conteúdo [...]”. Esse fato pode guardar relação com o estilo de propaganda dos produtos e mercadorias e sua imediata necessidade de circulação e aceitação na sociedade capitalista. Sobre isso, destacamos que:

Essa forma de divulgação um tanto superficial, com pouca fundamentação, assegura a rápida assimilação de sua mensagem, assemelhando-se às estratégias de propaganda e marketing adotadas nas atividades de mercado, cujo objetivo é a aceitação e o consumo sem necessidade de conhecimento do processo de construção. (CAMINI, 2009, p. 130).

No esforço de mostrar as vinculações e aproximações dos programas e kits educativos que fazem parte do PDE com os interesses do mercado capitalista, destacamos também as tecnologias educacionais adotadas. Na perspectiva de auxiliar os demais entes federados na seleção dos programas e tecnologias disponibilizados pelo governo federal, que podem ser acessados por meio das ações do PAR, o MEC apresentou aos sistemas de ensino o Guia de Tecnologias Educacionais, compreendido como “uma ferramenta a mais que os auxilie na decisão sobre a aquisição de materiais e tecnologias para uso nas escolas brasileiras de

educação básica pública” (BRASIL, 2013, p. 9). Tal ferramenta “traz informações que podem auxiliar os gestores a conhecer e a identificar tecnologias educacionais que possam contribuir para a melhoria da educação em suas redes de ensino” (BRASIL, 2013, p. 10). As Tecnologias Educacionais e suas características estão destacadas no Anexo B, Quadro 22. Tecnologias Educacionais, Áreas e Objetivo/Responsável.

Sobre as Tecnologias Educacionais disponíveis aos Estados e Municípios merece destaque dois fatores: a oferta dos “produtos/pacotes” educacionais pela iniciativa privada e; a ênfase na técnica como guia da ação pedagógica. O primeiro fator está relacionado a presença das empresas na oferta das Tecnologias Educacionais que o MEC adota, pois um número significativo de tecnologias acessíveis por meio do PAR são oriundas da iniciativa privada que traçam objetivos, metodologias, formação de professores e ferramentas com potencial educativo para serem executados nas unidades escolares. Nesse sentido, as inovações tecnológicas são apresentadas como soluções, na medida em que as técnicas adotadas buscam enfrentar os problemas educativos, embora tenham sido pensadas de maneira externa à escola e desvinculada de uma sólida formação docente, daí decorre o segundo fator, a ênfase na técnica como guia da ação pedagógica.

Embora o Guia de Tecnologias Educacionais destaque que o uso das tecnologias se “torna desprovido de sentido se não estiver aliado a uma perspectiva educacional comprometida com o desenvolvimento humano, com a formação de cidadãos, com a gestão democrática, com o respeito à profissão do professor e com a qualidade social da educação” (BRASIL, 2013, p. 10), é importante mencionar que a proposta político-pedagógica dos sistemas de ensino passa então a ocupar papel secundário, na medida em que terá que se adaptar ao “produto/pacote” planejado e objetivado previamente sem a participação democrática dos sujeitos da escola, pois em geral, as soluções inovadoras estão ancoradas por conhecimentos e métodos de ensino elaborados por “especialistas”, quase sempre distantes do contexto escolar. Assim, [...] toda prática humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático. Isso quer dizer que a democratização deve vir na mão da “desmercantilização”. (WOOD, 2006, p. 382).

A intenção proclamada no PDE é de instituir ações sistêmicas e articuladas em todo o território brasileiro, envolvendo cada sistema de ensino, efetivar o regime de colaboração entre os entes federados e melhorar a qualidade da educação, sua aprovação quase unânime ignorou algumas manifestações contrárias que alertavam que o PDE, tal como apresentado, não poderia garantir o efeito pretendido e esperado. Saviani (2007) criticou a falta de clareza por parte dos mecanismos de controle, permanecendo a possibilidade de que as

administrações municipais manipulassem os dados para garantir o recebimento dos recursos, apresentando estatísticas que não correspondem ao desempenho efetivo, em detrimento da melhoria da qualidade da educação.

De acordo com Saviani (2007), a configuração do PDE não garante êxito para esse Plano, pois elementos da “pedagogia dos resultados” e da “qualidade total” foram imputados como forma de atender aos anseios dos empresários financiadores do Compromisso Todos pela Educação. A pedagogia dos resultados está presente na política de avaliação externa a escola e ao sistema de ensino, pois a criação do IDEB considerado como instrumento medidor dos avanços na qualidade da educação básica, pode ser compreendido como uma estratégia de controle do desempenho do sistema educacional e do direcionamento de seus objetivos. Para Silva (2010, p. 65), “vem sendo implantado um modelo de avaliação em larga escala com o objetivo de monitorar a qualidade da educação brasileira”.

Com efeito, o IDEB caracteriza-se como um modelo de avaliação centralizado no nível federal, responsável em aplicar testes padronizados no campo educacional. Assim, os responsáveis pela gestão da educação passam a incorporar em suas práticas e discursos a ideia de que para se alcançar a qualidade e o sucesso escolar é necessário adotar mecanismos de controle dos “produtos” e resultados educacionais capazes de serem medidos pelos exames nacionais padronizados. Sobre isso, Sousa (2009, p. 265) destaca que tal modelo de gestão atribui “ao poder público a aferição da produtividade, por meio de aplicação de provas de rendimentos dos alunos”.

Para Sousa (2009), a avaliação do rendimento escolar tem sido tratada pela política educacional como um instrumento para resolver o quadro crítico da realidade do setor. Os argumentos dos responsáveis pela gestão têm atribuído à educação o papel de fomentar o desenvolvimento econômico no contexto de reestruturação produtiva. Com isso, a política de avaliação assume a função de estimular a “qualidade capaz de responder às demandas decorrentes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento tecnológico”. (SOUSA, 2009, p. 264).

A qualidade da educação, apresentada como “qualidade total” se converte em um elemento propulsor da produtividade, eficiência e eficácia na perspectiva de atender os interesses do mercado, abandonando progressivamente a ideia de democratização. De acordo com Gentili (1996, p. 115), “no campo educativo, o discurso da qualidade foi assumindo a fisionomia de uma retórica conservadora funcional e coerente com o feroz ataque que hoje sofrem os espaços públicos (democráticos ou potencialmente democráticos), entre eles, a escola das maiorias”.

A “qualidade total” nesse sentido se apresenta como finalidade da educação escolar. A retórica conservadora da qualidade na educação busca em sua dinâmica a “transferência dos conteúdos que caracterizam a discussão sobre qualidade no campo produtivo-empresarial para o campo das políticas educativas e para a análise dos processos pedagógicos” (GENTILI, 1996, p. 116). Ao tempo em que se busca por meio da contrarreforma da educação ajustar a gestão educacional aos moldes gerenciais, a avaliação do sistema de ensino ganha visibilidade³⁴, tanto para por em prática a “pedagogia dos resultados”, quanto estimular a “qualidade total” da educação sob o direcionamento e o controle do poder público orientado pelo mercado.

Merece destaque nesse contexto a função do Estado brasileiro em avaliar - preservando a centralização desse processo - os sistemas e as escolas. Conforme Freitas (2007, p. 187), tal ação é “conduzida segundo princípios políticos-administrativos e pedagógicos que enfatizam a administração gerencial, a **competição** e a **accountability**, na perspectiva de uma lógica de mercado”. (grifos nossos).

A competição como elemento da gestão gerencial precisa ser fomentada, pois nessa lógica a centralidade do processo de avaliação é estimular práticas administrativas e pedagógicas capazes de gerar as respostas ou “produtos” desejados pelo sistema educacional. Segundo Sousa (2009, p. 279), o aprimoramento da gestão via mecanismos de competição poderá ser alcançado mediante as “respostas que a própria escolar vier buscar frente aos resultados por ela obtidos quando da comparação de seu desempenho com o de outras”, bem como por meio de “ações diferenciadas que o poder público desencadear nas mesmas”, traduzidas em punições ou premiações.

A *accountability* no contexto do Estado avaliador pode ser compreendida como fator importante para o controle do poder público sob o desempenho escolar e a função social da educação, pois esse termo segundo Fletcher (1993) pode ser traduzido como “prestar contas”. Assim, o Estado apesar de anunciar a descentralização da gestão com o PDE por meio do estímulo e efetivação do regime colaboração entre os entes federados que poderiam nos indicar a possibilidade de construção de uma gestão democrática, traz uma ideia de avaliação que se alinha as características da gestão gerencial, uma vez que a *accountability* se apresenta como estratégia de prestação de contas e vigilância do poder central, no qual a participação ganha novas feições.

³⁴ O PDE apresenta os seguintes programas e políticas de avaliação: Provinha Brasil, Prova Brasil, Pisa, SINAES

Essa assertiva nos remete ao binômio descentralização/centralização que na política educacional do PDE, no contexto de contrarreforma do Estado e da educação, tem se traduzido em descentralização/desconcentração, pois “a gestão educacional e a avaliação passaram a ser enfatizadas, num discurso descentralizador, no que se refere às ações, à divisão de responsabilidades e tarefas, porém os processos de tomadas de decisão e de avaliação continuaram centralizados”. (CAMINI, 2010, p. 38).

Para Oliveira (2009), o PDE busca a sua legitimação trazendo a necessidade de garantir certos direitos inscritos constitucionalmente, como: regime de colaboração, padrão de qualidade educacional e direito à educação. Sobre o regime de colaboração, a política do PDE busca cumprir esse dispositivo por meio do Decreto n.º. 6.094/2007, que cria o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, caracterizado como “[...] um instrumento que visa regulamentar o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios”. (OLIVEIRA, 2009, 205). Na perspectiva de corrigir o panorama de desigualdades educacionais do território brasileiro.

Segundo Saviani (2011, p. 80), a questão das desigualdades educacionais é uma realidade que, apesar das ações implementadas a partir do FUNDEF e posteriormente com o FUNDEB, ainda apresenta um quadro em que “[...] os municípios pobres tendem a ter um ensino pobre, municípios remediados um ensino remediado e municípios ricos um ensino mais satisfatório”.

As discussões sobre a regulamentação do regime de colaboração na área da educação pode ser resumida, de maneira geral, por dois movimentos: o primeiro que compreende essa ação como proposição de uma política de Estado e; o segundo que tende a efetivar ações na perspectiva de efetivação do regime de colaboração como uma política de governo. Deve-se frisar, contudo, a importância de regulamentação do regime de colaboração no campo educacional, no sentido de reconhecer que:

O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. [...] na forma federativa adotada pela CF/88, com 27 estados e mais de 5.500 municípios, só a realização do sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país. (CURY, 2002, p.171).

Para atender o modelo federativo brasileiro na organização da educação seria interessante “[...] pensar o desenho institucional do regime de colaboração entre os entes

federativos de forma articulada com a construção do Sistema Nacional de Educação [...]”. (SAVIANI, 2011, p. 86). Desse modo, podemos dizer que na perspectiva de uma política de Estado “[...] a federação postula o sistema nacional e, logo no campo da educação, representa a união intencional de vários serviços educacionais que se desenvolvem no âmbito territorial dos diversos entes federativos, os quais compõem o Estado federado nacional”. (SAVIANI, 2011, p. 86).

A partir das contribuições de Saviani (2001) sobre a construção do Sistema Nacional de Educação, favorável a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados brasileiros, podemos inferir que o PDE embora busque no plano formal chamar a atenção para esses aspectos constitucionais, sua lógica está na contramão desses propósitos.

Para Dourado (2009, p. 928), o PDE a partir de seus objetivos anunciados acaba por apresentar um cenário ambíguo, “no qual um conjunto de programas parece avançar na direção de políticas com caráter inclusivo e democrático, enquanto, de outro lado, prevalece a ênfase gerencial, com forte viés tecnicista e produtivista”. Na próxima seção desse capítulo, vamos buscar analisar as características da gestão gerencial no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

2.2 A CONCEPÇÃO DE GESTÃO NO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

A questão da qualidade da educação básica e sua gestão têm estado na agenda governamental, na pauta dos movimentos sociais e nas políticas e práticas educacionais. No entanto, historicamente, a construção de ações democráticas no campo da gestão da educação para o enfrentamento de problemas educacionais tem concorrido com práticas autoritárias que concentram as tomadas de decisões e repassam a tarefa de executar a política concebida e metodologicamente organizada de maneira centralizada. Na contramão da ação hegemônica, entendemos que

Gestão democrática é um ato político e não administrativo, porque significa deslocar o poder de decisão e não apenas de execução. Ela ressitua a escola como espaço de poder ou, pelo menos, de pulverização do poder, retirando dos órgãos centrais e do governo a exclusividade da administração da educação. (CABRAL NETO, 1997, p. 188).

Embora a retórica oficial tenha reforçado a ideia de participação popular nos termos da política educacional, no qual anuncia que “o PDE reflete a responsabilidade do Estado pela educação formal pública, mas é preciso que a sociedade participe do esforço para que se transforme em realidade, e suas metas sejam atingidas” (BRASIL 2008, p. 25), na prática a mobilização social tem sido fomentada, como parte de um processo de responsabilização dos sujeitos, pelo sucesso ou fracasso da escola pública, ao mesmo tempo em que alivia a pressão sobre o Estado, que tem se mantido como avaliador e regulador das políticas públicas educacionais.

Para Oliveira (2009), o governo federal, por meio do MEC tem atuado como grande mobilizador de forças internas e externas ao Estado na busca de efetivar sua ação supletiva em relação à Educação Básica, que é prioritariamente responsabilidade dos Estados e dos Municípios. No entanto, a atuação do MEC tem apresentado ambivalências,

Ao mesmo tempo em que o governo federal, por meio do MEC, busca capitanear as políticas educacionais em nível nacional, muitas vezes interferindo nas políticas estaduais e municipais, como por exemplo na sua atuação com relação ao piso salarial profissional nacional do magistério, adota como carro chefe dessa política um Plano (PDE) que se constitui da soma de programas especiais que marcam a irregularidade de suas políticas. Um exemplo é a forma como a Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC – busca definir e interferir nas políticas educacionais dos municípios e estados, sobretudo por meio da gestão escolar, desenvolvendo programas voltados a esse fim. (OLIVEIRA, 2009, p.206).

Sobre a interferência na gestão da educação dos municípios, Estados e do Distrito Federal, chamamos a atenção para o Decreto nº. 6.094/2007, que trata sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O Plano foi proposto e implementado pela União Federal em regime de colaboração com os Municípios, Distrito Federal e Estados, mobilizando também a participação da família e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, com o propósito de mobilizar a sociedade em prol da educação. Assim, “a criação do compromisso surgiu em resposta ao desejo de toda a sociedade pela melhoria da qualidade da educação básica no país” (BRASIL, 2008, p. 1).

A defesa de que a melhoria da educação básica perpassa pelo comprometimento de todos e só é possível com o envolvimento de toda a sociedade é uma retórica presente na implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, embora não tenha iniciado com esse Plano, pois tal concepção tem sido introduzida nas políticas públicas educacionais, em especial, a partir da década de 1990 com o advento da contrarreforma da educação. De acordo com Oliveira (2009, p.205), “o apelo ao compromisso social para com a

melhoria da educação básica é fundado na noção de que a educação é responsabilidade da família e dos indivíduos e que a escola pública necessita do apoio de todos os segmentos para cumprir seu papel de educar”.

Nesse sentido, Gentili (2002, p. 23), afirma que no contexto da política neoliberal há uma tendência de buscar um consenso de que “a mudança educacional depende, aparentemente, de que ‘cada um faça o que tem de fazer’ e reconheça a responsabilidade que teve com relação à crise de qualidade da escola”. A ênfase dessa concepção está em promover práticas de envolvimento e responsabilização da sociedade, incluindo a iniciativa privada, para com a qualidade e o desenvolvimento da educação escolar, tirando o foco da obrigação do Estado em garantir o padrão de qualidade para educação pública que, dentre outros fatores, envolve as questões de infraestrutura, valorização dos profissionais da educação, financiamento e gestão. Sobre essa questão Adrião e Garcia (2008, p. 787), destacam que “a responsabilização, ou *accountability*, é definida como um dos imperativos na consecução dos propósitos do PDE, juntamente com a mobilização social”. Conforme exige a execução do PDE, assim apresentada:

Se a educação é definida, constitucionalmente como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento de educação (BRASIL, 2007, p. 11).

Como parte de um processo amplo de mudanças conjunturais na atuação do Estado brasileiro e na sua organização administrativa, também podemos dizer que o apelo ao envolvimento e a participação da sociedade nas questões atinentes à educação, conforme apresentado no PDE, está relacionado à ideia de controle social. Na contrarreforma do Estado o controle social se apresenta como um mecanismo para garantir certa fiscalização por parte da sociedade dos serviços prestados pelos órgãos executores da política.

Para tanto, faz-se necessário mobilizar a sociedade para participar das ações realizadas, sobretudo na área da educação. Tal participação estimulada não coincide com a ideia de ampliação de espaço de tomadas de decisões coletivas na perspectiva de construção de práticas democráticas de gestão, mas sim de controle sobre a eficiência e efetividade dos serviços e a vigilância do cumprimento das metas e padrões fixados.

Desse modo, a mobilização social, na perspectiva da gestão gerencial fomentada no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, caminha na direção de se instituir, em

nome da participação, uma articulação funcional entre o nível central e o local, voltada para criação de espaços de controle social sob os prestadores de serviço e sobre os próprios serviços oferecidos.

Na perspectiva de envolver toda a sociedade brasileira com os propósitos do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Decreto nº 6.094/2007 estabelece que os Estados, Distrito Federal e os Municípios precisam aderir ao Plano para que possam ter acesso aos programas na área da educação disponibilizados pelo MEC e para receberem transferência voluntária de recursos e assistência técnica.

A partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as transferências voluntárias de recursos para a educação básica e a assistência técnica do Ministério da Educação (MEC) passaram a estar vinculadas à adesão dos Estados, Municípios e Distrito Federal ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração de seus respectivos Planos de Ações Articuladas (PAR). (BRASIL, 2009, p. 03).

Para tanto, tem-se o documento denominado Termo de Adesão ao Compromisso, a sua assinatura se traduz no “compromisso” assumido pelos entes federados para o cumprimento das metas de melhoria da qualidade da educação, expressa na elevação da nota do IDEB, pois o desafio posto pelo MEC as demais instâncias administrativas e seus respectivos sistemas de ensino é “progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um IDEB igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência” (INEP, 2013).

A série histórica de resultados do IDEB se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE. (INEP, 2013).

A avaliação em larga escala, delineada no IDEB, somada ao Termo de Adesão ao Compromisso podem ser compreendidos como um contrato de gestão ou acordo de resultados, peculiar do processo de mudança e “modernização” da gestão pública na perspectiva da lógica da gestão gerencial. O foco principal consiste em desconcentrar a prestação de serviços, garantindo certa autonomia as agências ou órgãos, mas sem perder de vista os objetivos e metas do poder central. Para o CLAD (1998), o contrato de gestão é um

instrumento que possibilita tanto a verificação do desempenho da ação descentralizada, quanto a visibilidade e transparência nas ações implementadas.

A autonomia dos órgãos ou agências executoras, no contexto de contrato de gestão, limita-se as tomadas de decisões dentro dos parâmetros estabelecidos e acordados, pois sua atuação deve visar o cumprimento do contrato, com foco nos indicadores, diretrizes e metas fixadas. Assim, a ideia de autonomia na perspectiva da gestão gerencial, tendo como instrumento o contrato de gestão/Termo de Adesão ao Compromisso, está relacionada e comprometida com os resultados esperados no contrato firmado. Diante disso, há uma transformação do sentido da palavra autonomia, pois quando aplicada ao campo da educação “implica que os sujeitos tenham capacidade de tomar e assumir decisões e ações, e a instituição educacional de ter a faculdade de gerir e regular o convívio social, enfim, ser senhor das decisões e ações” (SILVA, 2004, p. 106).

Apesar dos contrastes entre a concepção de gestão trazida no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o princípio de gestão democrática, que em última instância deveria orientar as práticas e políticas na área da educação, a adesão ao Termo de Compromisso se deu pela totalidade de Municípios (5.563), Estados (26) e pelo Distrito Federal (BRASIL, 2008). Nesse processo os entes federados deixaram, de certa maneira, de ser protagonistas na definição do conteúdo da política educacional – uma vez que o principal interlocutor do MEC na definição do PDE foi a ONG “Todos pela Educação” - e assumem o papel de executores das demandas oriundas do planejamento central, questão que acentua o caráter centralizador da atual política educacional.

O pronunciamento dos Estados e Municípios sobre o Plano de Metas ocorreu por meio da adesão à proposta governamental. De acordo com Camini (2010, p. 539), mesmo os municípios e as unidades da federação tendo perdido o papel de protagonistas no processo de elaboração do plano, “o que se observa é que a opinião pública e, em geral, os próprios gestores que coordenam a política educacional nas redes públicas, assumiram uma posição de defesa do processo, como protagonistas do mesmo”.

A não adesão ao Termo por parte dos governos estaduais, municipais e do distrito Federal levaria as subunidades da federação a um processo de exclusão em relação aos programas educacionais disponíveis no MEC e a impossibilidade de receber recursos complementares para o investimento na educação básica. Podemos dizer que não foi propriamente uma adesão voluntária, mas sim uma adesão condicionada, que representou, portanto, o acordo tácito entre o governo local e o poder central, em prol da melhoria da educação, segundo o discurso oficial. Para Camini (2010, p. 540), a adesão ao Plano de Metas

Compromisso Todos pela Educação acentua “a fragilização da autonomia dos entes federados e, por vezes até a sua subordinação, pode ocorrer dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica”.

Nesse processo a descentralização que vem ocorrendo com a instalação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, configura-se como distribuição de tarefas que os entes federados devem executar sob a coordenação da União. De acordo com Viriato (2004, p. 47), “sem participação, sem mecanismos democráticos, sem autonomia para interferir nas questões administrativas e pedagógicas não há descentralização”. O que caracteriza a ação do governo federal é a desconcentração, que significa “levar a execução para mais perto do lugar em que ocorre o ato educacional, assegurando, assim, os interesses do poder central, assegurando sua eficiência e eficácia” (VIRIATO, 2004, p. 47).

Políticas que por ventura poderiam ser estimuladas e desenvolvidas em âmbito estadual ou municipal, como por exemplo, os Planos Estaduais e Municipais de Educação, em consonância com metas estabelecidas nacionalmente através do Plano Nacional de Educação, perdem espaço na organização dos sistemas de ensino ou passam a conviver com ações pré-estabelecidas e fixadas sem a participação das representações locais.

O parágrafo único do artigo 3º do Decreto nº 6.094/2007, define que o IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007). Sobre isso, podemos dizer que a lógica da gestão gerencial caracterizada, dentre outros aspectos, pelo controle de resultado, está presente nos termos do artigo 3º do Decreto nº 6.094/2007, pois ao destacar a “verificação de metas estabelecidas” está materializando a ênfase no produto final, no cumprimento de objetivos estabelecidos *a priori* a partir de indicadores de desempenho definidos de maneira unilateral. Sobre o desempenho que os entes federados precisam apresentar em cumprimento ao acordo estabelecido entre as instâncias administrativas, destacamos as vinte e oito diretrizes que constam no Decreto n 6.094/2007 no Anexo C.

No contexto do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação,

O ente federado signatário assume a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, atendendo às diretrizes do compromisso e mobilizando esforços para o alcance de cada meta intermediária do IDEB para sua rede que são acompanhadas e testadas pelo Ministério da Educação. (BRASIL, 2007, p.4).

O compromisso firmado entre os entes federados com foco na elevação do IDEB guarda relação com a prática gerencial de controle de resultados, embora busque disseminar a

ideia de autonomia para o desenvolvimento do processo educacional e gestão dos sistemas, acaba por orientar de maneira nivelada suas ações, uma vez que ao final os gestores locais deverão apresentar os resultados esperados pelos formuladores da política. Com isso, é notória:

[...] A substituição do controle hierárquico pelo autocontrole, da obrigação de meios pela obrigação dos resultados, da regulamentação pela avaliação. As mudanças uniformes de cima para baixo, centradas na alteração das normas e das estruturas vão dar lugar a mudanças de “geometria variável” orientadas para os processos (“contratualização”, “autonomia das escolas”, prestação de contas”, “livre-escolha”, “avaliação”). (BARROSO, 2008, p. 11).

Na busca por um desempenho mais eficaz, conforme preconiza a contrarreforma do Estado e da educação, a gestão dos serviços sociais passa a incorporar os acordos de resultados. Sua efetivação indica, segundo Vilhena (2011, p. 3), a possibilidade de substituir “relações hierárquicas tradicionais pelos relacionamentos negociados entre os diversos atores do aparelho do Estado, para promoção de maior eficiência e efetividade, bem como para a publicização de resultados a serem alcançados permitindo maior controle social”.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em certa medida, materializa o acordo de resultados, por meio do Termo de Adesão ao Compromisso. O modelo de acordo de resultado se baseia na formalização de acordos ou contratos bilaterais por meio dos quais um órgão central tem o papel de definir, especificar e monitorar metas estabelecidas, pactua determinados resultados com os dirigentes locais. (VILHENA, 2011).

Com efeito, a gestão gerencial presente na tessitura do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do contrato de gestão ou controle de resultados e o acordo de resultados, também efetiva a divisão entre o órgão formulador (nesse caso o MEC) e os executores de políticas públicas (governos e secretarias locais). Para Werle (2006, p. 32), essa prática de gestão da educação favorece a ingerência, marcada pela “prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica uma certa passividade e adesão das demais”.

A ingerência tem como característica a permeabilidade que pode ser conceituada como um “conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras”. (WERLE, 2006, p. 32). A materialização da permeabilidade envolve, dentre outros aspectos, “concessões, negociações, falta de posicionamento crítico e omissões político-administrativas, revelando

uma certa subordinação e dependência da instância que a pratica, caracterizada como permeável diante das demais” (WERLE, 2006, p. 32).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação apresenta traços da ingerência e da permeabilidade, pois a relação estabelecida é de adesão aos programas e planos nacionais, definidos pela União. Esse processo contribui para o fortalecimento do governo federal no cenário federativo, afasta a colaboração entre entes federados na perspectiva de se construir de maneira autônoma e participativa as políticas educacionais, distanciando também a perspectiva de efetivação do regime de colaboração.

Para concretizar o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação nos sistemas de ensino, o MEC disponibilizou um instrumento de diagnóstico e de planejamento para as secretarias locais, o PAR. A análise desse instrumento de gestão educacional será feita na próxima seção.

2.3 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: UM INSTRUMENTO PARA QUAL MODELO DE GESTÃO?

Com a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cabe aos Municípios, Estados e o Distrito Federal, elaborar, com a assistência técnica do MEC, o PAR³⁵. O trabalho de elaboração do PAR é dividido em duas etapas, a primeira etapa consiste na aplicação do instrumento diagnóstico da situação educacional na rede de ensino, na perspectiva de coletar informações sobre a realidade educacional. A proposta do MEC (2013, p. 9) é que essa etapa seja feita a partir do diálogo entre os membros da Equipe Técnica Local³⁶, parametrizados por instrumentos disponíveis no módulo PAR, do Sistema Integrado do Ministério da Educação (SIMEC).

As informações e dados da realidade educacional, considerados importantes para traçar o perfil do sistema de ensino e subsidiar a elaboração PAR, estão expressos em quatro

³⁵ O PAR tem duração de 4 anos, portanto o primeiro teve vigência de 2007 a 2010 e o segundo, de 2011 a 2014.

³⁶ A composição da equipe técnica local deverá contemplar a presença dos seguintes segmentos: 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). (BRASIL, 2013, p. 9).

dimensões que compõem o instrumento de diagnóstico para elaboração do PAR, apresentadas no quadro abaixo.

Quadro 03. Estrutura do instrumento de diagnóstico para elaboração do PAR³⁷

DIMENSÕES DO PAR	NÚMERO DE INDICADORES E ÁREAS
1 Gestão Educacional	Traz vinte e oito indicadores e cinco áreas (Gestão democrática; Gestão de pessoas; Conhecimento e utilização de informação; Gestão de finanças e; Comunicação e interação com a comunidade).
2 Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Composto por dezesseis indicadores e cinco áreas (Formação inicial de professores da educação básica; Formação continuada de professores da educação básica; Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas; Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08; Formação de profissionais da educação e outros representantes da comunidade escolar).
3 Prática Pedagógica e Avaliação	Traz quinze indicadores e três áreas (Organização da rede de ensino; Organização das práticas pedagógicas; Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem).
4 Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Apresenta vinte e dois indicadores quatro áreas (Instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação; Condições da rede física escolar existente; Uso de tecnologias e; Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas).

Fonte: BRASIL (2013)

A partir das dimensões descritas no quadro acima, os Estados, Municípios e o Distrito Federal elaboram um diagnóstico da realidade educacional, atribuindo uma pontuação para os indicadores apresentados nas áreas que integram as dimensões. De acordo com o Manual de Orientação para Elaboração do PAR do Município, são quatro os níveis de pontuação, assim representadas: a) Pontuação 4: indica para uma situação positiva, e não serão necessárias ações imediatas; b) Pontuação 3: sinaliza uma situação favorável, porém o município pode implementar ações para melhorar o seu desempenho; c) Pontuação 2: situação insuficiente, e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação nesse indicador; d) Pontuação 1: a descrição aponta para uma situação crítica, e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazos, para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local. (BRASIL, 2013, p. 32).

³⁷ Na primeira versão do PAR, no período de 2007-2010, haviam cinquenta e dois indicadores. Já na versão atual (2011-2014), são oitenta e dois.

A pontuação atribuída pela Equipe Técnica Local deve representar “[...] a situação que melhor reflete a realidade local com relação àquele indicador” (BRASIL, 2013, p. 25). A partir da segunda versão do PAR, período de 2011 à 2014, a escolha da pontuação para cada indicador deverá ser justificada pela Equipe Técnica Local. Para auxiliar os entes federados no momento da atribuição da pontuação dos indicadores e elaboração do PAR, o MEC também disponibilizou outros documentos orientadores, conforme apresentamos no quadro abaixo:

Quadro 04. Documentos orientadores para elaboração do PAR

DOCUMENTO	DESCRIÇÃO
Indicadores Demográficos e Educacionais (IDE)	Composto por um conjunto de tabelas que apresentam dados demográficos e educacionais para cada Município, Estado e Distrito Federal. Seu objetivo principal consiste em auxiliar os entes federados a conhecerem melhor o perfil de suas respectivas redes de ensino e populações. As informações são: população; taxa de escolarização; IDEB; número de escolas, de matrículas, de funções docentes, entre outros.
Legislação - Bases Legais	Alguns documentos que deverão ser utilizados como referência: o Plano Nacional de Educação (PNE), os Planos Estadual e Municipal de Educação (quando houver), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, e o Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007 que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. As Resoluções do FNDE que estabelecem os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Plano de Metas do PDE.
Questões Pontuais	Como parte integrante do diagnóstico da situação educacional local, o município informa sobre itens que são de grande relevância na construção da qualidade do ensino. Esses itens aparecem no sistema como “Questões Pontuais”, em um total de 15 questões ³⁸ .

Fonte: BRASIL (2013)

A partir da observância dos documentos orientadores e da análise da realidade educacional, a Equipe Técnica Local está subsidiada para proceder com a atribuição da pontuação dos indicadores, que consiste na segunda etapa, a elaboração do PAR propriamente dito. Cumprida a etapa de pontuação serão geradas ações e sub-ações, automaticamente, que poderão ser cadastradas pelo ente federado para comporem o seu PAR. (BRASIL, 2013). Na

³⁸ Ver anexo D.

intenção de socializar com os gestores locais as ações, o MEC elaborou o documento denominado “Guia Prático de Ações do PAR Municipal”³⁹, para subsidiar as escolhas.

No momento da elaboração do PAR, também deve ser indicada a forma de execução das sub-ações. O MEC prevê quatro formas, conforme apresentamos no Quadro 05. Descrição das formas de execução do PAR.

Quadro 05. Descrição das formas de execução do PAR

FORMA DE EXECUÇÃO	DESCRIÇÃO
Assistência técnica do MEC	O MEC oferece apoio técnico para a realização da sub-ação, 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	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; o 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 sub-ação.

Fonte: BRASIL (2013)

Em âmbito municipal, compete ao Prefeito aprovar o PAR, em seguida o gestor da secretaria municipal de educação poderá finalizar o PAR no SIMEC, sendo então, encaminhado para análise do MEC.

Por fim, o PAR é submetido a uma Comissão Técnica responsável pela aprovação do mérito qualitativo do plano, considerando os seguintes fatores: I) disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, para sua implementação; II) capacidade operacional do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional e do ente federativo proponente; III) condições efetivas de aceleração do desenvolvimento do IDEB local. (MEC/FNDE, 2007).

³⁹ São apresentados os programas disponibilizados pelo MEC e suas autarquias, com ações de assistência técnica e/ou financeira do governo federal e que podem ser solicitados pelos municípios em seus respectivos PAR, além de sub-ações de responsabilidade do próprio município. (BRASIL, 2009).

Com a aprovação do PAR pela equipe técnica do MEC são gerados dois tipos de documentos, o Termo de Cooperação Técnica – para as ações de Assistência Técnica do MEC/FNDE -, nesse documento estarão todas as ações de assistência técnica que serão implementadas pelo MEC; o outro documento é o Termo de Compromisso, firmado anualmente, descreve as ações de transferência financeira para cada ano. (BRASIL, 2013).

A elaboração, implementação, monitoramento e execução do PAR são atribuições da Equipe Técnica Local. O acompanhamento das metas de evolução do IDEB e a mobilização social referente ao PAR no sistema de ensino, são de responsabilidade do Comitê Local do Compromisso⁴⁰. A diretriz XXVIII, do Decreto nº. 6.094/2007, orienta a organização do Comitê pelo sistema de ensino, com observância da seguinte composição: representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público (BRASIL, 2007). Há também a possibilidade de o papel do Comitê ser atribuído ao Conselho Municipal de Educação, caso ele exista no município.

Com efeito, o PAR apresenta uma metodologia pronta para elaboração e monitoramento de suas ações nos Municípios, Estados e no Distrito Federal, com indicação prévia de como deve se dar a organização dos grupos de trabalho para implantação e implementação da política. Na visão do governo federal, tanto a Equipe Técnica Local, quanto o Comitê Local do Compromisso “são experiências de participação democrática que orientam e fortalecem a gestão da educação básica pública em cada município brasileiro, constituindo-se num aprendizado coletivo dos processos decisórios a serem discutidos pela população” (BRASIL, 2013, p. 21).

O PAR pode ser considerado o *modus operandi* do PDE nos municípios, Estados e no Distrito Federal, enquanto política pública que intenciona promover o regime de colaboração por meio da gestão democrática da educação básica, entretanto, acaba por apresentar elementos de um planejamento estratégico para os gestores locais, com formulários rígidos e padronizados.

⁴⁰ Para auxiliar nessa tarefa de monitoramento o MEC disponibilizou o documentos denominado “PAR Plano de Metas”, trata-se de um Manual de monitoramento do PAR Plano de Metas. Este monitoramento, concebido como uma atividade gerencial que permite controlar e avaliar as ações do PAR, busca subsidiar as ações dos gestores municipais de educação, fornecendo dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas, identificando, em tempo real de execução, e de forma ágil, os entraves que dificultam a realização das ações e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas. (BRASIL, 2013).

Com a descrição da metodologia para elaboração do PAR, com instrumentos padronizados e pré-estabelecidos, questionamos as possibilidades de construção da gestão democrática na educação municipal. Na perspectiva do governo central,

O PAR configura-se como um planejamento dinâmico da educação dos Municípios, Estados e Distrito Federal [...] outro aspecto relevante do PAR é o seu processo de elaboração, ou seja, um processo plural, democrático e participativo, que conta com gestores, representantes da sociedade civil e educadores locais. (BRASIL, 2009, p. 3).

A participação da comunidade local e dos gestores na elaboração e acompanhamento do PAR dependerá, em certa medida, da organização dos grupos sociais e das possibilidades concretas de se inserirem nas instâncias decisórias do sistema de ensino. Outro elemento complicador para que o processo seja plural e democrático, como anuncia o documento oficial, diz respeito à abertura para participação, apenas no momento da execução da proposta, ou seja, a política educacional que delineou o PDE e o PAR foi planejada de maneira centralizada. Os municípios foram sendo chamados para aderir a uma proposta da qual não participaram da elaboração, mas deveriam garantir localmente o seu sucesso e a sua efetivação contínua. Assim, “na política de descentralização o pressuposto é a manutenção do centro político; apenas o já decidido é executado localmente, preferencialmente com a participação de determinada sociedade civil. A hegemonia do poder central na tomada de decisões é mantida”. (LEHER, 2002, p. 166).

O Decreto nº 6.094/2007 também destaca, em seu art. 2º, que a participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e seus respectivos sistemas de ensino, de diretrizes que visam operar modificações na educação ofertada no respectivo sistema de ensino. (BRASIL, 2007). As diretrizes representam a reorganização que os entes federados deverão fazer no campo educacional.

Para a definição das vinte e oito diretrizes que constam no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, foram realizadas duas pesquisas. A primeira pelo MEC e UNICEF denominada “Aprova Brasil, o direito de aprender” (MEC; UNICEF, 2007). E a segunda pesquisa organizado pelo MEC em parceria com o UNICEF, UNDIME e INEP, que culminou no documento “Redes de aprendizagens, boas práticas de municípios que garantem

o direito de aprender” (UNIEF; MEC; UNDIME. INEP, 2008). Os dois estudos tiveram como referência para a seleção das escolas e dos sistemas de ensino os resultados da Prova Brasil⁴¹.

A primeira pesquisa contou com participação da UNICEF, na qual se buscou examinar as unidades escolares que obtiveram resultados satisfatórios, embora se encontrassem em situações de adversidade local. Foram visitadas trinta e três escolas⁴² e o estudo apontou que os principais aspectos que favoreceram o bom desempenho dos estudantes na Prova Brasil, são: os professores, os alunos, a proposta pedagógica e a participação da comunidade escolar. Sobre os professores foram ressaltados na análise aspectos relacionados ao empenho, a competência, a formação, o interesse e a dedicação. Quanto aos alunos, foram definidos como interessados e maduros para aprender. A questão da proposta pedagógica chamou a atenção pela diversidade de práticas, projetos e ações pedagógicas planejadas. A participação da comunidade escolar, na análise realizada, indica a gestão democrática da escola. (MEC; UNICEF, 2007).

A segunda pesquisa, em parceria com o MEC juntamente com a UNICEF, UNDIME e INEP, examinaram os sistemas municipais de ensino que apresentaram bons resultados na Prova Brasil e no IDEB, considerados, portanto, de qualidade mesmo em comparação com outros municípios com as mesmas características socioeconômicas. (MEC; UNICEF, UNDIME; INEP; 2008). O estudo envolveu trinta e sete redes de ensino municipais, a entrevista fez parte da metodologia da pesquisa, foram entrevistados: dirigentes municipais, coordenadores pedagógicos, professores, pais, alunos, funcionários das escolas e conselheiros de educação. Nos resultados do estudo são apontados, dentre outros aspectos, que “as redes tem em comum um enorme compromisso com o direito de aprender” (MEC; UNICEF, UNDIME; INEP; 2008, p. 6). Os desafios apresentados nesses sistemas de ensino, amostra da pesquisa, são: gestão participativa, formação dos funcionários da escola, integração do sistema municipal com o sistema estadual e a inclusão dos alunos com necessidades educacionais especiais.

⁴¹ A Prova Brasil é uma avaliação do Ensino Fundamental que integra o SAEB. Seu foco é a avaliação do desempenho escolar dos alunos que cursam a 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino fundamental de escolas da rede pública e urbana de ensino, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática. A prova tem caráter universal, com isso, oferece resultados por escola, por município e por Estado. Além das provas, os alunos também respondem um questionário socioeconômico que permite traçar o perfil do contexto social dos alunos. (MEC, 2007).

⁴² Das trinta e três escolas pesquisadas, vinte são de redes municipais de ensino e treze pertencem às redes estaduais. A localização das escolas em quinze Unidades da Federação garantiu que todas as regiões do país estivessem representadas, conforme destacamos: Região Norte: 7 escolas (AM: 4; MA:1; PA:1; TO: 1); Região Nordeste: 5 escolas (BA: 2; CE: 2; PI: 1); Região Sudeste: 13 escolas (MG: 4; RJ: 6; SP: 3); Região Sul: 4 escolas (PR: 3; RS: 1); Região Centro-Oeste: 4 escolas (GO: 1; DF: 1; MS: 2). (MEC; UNICEF, 2007).

Podemos dizer que ao privilegiar as escolas e sistemas de ensino que se destacaram na Prova Brasil e IDEB, apesar de estarem em um contexto social de desigualdades educacionais, observa-se a influência da concepção de educação de qualidade dos organismos multilaterais, dentre eles a UNESCO, BM, OCDE, CEPAL, PNUD e UNICEF. Em estudo realizado por Dourado, Oliveira e Santos (2007), sobre essa temática, os autores destacam que na visão dos organismos multilaterais,

Uma educação de qualidade, ou melhor, uma escola eficaz é resultado de uma construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo, em que pese, muitas vezes, as condições objetivas de ensino, as desigualdades de origem sócio-econômica e culturais dos alunos, a desvalorização profissional e a possibilidade limitada de atualização permanente dos profissionais da educação. (DOURADO, OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 8)

Há o risco de os resultados da pesquisa “Aprova Brasil, o direito de Aprender” e do estudo “Redes de aprendizagens, boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender” e seus desdobramentos nas diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, tornarem-se justificativas contundentes para “afirmar que a boa qualidade de ensino não depende de maior investimento de recursos públicos, atribuindo assim a responsabilidade por não atingir bons resultados aos gestores e profissionais da educação” (CAMINI, p. 141).

Assim, foram destacadas as boas práticas, que na visão do MEC e de seus parceiros poderiam ser disseminadas nos demais sistemas de ensino do território brasileiro.

Com essa nova edição do Aprova Brasil, UNICEF, MEC e INEP pretendem continuar a disseminar as boas práticas das 33 escolas visitadas para a realização do estudo. Nosso objetivo é contribuir para que os gestores educacionais e escolares, estudantes, professores, funcionários, famílias e comunidade garantam, no dia-a-dia de suas escolas, o direito de aprender de cada uma de suas crianças. (MEC; UNICEF, 2007, p. 3).

É possível afirmar que as experiências exitosas observadas, tanto nas unidades escolares, quanto nos sistemas de ensino selecionados como amostra para a pesquisa, foram traduzidas nas diretrizes que integram o Decreto nº 6.094/2007. Há nesse processo uma tendência homogeneizadora de prática escolares e de padronização da gestão.

[...] 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, dessa forma, desconsiderando a enorme diversidade regional, estadual e municipal. (CAMINI, 2010, p. 540).

A partir da descrição do contexto que produziu as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, questionamos se elas trazem a possibilidade de construção da gestão democrática da educação. Se o MEC em parceria com UNICEF, INEP e UNDIME, definiu em sintonia com as orientações internacionais a educação de qualidade e fixou as normas para todo o País, qual o espaço para a autonomia, a descentralização e a participação dos entes federados e seus atores locais na gestão da educação?

A gestão democrática da educação está delineada nas diretrizes do Decreto nº 6.094/2007, que atua como estratégia propulsora da mudança almejada pelo governo federal, na perspectiva de cumprimento das metas de evolução do IDEB. As diretrizes trazem a concepção de gestão democrática do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que dentre outros aspectos, intenciona induzir decisões e ações políticas locais alterando estruturas organizativas vigentes. O governo federal busca manter o controle político-ideológico da educação desenvolvida no território nacional, pois as diretrizes indicam as intencionalidades de organização dos sistemas de ensino e da escola na perspectiva de impulsionar a “modernização” da gestão educacional.

Embora estejam preservados certos mecanismos que poderiam viabilizar a gestão democrática - Gestão participativa; Conselhos de Controle Social; CE; Projeto Pedagógico; Conselho Escolar; PME, entre outros - o próprio texto das diretrizes mostra alterações de conceitos. Diante disso, destacamos dois eixos para analisar os mecanismos de gestão democrática presente nas diretrizes do Decreto nº 6.094/2007, sendo eles:

a) *Participação da comunidade e controle social*: nesse eixo as diretrizes trazem mecanismos institucionais que guardam relação com a perspectiva de construção da gestão democrática, dentre eles, o Conselho de Educação, os Conselhos de Controle Social e o CE. Para Bordignon (2009, p. 53), “a efetivação da gestão democrática da educação encontra nos conselhos, órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto da deliberação singular do Executivo”. No entanto, o papel atribuído a esses mecanismos mostram um cenário contraditório.

De maneira formal, o Conselho de Educação apresenta o papel de acompanhar e avaliar as políticas educacionais desenvolvidas no âmbito do sistema, conforme estabelece o

inciso “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”. (BRASIL, 2007) (grifos nossos).

Com efeito, a perspectiva de construção de práticas propositivas por meio do Conselho Municipal de Educação, em conjunto com o seu sistema de ensino, está suprimida do texto da diretriz, pois o inciso XX do Decreto nº 6.094/2007 menciona apenas a função de acompanhar e avaliar as políticas educacionais. Essa ocultação pode negar o caráter propositivo e de mobilização e controle social, que atualmente se apresenta como um “novo desafio atribuído aos Conselhos de Educação, em especial, os municipais” (BORDIGNON, 2009, p. 76). A construção da gestão democrática requer dos Conselhos de Educação as funções tradicionalmente a eles destinadas e a emergência de novos papéis no campo propositivo, de mobilização e controle social.

A ausência da característica propositiva dos Conselhos de Educação pode indicar o papel dado a esse órgão e ao sistema de ensino local na política do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, qual seja: acompanhar e avaliar a materialização das metas e ações definidas pelo poder central, garantindo localmente sua efetivação de maneira consensual.

Nessa direção também são tratados os Conselhos Escolares (CE), pois de acordo com o inciso XXV compete aos sistemas de ensino “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**” (BRASIL, 2007) (grifos nossos). Há um indicativo de efetivar uma participação passiva com a metodologia, objetivos e ações do PAR, garantindo a sua realização harmônica e a viabilização de suas metas nas unidades escolares, contando para isso, com o CE. No entanto, é importante registrar que o CE como um colegiado composto por membros da comunidade, possui em sua essência a tarefa de democratizar a gestão da escola (COSTA, 2006, p. 237). O que implica em garantir espaço de diálogo, colaboração e construção das propostas educativas, por meio de um processo de participação dos sujeitos da escola e da comunidade em que está inserida. Essa assertiva, caminha na contramão da proposta de fortalecimento dos CE presente no PAR.

A conjuntura político-ideológica que formulou o PAR, guarda os pressupostos da contrarreforma do Estado e da educação, pois no caso dos CE, sua função assume uma característica gerencial, qual seja: garantir o controle social nos limites estabelecidos pelo

Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Assim, as metas apresentadas para a unidade de ensino são o fio condutor da atuação do CE, em consequência disso, seus membros passam a ser fiscalizadores das ações ao invés de propositores. A maneira genérica em que a LDB tratou os CE, de certa maneira, criou um contexto favorável para o formato que atualmente podem vir a assumir, em cumprimento ao inciso XXV do Decreto nº 6.094/2007.

A participação local dos sujeitos, inscrita no inciso “XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino” (BRASIL, 2007), pode assumir uma conotação figurativa e estratégica para alcançar os propósitos da política educacional. Nesse inciso também identificamos a substituição da palavra “gestão democrática” por “gestão participativa”, embora tenhamos como pressupostos desse estudo a ideia de que a participação é um dos elementos que potencializa a gestão democrática, a substituição do termo democrática por participativa no inciso XXII, parece também indicar a supressão de outros elementos que compõem a gestão democrática, como: a descentralização e a autonomia.

Contudo, a ressignificação do conceito de gestão participativa requer o esforço dos sujeitos que irão materializar a política, pois segundo Lima (2004, p. 29), “a democracia é um processo para cuja constituição a participação é elemento fundamental, podendo referendar um movimento que tanto pode traduzir-se em um modelo consultivo e instrumental como um movimento transformador”.

Outros mecanismos presentes na estrutura das diretrizes do Decreto nº 6.094/2007 são os Conselhos de Controle Social, como apresenta o inciso “XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social” (BRASIL, 2007). Segundo Castro (2007), na lógica gerencial a descentralização e a gestão participativa, por meio dos conselhos de controle social, são utilizadas como:

[..] Estratégias para possibilitar o aumento da capacidade de pais e alunos intervirem nas políticas internas da escola, reduzindo a interferência de professores e de burocratas e de suas práticas corporativas, permitindo assim que a comunidade escolar se responsabilize pelos resultados alcançados. (CASTRO, 2007, p. 137).

Ao lado do fortalecimento dos Conselhos de controle Social e da gestão participativa o Decreto nº 6.094/2007 também orienta a criação de um Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, com função principal de mobilizar a sociedade acerca dos indicadores de

desempenho do sistema de ensino, fixados no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e acompanhar as metas de evolução do IDEB;

b) Projeto Político Pedagógico: nesse eixo da gestão democrática do PAR queremos chamar a atenção para o inciso XVI: “envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola” (BRASIL, 2007). O aparente incentivo à elaboração do PPP nas unidades de ensino compete com a disseminação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE escola), caracterizado como um planejamento estratégico para gestão escolar. A história da educação brasileira é marcada pela luta em prol da efetivação do PPP, pois segundo Oliveira, Souza e Bahia (2012, p. 41) “é ele que confere consistência, amplitude e sentido à prática pedagógica, porque é através dele que se congregam as energias, se traçam perspectivas e se organiza o processo de trabalho na escola”.

No entanto, o PAR como instrumento de diagnóstico e de planejamento educacional se materializa na contramão do fortalecimento do PPP, pois ao mesmo tempo em que anuncia o estímulo a sua elaboração, disponibiliza um programa, PDE Escola, que agrega: formação de professores, recursos financeiros e indica metas de desempenho a serem atingidas, em conformidade com a política educacional do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O Plano de Desenvolvimento da Escola é uma modalidade de planejamento que se propõe inovar a gestão escolar com base em matriz gerencial. Introduz instrumentos técnicos e utilitários para a eficiência (que aumentam a produtividade com diminuição de custos) de novos projetos e programas, materiais curriculares, estratégias de ensino-aprendizagem, modelos didáticos e outras formas de organizar e gerir o currículo, a escola e a dinâmica da sala de aula. Diferentemente do PPP, o PDE afeta o cotidiano da escola, mas não se configura como uma ação política, capaz de construir a identidade da escola e de projetá-la para o futuro (FONSECA, 2009, p. 276).

Notadamente, a divergência entre o PPP e o PDE Escola traz um efeito negativo para organização e gestão do espaço escola, pois “essa convivência traz atribulações que interferem negativamente no cotidiano escolar, especialmente no trabalho pedagógico” (FERREIRA, 2009, p. 263).

Diante do exposto nesse capítulo, podemos dizer que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, buscou com o PDE “[...] transferir para as unidades federativas (para as escolas e para os trabalhadores) as responsabilidades com a oferta do serviço social [...]” (FERREIRA, 2009,

p. 263). Para tanto, sua ação foi sistemática, adotando e construindo instrumentos gerenciais para “modernizar” a gestão educacional.

É nesse contexto em que se insere o PAR, compreendido como um novo desenho para a gestão, no qual se “[...] define as políticas no nível central, e a descentralização ocorre na implementação ou execução local, por meio de contratação e/ou parcerias entre o governo nacional e os subnacionais [...]”. (FERREIRA, 2009, p. 263).

Na perspectiva de Barroso (2004, p. 13), a transferência de poderes e de ações da esfera nacional para a local, deveria se marcada essencialmente pelas relações de reciprocidade e intercâmbio entre as esferas governamentais para que as tomadas de decisões se caracterizarem como coletivas, preservando certo grau de autonomia e participação. No entanto, considerando o cenário da contrarreforma do Estado brasileiro, a intenção das ações de descentralização/desconcentração de tarefas, tal como são indicadas no PAR, é a de construir uma administração pública capaz de garantir a governabilidade e a coesão social, mesmo em um contexto de supressão de direitos sociais, pois busca estimular a participação e autonomia nos limites das metas estabelecidas de forma centralizada pelo governo federal.

Nesse capítulo também foi possível identificar, de acordo com Adrião e Garcia (2008, p. 791), que o PAR “parece indicar a falta de condições objetivas para a auto-regulação manifestada pelos municípios brasileiros”. De maneira implícita, o governo federal transparece a dúvida sobre a capacidade de gestão dos municípios brasileiros, frente às demandas educacionais que se apresentam, em especial, no contexto de ampliação da responsabilidade do município com a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

A ingerência se destaca como o meio pelo qual o governo federal promove e influencia o desenvolvimento da educação e seu modelo de gestão. Para Duarte (2001), a ausência de projetos político-pedagógicos próprios, construídos de maneira democrática, tem levado os Estados e municípios a adotarem programas, ações e propostas definidas pelo governo federal. Um dos atrativos para os governos locais se inserirem nessa lógica são as transferências voluntárias de recursos que representam a possibilidade de acréscimo financeiro para o sistema de ensino.

Diante das questões levantadas nesse capítulo, no qual buscamos identificar e analisar as características e concepções de gestão do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e seu *modus operandi*, o PAR, as indagações sobre a configuração dessa política na realidade educacional se renovam na perspectiva de buscar compreender o modelo de gestão do sistema de ensino municipal de Macapá que será tratado no capítulo a seguir.

3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO SISTEMA DE ENSINO MUNICIPAL DE MACAPÁ-AP

Desde a CF de 1988 as municipalidades assumiram *status* de ente federativo, passando então a possuir atribuições no campo da organização, oferta e provimento da educação. Sem perder de vista o princípio da gestão democrática e a necessidade de consolidação do regime de colaboração, como ações que podem favorecer a garantia do direito à educação, os sistemas de ensino municipais passaram a contar com políticas públicas educacionais definidas nacionalmente, que se comprometem em amenizar as assimetrias presentes na realidade educacional brasileira por meio do apoio e relações cooperativas entre os entes federados.

O PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação está inserido na proposição de promover o regime de colaboração e enfrentar os problemas relacionados à qualidade da oferta educativa. A construção da gestão democrática nos sistemas de ensino municipais caminha na direção da consolidação da melhoria da qualidade da educação, estando, portanto, prevista no planejamento estratégico, nas metas, nos indicadores, nas ações e sub-ações do PAR.

Diante disso, o objetivo desse capítulo é caracterizar a educação municipal de Macapá e analisar a presença do PAR na realidade educacional. Este capítulo está organizado em três seções, na primeira são discutidos dados educacionais do município de Macapá. Na segunda seção, são tratadas as questões referentes ao PAR, como adesão e elaboração do documento, utilizando para tanto, análise documental e as informações obtidas com as entrevistas realizados junto aos membros da Equipe Técnica Local do Compromisso Todos pela Educação, neste estudo eles estão identificados como Sujeitos 1, 2, 3 e 4. Na terceira seção é apresentado o diagnóstico do PAR desenvolvido no período de 2011 à 2014.

3.1 A CAPITAL DO MEIO DO MUNDO E O SISTEMA DE ENSINO MUNICIPAL

De acordo com Gracindo (2008), com a CF de 1988 o município passou a assumir atribuições e responsabilidades que não haviam sido vivenciadas anteriormente, inaugurando

desse modo um novo tempo para esse ente federado. Isso porque, tal instrumento legal traz, no capítulo IV, “Dos Municípios”, artigo 30:

Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (BRASIL, 1988).

O artigo 211 do capítulo III “Da Educação, Da Cultura e do Desporto”, estabelece que:

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, 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;

§ 2º. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (BRASIL, 1988).

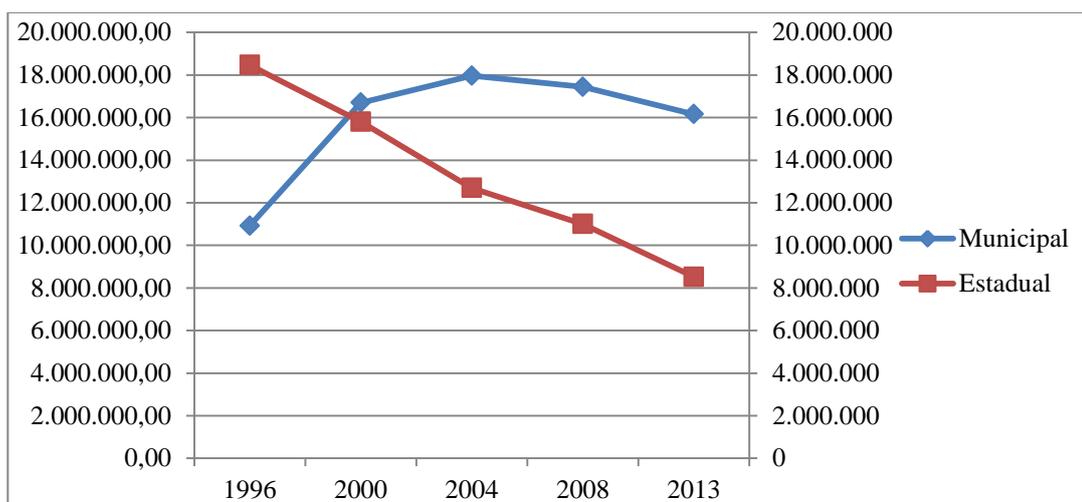
Com efeito, a constituição do sistema de ensino, que antes era permitido apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, passou a ser também papel dos municípios. Com isso, “deu-se estatuto jurídico à ação de uma esfera administrativa que se subordinava aos sistemas estaduais, cuja atuação anterior se dava apenas por delegação do respectivo sistema estadual” (OLIVEIRA, R. 2009, p. 186).

As mudanças trazidas pela CF de 1988 para a organização da educação certamente representou novas configurações para os municípios brasileiros no campo da gestão educacional. Seu reconhecimento como ente federativo, exigiu um movimento de progressiva descentralização da execução das políticas educacionais para o âmbito municipal, bem como a ampliação da matrícula nessa rede de ensino.

Outro marco legal que contribuiu para a ampliação da participação dos municípios na oferta da educação formal obrigatória foi o FUNDEF. Segundo Pinto (2010), a política de fundo para o financiamento da educação brasileira agiu como grande indutora do processo de responsabilização do município pelo atendimento educacional, em especial do Ensino Fundamental, pois “ao vincular a redistribuição dos recursos vinculados à educação que o

compõem à matrícula no ensino fundamental regular, ele (FUNDEF) viabilizou a municipalização em larga escala dessa etapa da educação” (PINTO, 2010, p. 62). Para ilustrar essa assertiva, apresentamos o Gráfico 1.

Gráfico 1. Brasil: evolução da participação municipal na matrícula do Ensino Fundamental público.



Fonte: BRASIL/INEP

A evolução da participação municipal nas matrículas do Ensino Fundamental saltou de 10.921.037 alunos em 1996, para 16.154.663 em 2013. Enquanto que a rede estadual de ensino no período de 1996 à 2013 diminuiu a sua atuação em aproximadamente 10.000.000 de matrículas. Com efeito, essa mudança trouxe efeitos negativos, uma vez que “municípios que não possuíam qualquer estrutura administrativa e de apoio pedagógico, e cujas escolas apresentam péssimos indicadores de qualidade, viram sua rede de ensino ampliada em curto intervalo de tempo, tornando ainda mais difícil a superação dos problemas pré-existentes” (PINTO, 2010, p. 62).

A repartição de responsabilidades entre as esferas públicas no oferecimento da educação escolar básica confronta-se com a ideia de regime de colaboração, prevista no artigo 211 da CF. Isso porque, ao atuar em sua função própria⁴³ o ente federado passa a assumir tal função como exclusiva, fato que pode explicar a retirada progressiva do Estado e da União da oferta do Ensino Fundamental e da Educação Infantil, conforme apresentamos nas Tabelas 1 e 2 respectivamente.

⁴³ De acordo com Martins (2010, p. 506), a função própria refere-se à função indicada pela CF de 1988 como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias.

Tabela 1. Brasil: matrícula no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa, de 1996 à 2013.

ANO	TOTAL	FEDERAL	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	PRIVADA	%
1996	33.131.270	33.564	0,10	18.468.772	55,7	10.921.037	32,9	3.707.897	11,1
1997	34.229.388	30.569	0,08	18.098.544	52,8	12.436.528	36,3	3.663.747	10,7
1998	35.792.554	29.181	0,08	17.266.355	48,2	15.113.669	42,2	3.383.349	9,4
1999	36.059.742	28.571	0,07	16.589.455	46,0	16.164.369	44,8	3.377.347	9,3
2000	36.717.948	27.810	0,07	15.806.726	43,0	16.694.171	45,4	3.189.241	8,6
2001	35.298.089	27.416	0,07	14.917.534	42,2	17.144.853	48,5	3.208.286	9,0
2002	35.150.362	26.422	0,07	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2
2003	34.438.749	25.997	0,07	13.272.739	38,5	17.863.888	51,8	3.276.125	9,5
2004	34.012.245	24.633	0,07	12.695.732	37,3	17.960.400	52,8	1.718.908	5,0
2005	33.534.561	25.728	0,07	12.145.494	36,2	17.986.570	53,6	3.376.769	10,0
2006	33.282.663	25.031	0,07	11.825.112	35,5	17.964.543	53,9	3.467.977	10,4
2007	32.122.273	24.276	0,07	11.332.963	35,3	17.571.366	54,7	3.193.668	9,9
2008	32.086.700	25.622	0,08	11.000.916	32,3	17.442.158	54,4	3.618.004	11,3
2009	31.705.528	25.005	0,08	10.572.496	33,3	17.329.638	54,7	3.778.389	11,9
2010	31.005.341	25.425	0,08	10.116.856	32,6	16.921.822	54,6	3.941.238	12,7
2011	30.358.640	25.096	0,08	9.750.014	32,1	16.526.069	54,4	4.102.461	13,5
2012	29.702.498	24.704	0,08	9.083.704	30,6	16.323.158	55,0	4.270.932	14,4
2013	29.069.281	24.017	0,08	8.516.086	29,4	16.154.663	55,6	4.374.841	15,0

Fonte: BRASIL/INEP

Podemos notar pelos dados apresentados na Tabela 1, que o número de matrículas no Ensino Fundamental, no período de 1996 à 2013, na rede municipal pública de ensino, passou de 32,9% do total de alunos matriculados em todas as dependências administrativas, em 1996, para 55,6% no ano de 2013. O aumento percentual de 22,6% no número de matrículas nas redes municipais de ensino representou um aumento quantitativo de 5.233.626 novas matrículas no período. Enquanto que a rede estadual de ensino apresentou um decréscimo em seu atendimento ao Ensino Fundamental, pois em 1996 obteve 55,7% do número total de matrículas e, em 2013, esse percentual passou a ser de 29,4%.

Com isso, podemos dizer que houve praticamente uma inversão no número de matrículas da esfera estadual para a municipal, pois o sistema estadual de ensino deixou de atender progressivamente o Ensino Fundamental. Assim, os municípios brasileiros tem vivenciado nos últimos anos um aumento progressivo da sua atuação na oferta educacional, ampliando o número de matrículas. Esse cenário também pode ser visualizado na Educação Infantil, conforme mostra a Tabela 2.

Tabela 2. Brasil: matrícula na Educação Infantil por Dependência Administrativa, de 1996 à 2013.

ANO	TOTAL	FEDERAL	%	ESTADUAL	%	MUNICIPAL	%	PRIVADA	%
1996	4.270.376	2.477	0.05	759.187	17.7	2.489.225	58.2	1.019.487	23.8
1997	4.959.901	2.485	0.05	661.925	13.3	3.283.631	66.2	1.011.860	20.4
1998	4.492.924	1.567	0.03	407.946	9.1	2.972.431	66.1	1.110.980	24.7
1999	5.067.256	1.733	0.03	396.395	7.8	3.322.123	65.5	1.347.005	26.5
2000	5.338.196	1.742	0.03	352.055	6.5	3.560.614	66.7	1.423.785	26.6
2001	5.912.150	2.515	0.04	336.153	5.6	3.938.914	66.6	1.634.568	27.6
2002	6.130.358	2.460	0.04	320.189	5.2	4.101.552	66.9	1.706.157	27.8
2003	6.393.234	2.458	0.03	320.457	5	4.281.616	66.9	1.788.637	27.9
2004	6.903.762	2.358	0.03	290.606	4.2	4.620.981	66.9	1.987.817	28.6
2005	7.215.013	2.561	0.03	266.265	3.6	4.887.641	67.7	2.048.546	28.3
2006	7.016.095	2.471	0.03	242.979	3.4	4.820.236	68.7	1.950.409	27.7
2007	6.509.868	2.141	0.03	177.645	2.7	4.768.604	73.2	1.561.478	23.9
2008	6.719.261	2.238	0.03	112.546	1.6	4.878.475	72.6	1.726.002	25.6
2009	6.762.631	2.454	0.03	76.971	1.1	4.909.091	72.5	1.774.115	26.2
2010	6.756.698	2.437	0.03	71.302	1.1	4.853.761	71.8	1.829.198	27.0
2011	6.980.052	2.552	0.03	64.652	0.9	4.954.341	70.9	1.958.507	28
2012	7.295.512	2.554	0.34	57.825	0.7	5.129.749	70	2.105.384	28.8
2013	7.590.600	2.624	0.04	55.020	0.7	5.316.464	70	2.216.492	29.2

Fonte: BRASIL/INEP

As matrículas na Educação Infantil, no período de 1996 à 2013, esteve predominantemente, na rede pública municipal, na qual apresentou em 1996 um percentual 58.6% do total de matrículas e, em 2013, alcançou 70% das matrículas efetivadas no território brasileiro na primeira etapa de escolaridade. A rede privada de ensino participou do atendimento educacional da Educação Infantil com 29.2%, em 2013. Já a rede estadual apresentou participação de 17.7% em 1996 e um decréscimo no período analisado, efetivando, em 2013, apenas 0.7% das matrículas.

Podemos notar que vem ocorrendo um movimento de descentralização da oferta do Ensino Fundamental e da Educação Infantil para o nível municipal de ensino, embora a diretrizes gerais da educação, programas educacionais, os parâmetros curriculares, as avaliações externas tenham permanecido como competência da União. Com efeito, tendo em vista a ausência de um sistema nacional de educação, o sistema federal de ensino, principalmente por meio do MEC, tem definido a gestão educacional, mantendo-se como controlador das ações descentralizadas.

Segundo Valle (2008), a responsabilização municipal no campo da educação, em especial na oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, embora tenha se dado para o conjunto dos municípios brasileiros como uma maneira de descentralizar o ensino, a sua efetivação qualitativa dependerá do grau de desenvolvimento de cada realidade, pois:

A situação dos municípios varia em função de fatores como: população, densidade demográfica, arrecadação de impostos, grau de desenvolvimento sociocultural da população, número de escolas, pessoal técnico-pedagógico etc., numa infinidade de possibilidades de combinação destes e de outros fatores que darão a cada município uma feição própria e, portanto, maior ou menor grau e capacidade de autogoverno. (VALLE, 2008, p. 58).

Em observância a certas especificidades locais, queremos destacar nesse estudo o sistema de ensino do município de Macapá, capital do Estado do Amapá. O Amapá é um dos mais novos Estados do país, sua criação ocorreu em 1988 com o advento da CF que aboliu os Territórios Federais. Para Santos (2006), essa determinação buscou integrar as novas unidades federadas à modernidade de organização política, econômica e administrativa para que, sob autogoverno, se tornassem democráticas e progressistas.

O Estado do Amapá⁴⁴, situado na Amazônia Oriental e atravessado pela linha do Equador, limita-se ao sul (pelo rio Amazonas) e a oeste (pelo rio Jari) com o Estado do Pará, a leste com o Oceano Atlântico, ao norte (pelo rio Oiapoque e Serra do Tumucumaque) com a Guiana Francesa e a noroeste com Suriname. A dimensão territorial do Amapá apresenta uma área de 142.825,521 km², que corresponde a 3,71% da região norte e 1,6% da área nacional. Por ser um Estado de fronteira com outros países, o Amapá possui 707 km de fronteira estrangeira e 1.691 km de nacional. (PORTO, 2007; IBGE, 2014).

Sobre a qualidade de vida da população amapaense, destacamos o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH⁴⁵) do Amapá, que no ano de 2010, foi de 0,708. Tal pontuação deu ao Estado a décima segunda posição no *ranking* das unidades da federação brasileira. Considerando apenas os Estado da região Norte do País, o Amapá possui o melhor IDH. (PNUD, 2014).

Quanto aos aspectos econômicos o Amapá tem como principais atividades: o extrativismo, com destaque para a extração vegetal (castanha-do-pará e madeira), a extração mineral (manganês) e a extração animal (pesca); a agricultura, cultivo de arroz e mandioca; a pecuária, com a criação de búfalo e gado bovino; a indústria e; o setor de serviços e comércio. (AMAPÁ, 2014).

⁴⁴ A origem do nome Amapá vem da árvore denominada amapazeiro, caracterizada por ser pomposa no seu porte e rica em madeira de lei; seu leite, folhas e frutos serviam como medicamento e alimento aos primeiros habitantes dessa terra. Etimologicamente “Ama’pá”, significa árvore da família das apocináceas (*Parahancornia amapa*), de madeira útil e cuja casca, amarga, de látex medicinal, de aplicação no tratamento da asma, bronquite e afecções pulmonares, tendo seu uso externo poder resolutivo e cicatrizante de golpes e feridas. (AMAPÁ, 2014).

⁴⁵ De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2014) o IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

O quantitativo de pessoas no Estado do Amapá é de aproximadamente 750.912 habitantes, a densidade demográfica é de 4,69 hab/km². (IBGE, 2014). Os habitantes estão distribuídos nos 16 municípios⁴⁶ amapaenses. O Estado tem apresentado um crescimento de seu contingente populacional, sendo que a Capital do Estado concentra o maior número de pessoas.

Tabela 3. Amapá e Macapá: Evolução do contingente populacional, de 2000 a 2014.

ANO	População Res. Est. do Amapá	População Res. Macapá	(%) Total do Amapá
2000	477.011	283.308	59,39
2010	669.526	398.204	59,47
2014	750.912	446.757	59,49

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2000 e 2014; IBGE/Estados; IBGE/Cidades

Podemos notar, pelos dados apresentados na Tabela 3, que o contingente populacional do Estado do Amapá vem apresentando crescimento, no período de 2000 à 2014. Com destaque para a concentração da população na Capital do Estado, que em 2014 apresentou um percentual de 59,49 do total de habitantes do território amapaense. O quantitativo da população dos municípios do Estado do Amapá consta na Tabela 4.

Tabela 4. Municípios amapaenses: População estimada em 2014.

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	(%) Total do Amapá
Amapá	8.553	1,13
Calçoene	9.979	1,32
Cutias	5.291	0,70
Itaubal	4.836	0,64
Ferreira Gomes	6.714	0,89
Laranjal do Jari	44.777	5,96
Macapá	446.757	59,60
Mazagão	19.157	2,55
Oiapoque	23.628	3,14
Pedra Branca do Amapari	13.411	1,78
Porto Grande	19.191	2,55
Pracuúba	4.404	0,58
Santana	110.565	14,72
Serra do Navio	4.850	0,64

⁴⁶ Conforme Santos (2006), a constituição dos 16 municípios que atualmente compõem o Estado do Amapá ocorreu na seguinte ordem cronológica: Ano de 1943, criação do Território Federal do Amapá, constituído pelas terras dos Municípios de Macapá, Mazagão e Amapá; Ano de 1945, criação do Município de Oiapoque, constituído por terras desmembradas do Município do Amapá; Ano de 1956, origem do Município do Oiapoque território para criação do Município de Calçoene; Ano de 1987, foram criados os Municípios de Santana, Tartarugalzinho, Ferreira Gomes e Laranjal do Jari; Ano de 1992, foram criados os Municípios de Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Cutias, Porto Grande, Itaubal e Pracuúba; Ano de 1994, criação 16º Município, Vitória do Jari, com área territorial desmembrada do Município de Laranjal do Jari.

Tartarugalzinho	14.754	1,93
Vitória do Jari	14.045	1,87

Fonte: IBGE/Cidades

O município de Macapá⁴⁷ é a capital do Estado do Amapá, sendo também a maior cidade, sua área é de 6.408,545 km² o que representa 4,4863 % do Estado, 0,1663 % da Região Norte e 0,0754 % do território brasileiro (IBGE, 2014). A sede da capital está situada na região metropolitana de Macapá, composta de um único município, Macapá. O município pertence à mesorregião do sul do Amapá e à microrregião homônima, no extremo norte do Brasil. Conforme destacamos na Figura 1.

Figura 1. Localização geográfica do Município de Macapá, a Capital do Meio do Mundo.



Fonte: AMAPÁ, 2014

Dentre as peculiaridades da Capital amapaense, destacamos o fato de ser a única cidade do País localizada às margens do Rio Amazonas e cortada pela Linha do Equador, o que justifica o fato de ser denominada de “A Capital do Meio do Mundo”.

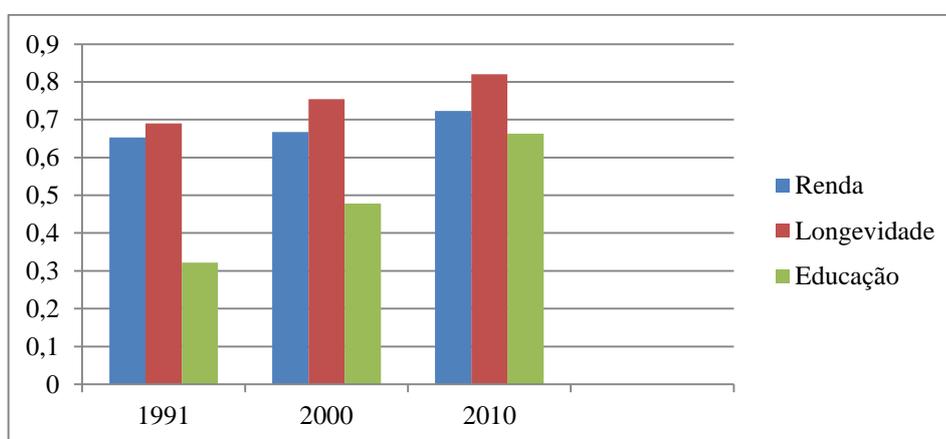
A base econômica da Capital amapaense é o comércio. Os principais pontos turísticos são: Fortaleza e Igreja de São José de Macapá; Marco Zero do Equador, Trapiche Eliezer Levy; Conjunto Arquitetônico de Lazer da Beira Rio; Praça do Forte; Balneário Curiaú e Praia do Araxá. (AMAPÁ, 2014).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Macapá, em 2010, foi de 0,773. Dado que, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil 2013, situa o

⁴⁷ Nomeação indígena, Macapá é uma variação de “MACA-PABA” que, na língua dos índios, quer dizer “estância das bacabas” ou lugar de abundância da bacaba, fruto originário da bacabeira, palmeira nativa da região.

referido Município na faixa de Desenvolvimento Humano alto (IDHM entre 0,7 e 0,799). Assim, Macapá ocupa a 940ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 Municípios do Brasil, sendo que 939 (16,87%) dos Municípios brasileiros estão em situação melhor e 4.626 (83,13%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 16 outros municípios do Estado do Amapá, Macapá ocupa a 1ª posição. No Gráfico 2, retratamos o IDHM de Macapá.

Gráfico 2. IDHM de Macapá, componentes: Longevidade, Renda e Educação – 1991, 2000 e 2010.



Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil 2013

De acordo com os dados do Gráfico 2, podemos destacar que entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi a Educação (com crescimento de 0,185), seguida por longevidade e por renda. Crescimento também observado no período de 1991 a 2000, pois a Educação obteve aumento de 0,156 seguida por longevidade e por renda.

O componente educação, que integra o IDHM, pode ser especificado por seus indicadores, tais como: taxa de analfabetismo, expectativa de anos de estudo e, conclusão das etapas e níveis de escolarização. Assim, na busca de melhor verificar a questão do quadro educacional do Município de Macapá, em comparação com o Estado do Amapá e com os dados do Brasil, trazemos a Tabela 05.

Tabela 05. IDHM Educação: Macapá, Amapá e Brasil, em 2010.

	IDHM Educação	% de 18 anos ou mais com EF completo	% de 5 a 6 anos na escola	Taxa de analfabetismo (11 a 14 anos)	Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais)	Expectativa de anos de estudo
BRASIL	0,637	54,92	91,12	3,24	9,61	9,54
AMAPÁ	0,629	61,75	82,79	3,81	8,40	9,44
MACAPÁ	0,663	67,87	80,08	3,15	6,17	9,60

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil 2013

O IDHM Educação do município de Macapá apresenta certo equilíbrio em comparação com os resultados obtidos pelo Estado do Amapá e do Brasil. Os componentes referentes às pessoas com mais de 18 anos com Ensino Fundamental completo, taxa de analfabetismo – de 11 a 14 anos e, 15 anos ou mais – e, expectativa de anos de estudo, Macapá superou a porcentagem obtida pelo Amapá e Brasil. Já na porcentagem de alunos com idade de 5 e 6 anos na escola, o resultado do município foi inferior ao quadro apresentado pelo Estado e pelo País.

Além do IDHM os dados sobre a matrícula na rede municipal de ensino de Macapá também nos auxiliam na leitura da realidade educacional em que se desenvolve a gestão democrática. Assim, a Tabela 6 mostra o quantitativo de matrículas efetivadas na rede estadual e municipal, na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.

Tabela 06. Matrícula na Ed. Infantil e Ens. Fundamental, rede municipal e estadual em Macapá, de 2007 à 2013.

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL					ENSINO FUNDAMENTAL				
	TOTAL	Estadual	%	Municipal	%	TOTAL	Estadual	%	Municipal	%
2007	7.826	4.148	53	3.678	57	70.060	53.765	76,7	16.295	23,3
2008	11.581	718	6,1	10.863	93,9	72.462	54.020	74,5	18.442	25,5
2009	10.874	148	1,3	10.726	99,7	81.154	53.555	65,9	27.599	34,1
2010	8.194	110	1,3	8.084	99,7	78.302	53.082	67,7	24.999	32,3
2011	7.780	50	0,6	7.730	99,4	71.830	53.303	74,2	18.527	25,8
2012	7.690	14	0,2	7.676	99,8	71.220	51.413	72,2	19.807	27,8
2013	8.044	15	0,2	8.029	99,8	68.520	46.984	68,5	21.536	31,5

Fonte: IDE/MEC

As matrículas na Educação Infantil estão predominantemente concentradas na rede municipal de Macapá no período analisado, com exceção do ano de 2007, no qual apresentou um equilíbrio no número de matrículas nas redes estadual e municipal de ensino. Esse

movimento pode ser compreendido pelo processo de municipalização dessa etapa de escolarização, pois esteve em curso nos anos que sucederam a promulgação da LDB nº 9.394/1996, um processo de responsabilização do município pela oferta da Educação Infantil. Isso representou para o sistema municipal de Macapá a responsabilização, quase exclusiva, pelo atendimento escolar da criança de zero a cinco anos de idade. Essa questão é ilustrada pelos dados que apontam mais de 90% das matrículas a partir do ano de 2008.

Já no caso das matrículas no Ensino Fundamental, embora essa etapa de ensino seja prioridade do município, também é palco de atuação do Estado, o que reafirma a necessidade de definição e execução, em âmbito local, de um regime de colaboração, capaz de organizar de maneira planejada e democrática a articulação dos entes federados no atendimento escolar. Os dados educacionais do município de Macapá (tabela 6), mostram um progressivo aumento da atuação da rede municipal na garantia das matrículas dos estudantes no Ensino Fundamental, tendo alcançado 34,1% em 2009; 32,3% em 2010 e; 31,5% do total de alunos matriculados no ano de 2013. Enquanto que a rede estadual em Macapá, apesar de apresentar um quantitativo elevado de matrículas, o seu atendimento ao Ensino Fundamental vem diminuindo, apresentando em 2013 um percentual de 68,5% das matrículas registradas nesse ano.

Na tentativa de melhor identificar a atuação do município na oferta do Ensino Fundamental, trazemos a Tabela 7:

Tabela 07. MACAPÁ: Matrícula por etapa da Ed. Básica, rede pública municipal, de 2007 à 2014⁴⁸.

Ano	EDUCAÇÃO INFANTIL			ENSINO FUNDAMENTAL		
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL	Anos Iniciais	Anos Finais	TOTAL
2007	104	3574	3.678	14.287	3.848	18.135
2008	371	5.594	5.965	16.676	3.620	20.296
2009	380	6.365	6.745	17.253	3.354	20.607
2010	495	7.142	7.637	17.410	3.673	21.083
2011	493	7.337	7.830	17.078	3.310	20.388
2012	583	7.093	7.676	18.531	3.185	21.716
2013	471	7.558	8.029	20.523	2.948	23.471
2014	353	7.832	8.185	22.389	2.105	24.494

Fonte: BRASIL/INEP

⁴⁸ Incluso os dados de matrícula das modalidades Educação Especial e EJA. Os dados do ano de 2014 são preliminares do Censo Escolar.

Podemos notar que as matrículas realizadas no Ensino Fundamental pelo município de Macapá estão concentradas nos anos iniciais, apresentando aumento progressivo, pois saltou de 14.287 matrículas em 2007, para 22.389 em 2014. Enquanto que nos anos finais vem ocorrendo um decréscimo no número de matrículas na rede municipal de ensino que passou de 3.848 em 2007 para 2.105 matrículas em 2014. No caso da Educação Infantil, os dados mostram concentração de matrícula na pré-escola, que saltou de 3.574 em 2007 para 7.832 em 2014. A creche também apresentou aumento no atendimento infantil, alcançando em 2014 um quantitativo de 353 matrículas na rede municipal de Macapá.

Apesar de a distribuição das competências entre os entes federados em relação a oferta do ensino obrigatório ser “bastante elástica, permitindo que, em princípio, cada nível da Administração Pública atenda a qualquer nível de ensino” (OLIVEIRA, R. 2009, p. 187), os dados apresentados nessa seção do estudo, indicam que a rede de ensino municipal tem se constituído como cada vez mais como responsável pelo Ensino Fundamental, especialmente nos anos iniciais, e pela Educação Infantil, no tocante a oferta de vagas. No entanto, a União ao executar a proposta de desenvolvimento do PAR no sistema municipal, dentre outros aspectos, pela centralização e fiscalização da política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, “demonstra o reconhecimento da precariedade em que se instituiu a massa da oferta educacional pública decorrente do processo de sua ‘pulverização’ pós-Fundef”. (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 791).

Quanto à capacidade física do município para o atendimento das crianças matriculadas nas escolas municipais e estaduais em Macapá, apresentamos a Tabela 8.

Tabela 08. Macapá: número de escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, rede pública municipal e estadual, ano de 2013.

Ano	REDE MUNICIPAL DE MACAPÁ				REDE ESTADUAL EM MACAPÁ			
	Ed. Infantil		Ens. Fundamental		Ed. Infantil		Ens. Fundamental	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2013	27	26	35	26	-	1	71	82
TOTAL	53		61		1		152	

Fonte: IDE/MEC

Notadamente, o maior número de escolas do sistema de ensino municipal de Macapá é destinado para atender a Educação Infantil, totalizando 53 unidades escolares. No caso da

rede estadual de ensino no município de Macapá o maior número de escolas, 152 unidades escolares, é para o atendimento dos alunos matriculados no Ensino Fundamental.

Ouro fator que nos auxilia na compreensão do panorama da educação do município de Macapá é o IDEB. Assim, na realidade educacional macapaense o IDEB tem alcançado as notas descritas na Tabela abaixo:

Tabela 09. Brasil, Amapá e Macapá: IDEB de 2005 à 2013.

Ano/Projeção	BRASIL		AMAPÁ		MACAPÁ	
	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais
Ano 2005	3.4	3.1	3.0	3.4	3.4	3.5
Ano 2007	4.0	3.4	3.3	3.4	3.5	3.4
Projeção 2007	3.5	3.1	3.1	3.5	3.4	3.6
Ano 2009	4.4	3.6	3.8	3.6	3.9	3.6
Projeção 2009	3.8	3.3	3.4	3.6	3.8	3.7
Ano 2011	4.7	3.8	4.0	3.5	4.0	3.5
Projeção 2011	4.2	3.5	3.8	3.9	4.2	4.0
Ano 2013	4.9	3.8	3.9	3.4	3.9	3.4
Projeção 2013	4.5	3.9	4.1	4.3	4.5	4.4
Projeção 2021	5.7	5.1	5.3	5.5	5.6	5.5

Fonte: BRASIL/INEP

A partir dos dados apresentados podemos dizer que o sistema de ensino público municipal de Macapá, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, apresentou em geral um quadro de evolução, com exceção do ano de 2013 (nota 3.9), pois além de não alcançar a projeção (nota 4.5) ainda obteve uma queda na pontuação quando comparado ao ano de 2011 (nota 4.0). Essa tendência também foi observada quando analisamos as notas do IDEB obtidas no âmbito estadual, uma vez que ocorreu evolução nos quatro primeiros anos de aferição do desempenho dos estudantes e, involução no ano de 2013 (nota 3.9). Já no caso do IDEB alcançado nacionalmente, a evolução foi perceptível nos cinco anos de aplicação da avaliação nos anos iniciais do Ensino Fundamental, porém isso não se repetiu nos anos finais, pois houve uma estagnação na nota de 2013 em relação à média de 2011. (nota 3.8).

Quanto às projeções das notas traçadas para o IDEB, identificamos que a educação macapaense nos anos iniciais do Ensino Fundamental só superou a meta estabelecida pelo MEC nos anos de 2007 e 2009. No Estado do Amapá, a projeção da meta não foi superada apenas no ano de 2013. No contexto nacional, diferentemente dos resultados mostrados em Macapá e no Amapá, houve superação das metas projetadas.

Analisando os anos finais do Ensino Fundamental, o cenário das notas do município de Macapá mostrou involução, isso porque apenas no ano de 2009 a nota alcançada (3.6)

superou a média obtida na aplicação anterior (ano de ano de 2007, nota 3.4). Nos demais anos observados a nota do IDEB verificada nos anos finais do Ensino Fundamental do município de Macapá, não apresentou avanços e tão pouco alcançou as projeções definidas para o referido sistema municipal de ensino. O Estado do Amapá apresentou estagnação na nota (anos de 2005 e 2007, obteve 3.4), evolução da média de 3.4 em 2007 para 3.6 em 2009 e queda nos anos de 2011(nota 3.5) e 2013 (nota 3.4). No Brasil, o movimento foi de crescimento de 2005 a 2011, já em 2013 a média 3.8 alcançada em 2011 se repetiu.

No tocante a projeção do IDEB para os anos finais do Ensino Fundamental, o pior desempenho foi no sistema de ensino municipal de Macapá, visto que o mesmo não alcançou as metas fixadas em nenhum dos anos de aplicação da avaliação. O Estado do Amapá apresentou um resultado dentro dos padrões estabelecidos apenas no ano de 2009 (projeção e nota: 3.6), sendo que nos demais anos a projeção não foi alcançada. Nacionalmente, a maioria das metas foram superadas, somente no ano de 2013 o Brasil ficou com nota abaixo do que o esperado (projeção de 3.9 e nota obtida 3.8).

Com efeito, os dados mostram um quadro de desigualdades educacionais, quando comparamos o IDEB do município de Macapá e do Estado do Amapá com os resultados do Brasil. No entanto há um equilíbrio entre as notas do Ensino Fundamental do município de Macapá e do Estado do Amapá. Diante disso, indagamos o potencial do PDE e sua materialização no sistema de ensino, o PAR, para promover de fato a elevação do IDEB, pois embora o município de Macapá tenha aderido, desde 2007, ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os dados revelam tímidos avanços.

3.2 O PAR NO CENÁRIO EDUCACIONAL MACAPAENSE

Conforme vimos discutindo no capítulo anterior, por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o governo federal tem disponibilizado para os demais entes federados ferramentas, programas e mecanismos com vistas a promover mudanças na Educação Básica pública. O PAR está inserido nesse contexto como uma ferramenta, um instrumento para o planejamento da educação, devendo ser executado com a assistência técnica e financeira do governo federal.

O PDE traz para o centro da gestão educacional o município, pois segundo o MEC é nesse espaço do território “[...] que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem” (MEC, 2007, p. 6). Diante disso, pode-se dizer que:

O município é uma categoria que se tornou necessária e ao mesmo tempo de alto risco na definição de políticas educacionais e por isso vem ganhando espaço nos estudos sobre os problemas sociais brasileiros (rural/urbano; concentração populacional; política local, disparidades intramunicipais). Essa crescente importância deve-se à focalização da implementação das políticas na esfera local, mas também ao volumoso aumento dos municípios a partir da década de 1990. (KRAWCZYK, 2008, p. 103).

A inserção dos Estados e municípios na política educacional que põe em vigência o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, bem como os instrumentos e programas vinculados ao PAR, ocorreu mediante a assinatura do Termo de Adesão ao Compromisso. O chamamento do governo federal para adesão a sua política educacional pode ser analisado como um “pacto fraudulento”, conforme Gentili (1998) analisa a situação que ocorria nos governos neoliberais da América Latina, que buscavam construir consensos e “pactuar” acordos para a região. Ainda, segundo o autor,

A manipulação governamental não se limita apenas ao estabelecimento de uma agenda inalterável e com resultados prefixados. Expressa-se também pelo fato de que as decisões do governo nunca são anunciadas como tais, mas são encobertas sob supostos “acordos gerais”, “coincidências comuns” e toda uma série de estratégias discursivas destinados a diluir e mascarar o conflito e criar a falsa imagem de comunidade homogênea de interesses. (GENTILI, 1998, p. 67-8).

O Prefeito do município de Macapá fez a assinatura do Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em 2007; a elaboração do 1º PAR também se deu no mesmo ano. A vigência do 1º PAR compreendeu o período de 2007 a 2010. Nesse período, o município macapaense teve em seu cenário político-administrativo o mandato de dois prefeitos. Nos dois primeiros anos de vigência do PAR (2007 e 2008), a prefeitura de Macapá estava sob a administração do Prefeito João Henrique Rodrigues Pimentel⁴⁹, do Partido dos Trabalhadores (PT)⁵⁰. Nos dois últimos anos de vigência do PAR (2009 e 2010) o governo

⁴⁹ O Prefeito João Henrique Pimentel teve dois mandatos na Prefeitura de Macapá, o primeiro foi de 2001 a 2004 e o segundo mandato foi de 2005 a 2008.

⁵⁰ O Partido dos Trabalhadores foi fundado em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (SP), o PT surgiu com a necessidade de promover mudanças na vida de trabalhadores da cidade e do campo, militantes de esquerda, intelectuais e artistas. (Site Oficial do PT, 2015).

municipal foi administrado pelo Prefeito Roberto Góes, do Partido Democrático Trabalhista (PDT)⁵¹.

Na apresentação do documento final do PAR (2007-2010) é possível identificar que os objetivos do então prefeito da capital amapaense, o petista João Henrique Pimentel, quanto ao desenvolvimento do PAR, coincidiam com os propósitos da política do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pois, assim se manifestou o prefeito municipal:

Visando promover a **melhoria da qualidade da Educação Básica** oferecida neste Município, nos propomos a cumprir integralmente as ações propostas no presente Plano de Ações Articuladas (PAR) e, com a mesma responsabilidade estabelecemos, em parceria com o MEC, **sistemas de acompanhamento e avaliação das ações** a serem desenvolvidas, além disso, é nosso compromisso **divulgar a evolução dos dados educacionais à população local e estimulá-la a participar e promover o controle social de todas as ações propostas** neste documento (PIMENTEL, 2007, p. 3). (grifos nosso).

O diagnóstico de que a Educação Básica precisava passar por mudanças, sobretudo no campo da gestão, para alcançar melhorias foi um dos objetivos anunciados no lançamento do PDE em 2007 pelo governo federal. Para tanto, as alterações focalizaram, dentre outros aspectos, a descentralização, como meio de transferência das responsabilidades da gestão e execução das ações educacionais da União para os estados e municípios, acompanhada por mecanismos de avaliação e controle por parte da sociedade.

O posicionamento favorável do governo municipal frente ao PAR pode ser em decorrência da ausência de um planejamento próprio do município para as suas demandas educacionais, já que o sistema de ensino municipal de Macapá não conta com um Plano Municipal de Educação. Outro fator pode ser atribuído ao fato de o PDE ser uma proposta do governo federal petista, o que coincide com o partido político à frente de governo municipal no período de adesão ao Termo de Compromisso Todos pela Educação e de elaboração do 1º PAR. Para Gracindo (1994, p. 20),

São os partidos políticos, em última instância, que traçam a política brasileira, ao elaborarem as leis de ensino, nos diversos níveis do poder legislativo e ao traçarem diretrizes e programas educacionais, quando assumem o comando da administração pública nos níveis municipal, estadual e federal do executivo.

⁵¹ O PDT é um partido político brasileiro de centro-esquerda e de ideologia trabalhista, fundado por políticos e intelectuais brasileiros no final da década de 1970, logo após o início do processo de abertura política da ditadura militar. (Site Oficial do PDT, 2015).

O segundo Prefeito de Macapá, ainda durante a vigência do 1º PAR, foi Roberto Góes, do PDT, que deu continuidade ao desenvolvimento do primeiro e elaborou o segundo em 2011. Durante seu mandato, no período de 2009 a 2012, a Secretaria Municipal de Educação teve duas secretárias. Como se pode notar, a execução do PAR no município é marcada pela descontinuidade da gestão, devido às transições dos governos municipais, bem como pelas mudanças de secretários na pasta da educação. No entanto, como planejamento organizado para um período de quatro anos, cabe aos gestores locais se adequarem a metodologia definida no PAR.

O 2º PAR, para o período de 2011 a 2014, foi iniciado no governo do PDT e, posteriormente, passou a ser executado pelo PSOL⁵², pois em 2013 assumiu a prefeitura de Macapá o Prefeito Clésio Luis Vilhena Vieira. O fato de três governos terem se revezado no executivo municipal desde o 1º PAR pode, em certa medida, ter dificultado a expectativa do governo federal de implementar um PAR articulado com o ente, pois na visão do MEC:

O PAR é multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: **a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado.** Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2007, p. 24). (grifos nosso).

A expectativa do governo federal em efetivar o regime de colaboração entre os entes federados capaz de romper com “a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado” (BRASIL, 2007, p. 24), mostra-se pela análise da realidade educacional macapaense algo de difícil realização. Isso porque, apesar do objetivo da União em tornar o PAR um plano de Estado, sua realização não está imune às mudanças dos governos locais e, conseqüentemente, da Equipe Técnica que gerencia todo o processo. No município de Macapá, desde a elaboração do 1º PAR até a finalização do 2º PAR, três governos de partidos políticos diferentes assumiram a prefeitura do município. Nesse cenário, houve trocas de Secretários de Educação Municipal e dos membros da Equipe Técnica.

⁵² A fundação do PSOL foi capitaneada por diversos grupos políticos, militantes socialistas e intelectuais de esquerda, logo após a ascensão do PT ao Palácio do Planalto. Com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência, o PT passou a viver um período de muitas tensões internas. Uma parte significativa de seus militantes estavam descontentes com os rumos do governo, pois sinalizava, a cada dia, o abandono do socialismo como horizonte estratégico e a defesa de projetos prejudiciais ao povo brasileiro. O registro definitivo do PSOL foi concedido em 15 de setembro de 2005. (Site Oficial do PSOL, 2015).

3.2.1 A Equipe Técnica Local: a composição, a participação e a adesão ao PAR

A partir da assinatura do Termo de Compromisso Todos pela Educação um dos primeiros encaminhamentos da gestão municipal de Macapá foi formar a Equipe Técnica Local do Compromisso, responsável pelo diagnóstico da situação educacional e elaboração do PAR. A recomendação do MEC é que a equipe seja composta pelo Dirigente Municipal de Educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana e 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 e; representantes de outros segmentos sociais que o município considere importante (BRASIL, 2011, p. 06).

Quanto à composição da Equipe Técnica Local do Compromisso, pode-se dizer que o PAR, ao orientar a formação de uma “equipe”, utiliza termos oriundos das empresas capitalistas, transferindo-os à gestão da educação pública. Para além das semelhanças do termo utilizado, o estudo sobre o papel da “equipe” no levantamento do diagnóstico, na elaboração do PAR e no acompanhamento das ações, também guarda semelhança com os limites das equipes do sistema de produção de mercadorias.

Não há nada de especialmente democrático no conceito de equipe que opera nas empresas capitalistas; mas mesmo com as equipes organizadas da forma mais democrática, essas empresas seriam governadas não pelos objetivos autodeterminados das pessoas que nela trabalham, mas pelos imperativos impostos pelo mercado capitalista em si: os imperativos da competição, da produtividade e da maximização dos lucros. (WOOD, 2011, p. 248).

Embora os documentos oficiais, que orientam e regulamentam a composição da Equipe Técnica Local do Compromisso façam o indicativo da composição de uma “equipe” que contemple representantes de segmentos importantes do município e da sociedade, a própria política do PDE/PAR pode limitar a atuação dos sujeitos. Isso porque os objetivos que guiam as ações da “equipe” estão definidos *a priori*, limitando, portanto, a autonomia, a participação efetiva e o protagonismo dos sujeitos locais, daí a semelhança com as equipes da empresa capitalista voltadas para alcançar metas de produtividade.

Desse modo, a ideia de gestão democrática a ser efetivada por meio de uma Equipe Técnica Local que contemple representantes da sociedade tende a ficar apenas na aparência, pois, no pano de fundo da política educacional, os sujeitos não são autodeterminados, pois a

própria adesão ao Plano de Metas compromisso Todos pela Educação, conforme vimos discutindo ao longo desse trabalho, impõem objetivos e metas que devem ser seguidas pelos sistemas de ensino, configurando uma prática gerencial.

Para ilustrar a composição da Equipe Técnica Local do Compromisso no município de Macapá no 1º PAR, apresentamos o Quadro 06:

Quadro 06. Macapá: Equipe Técnica do 1º PAR, no período de 2007 a 2010.

Quantitativo de sujeitos	Segmento Representado
01	Secretário de Educação do Município
02	Representante dos Coordenadores ou Supervisores Escolares
04	Representantes dos Diretores de Escola
01	Representantes dos professores da zona rural
08	Técnicos da Secretária Municipal de Educação
Total: 16	

Fonte: BRASIL/SIMEC (2007).

Constam no PAR do município de Macapá, para o período de 2007 a 2010, dezesseis integrantes na Equipe Técnica Local, distribuídos entre as seguintes representações: Secretário de Educação Municipal de Macapá; Coordenadores ou Supervisores Escolares; dirigentes escolares, professores da zona rural e; técnicos da SEMED.

Sobre a composição da Equipe Técnica Local do Compromisso no município de Macapá no 2º PAR, apresentamos o quadro abaixo:

Quadro 07. Macapá: Equipe Técnica do 2º PAR, no período de 2011 a 2014.

Quantitativo de sujeitos	Segmento Representado
01	Secretário de Educação do Município
01	Técnico da Secretária Municipal de Educação, setor de Infraestrutura
03	Técnicos da Secretária Municipal de Educação
01	Representante do CME (no CME representa o Poder Executivo)
Total: 06	

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

Notadamente houve mudanças na composição dos integrantes da Equipe Técnica Local no município de Macapá, quando comparamos a primeira e a segunda equipe formada. As diferenças entre elas estão relacionadas ao quantitativo de sujeitos, que passou de dezesseis para seis; e as suas respectivas representatividades, pois a Equipe Técnica designada

para a elaboração do 2º PAR, contou apenas com membros do Poder Executivo, enquanto que na Equipe Técnica anterior, além desse segmento representado, também contou com representantes dos diretores escolares, professores da educação do campo e coordenadores e supervisores das escolas.

Outra questão é o quantitativo de integrantes na Equipe que passou de dezesseis para seis. Talvez a experiência do município com o PAR esteja sinalizando para elaboração de um instrumento puramente técnico e, portanto, de domínio e interesse de poucos sujeitos no âmbito da própria Secretaria Municipal de Educação de Macapá.

Questionados sobre a composição da Equipe Técnica Local, um dos sujeitos que participou da pesquisa destacou que:

São os técnicos da Secretaria Municipal de Educação de Macapá que trabalham no PAR, técnicos do departamento de ensino que são ligados diretamente à rede. São eles que fazem todo esse estudo de demanda e o censo, que é de acesso deles, acaba auxiliando bastante, pois o censo tá lá e eles fazem a interligação com as informações necessárias para elaboração do PAR.(SUJEITO 1).

Algo intrigante na composição da Equipe Técnica Local do Compromisso Todos pela Educação é a ausência de representante do Sindicato dos Servidores Públicos em Educação do Amapá (SINSEPEAP). No diálogo durante a entrevista com o Sujeito 1, ele foi questionado sobre a representação do sindicato dos professores na discussão para a elaboração do PAR e na composição da Equipe Técnica Local do Compromisso Todos pela Educação. A justificativa apresentada foi de que “o sindicato nesse período de discussão, de planejamento e organização está muito distante” (SUJEITO1). A participação do sindicato junto a Secretaria Municipal de Educação de Macapá foi definida da seguinte maneira:

No início do ano para discussão da data-base salarial. A presença do sindicato é no início de cada ano, janeiro já mandam a carta recomendando a instalação da mesa de negociação (...) Eles colocam inúmeros pontos para a mesa de negociação e lógico que aparece lá a questão da gestão democrática, porém o que eu vejo tem sido, historicamente, a ênfase maior na questão salarial do professor (...)Mas a participação eu acho que devia ser melhor do sindicato (...) Eles tem se debruçado muito na questão salarial, isso é um erro com certeza. Essa é uma crítica que eu tenho feito ao movimento organizado da educação. (SUJEITO 1).

Embora os documentos do MEC orientem para uma composição da Equipe Técnica Local com representantes dos diferentes segmentos sociais, no município de Macapá a

centralização das decisões no Poder Executivo local foi notória. O SINSEPEAP como instituição de organização coletiva do grupo magistério, bem como o Conselho Tutelar, dentre outras instituições, que poderiam estar discutindo a pauta da educação junto à SEMED e à Equipe Técnica Local do PAR, foram aliçados desse processo. A justificativa apresentada pelo Sujeito 1 da pesquisa caminha na direção de uma concepção negativa do sindicato, pois além dele não ser convocado a participar, suas demandas são entendidas como secundárias no processo de construção de uma escola pública de qualidade e democrática.

Outro integrante da Equipe Técnica justifica a ausência de participação dos demais segmentos da sociedade, argumentando que:

Nós fizemos o convite através de documentos para as escolas, pedindo a participação dos diretores, técnicos (coordenadores pedagógicos) e professores. Na primeira reunião, quando é para saber o que é, todo mundo vem para reunião. Foi explicado qual seria o programa, o papel de cada um que estava ali, foi feita a reunião tanto com as escolas quanto com os técnicos daqui, para apresentação desse trabalho, mas no período de elaboração mesmo, você vê que eles não participam. O trabalho de elaboração ficou mesmo para a Equipe Técnica Local e para os técnicos da SEMED. (SUJEITO 4).

Na tentativa de justificar os motivos da ausência dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores nas reuniões da Equipe Técnica Local, o Sujeito 4 da pesquisa relatou que:

É um trabalho demorado, não é feito em uma reunião, em um dia. Os nossos diretores de escolas e os professores, eles tem uma carga muito grande de trabalho nas escolas, então para eles ficarem fazendo essa ida e vinda, para disponibilizar várias manhãs para realizar esse trabalho é complicado, a gente entende, mas vai muito também do compromisso da pessoa, de querer participar, de se ver importante nesse trabalho. (SUJEITO 4).

A centralização das decisões no âmbito local entre os integrantes da Equipe Técnica para elaboração e desenvolvimento do PAR foi justificada pelos sujeitos da pesquisa a partir de dois pontos: a) a carga de trabalho nas unidades escolares que tem criado condições desfavoráveis para o trabalho coletivo no âmbito da organização do sistema de ensino; b) a reprodução dos ideários neoliberais de responsabilização dos sujeitos pelos resultados educacionais. Assim, de maneira imediatista, o sujeito 4 relaciona a não participação ao descompromisso com a educação do município.

É importante assinalar que os processos de participação são constituídos por uma dinâmica individual e coletiva, que opera concomitantemente. Se a

necessidade de participação é o desejo que move o ator a praticar a ação, o sentido de sua participação num empreendimento coletivo pode ser altamente positivo. Se, ao contrário, a participação é delegada por normas, vigora a ausência do desejo como motor fundante da ação. Neste caso, dificilmente o ator imprimirá o mesmo sentido a ações sociais, a projetos coletivos, a empreendimentos de mudança institucional. (MARTINS, 2002, p. 208).

Um dos participantes da pesquisa relata que as reuniões, em geral, ocorrem entre os técnicos dos diversos setores e departamentos da SEMED de Macapá e os membros da Equipe Técnica Local do PAR, sendo que essa prática se dá com o intuito de buscar dados para o preenchimento do documento no sistema. *“Nós fazemos as reuniões quando queremos as informações das divisões, a gente faz as reuniões para levantar as informações e lançar no sistema. Hoje quem conhece o PAR só é a Secretaria de Educação” (SUJEITO 2).*

A composição da Equipe Técnica Local no município de Macapá e sua dinâmica de elaboração do PAR tendem a reproduzir a centralização das relações de poder e de tomadas de decisões que ocorrem do governo central para o governo local no PDE/PAR, ou seja, no âmbito do PAR no município o Poder Executivo local se apresenta como núcleo centralizador do planejamento educacional e as unidades escolares e seus agentes, meros executores das ações selecionadas.

Na maioria dos municípios, as políticas de descentralização não geraram espaços coletivos de decisões, concretizando-se como mera desconcentração das atribuições de suas secretarias de Educação para as instâncias intermediárias e para as unidades escolares, sem romper com a centralidade do Executivo na tomada de decisões político-educativas e de controle dos recursos materiais. (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 59).

Todavia, esse movimento de centralização e descentralização/desconcentração guarda semelhanças com o processo de contrarreforma da educação que em nome da qualidade e da eficiência do ensino vem estimulando modelos de descentralização que ocorrem, segundo Rodríguez (2004, p. 21), a partir da “transferência de poder e recursos de certos grupos de influência a outros”.

Sobre a adesão do município de Macapá ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o conjunto de sujeitos entrevistados da Equipe Técnica Local manifestou um entendimento que pode ser analisado a partir de duas vertentes: a) de que na verdade não foi dada uma opção ao município; b) o PAR atende as necessidades da educação municipal.

Sobre a primeira vertente de análise podemos destacar o relato do Sujeito 1:

Primeiro que a adesão é praticamente obrigatória, se o município se recusar as demandas externas de captação de recursos, sobretudo, são bloqueadas. Então eu vejo assim que ou o município faz a adesão ou o município faz a adesão (...) A vida do município, que é justamente o financiamento que mantém todo o sistema educacional, está presa a isso.

Embora o governo federal tenha colocado a adesão como sendo uma ação voluntária por parte dos demais entes federados, nota-se que o município de Macapá, na verdade, não teve outra opção. Na medida em que a vinculação dos recursos de transferências voluntárias e a assistência técnica, bem como o acesso aos programas federais, foram atrelados à adesão e a elaboração do PAR, o município se viu obrigado em fazer a assinar o Termo de Compromisso Todos pela Educação. As condicionalidades foram apresentadas na Lei nº. 12.695/2012 que expõe em seu artigo 1º: “o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR”. (BRASIL, 2012).

Outro entrevistado da Equipe Técnica Local do PAR manifestou-se sobre a adesão ao Termo de Compromisso, afirmando que: “*é o PAR que movimenta a educação, pois é ele que traz recursos para o município*” (SUJEITO 2). A questão da adesão como ação compulsória na relação entre os entes federados com influência do governo federal na gestão da educação municipal foi favorecida, dentre outros fatores, por meio do apoio financeiro. Contudo, a transferência de recursos financeiros está atrelada às ações e programas previstos no PAR do município, dessa forma, não cabe ao ente federado alocar os recursos de maneira aleatória. Diante disso,

Com o intuito de deslocar a decisão acerca da alocação dos recursos das transferências voluntárias aos próprios sistemas educacionais que delas se beneficiam – ou seja, aos estados, ao DF e aos municípios –, sem, contudo, dispersá-las em iniciativas estanques e dissociadas de uma visão sistêmica da educação, o MEC vem adotando a estratégia de condicioná-las a demandas que estejam inseridas no PAR (IPEA, 2011, p. 140).

Tendo em vista as características apontadas por Arretche (2000, p. 34) de que o Brasil é constituído, na sua maioria, de municípios pequenos, com reduzida densidade demográfica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa, a proposta anunciada no PDE de assistência técnica e financeira, pode ter sinalizado uma saída para o quadro de desigualdades educacionais.

Nesse sentido, o Sujeito 3 da pesquisa alega que *“a adesão ao PAR se deu por acreditar que seria uma forma de melhorar a qualidade da educação, por meio dos investimentos que poderia trazer”*. Além, da questão financeira esse sujeito acrescenta outro elemento, a qualidade da educação. Diante disso, pode-se dizer que *“a tendência dos municípios em aderir a programas federais, em busca de maiores recursos, pode levar a uma compreensão reducionista do conceito de qualidade, na medida em que os municípios se rendem a conceitos pré-determinados por esses programas”* (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012, p. 73). A possibilidade de captar recursos para o município acabou contribuindo para adesão ao Termo de Compromisso Todos pela Educação, sob a promessa de melhoria da qualidade da educação. Essa prática pode estar relacionada à ideia de que o fracasso no campo educacional é apenas um problema de recursos para a gestão.

Como se vê, a participação do município no PDE/PAR segue um caráter *“de cima para baixo”* da política educacional. Seguindo as premissas da Reforma Administrativa do Aparelho de Estado brasileiro, a participação dos entes federados no PDE/PAR adota o direcionamento de um *“núcleo estratégico do Estado”* (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 400) que toma as decisões e estabelece as ações. Para ilustrar tal assertiva, pode-se mencionar que *“as transferências voluntárias da União dificilmente escapam ao padrão de atendimento a ações previamente delineadas pelo próprio governo federal, por meio dos programas que ele elabora e anuncia”* (IPEA, 2011, p. 140).

Com efeito, o ritual de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e as condicionalidades impostas, podem ser analisados como parte do processo de contrarreforma da gestão pública, marcado por *“um processo de descentralização - de delegação de poder para níveis inferiores, ao mesmo tempo, tornando mais forte o núcleo estratégico do Estado, e mais eficazes os mecanismos de responsabilidade social”* (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 400).

Ao analisar a adesão do município de Macapá ao PDE/PAR, pode-se dizer que o regime de colaboração assumiu uma feição na qual os entes federados não partilham decisões entre si, na medida em que são convocados a fazer adesão a uma proposta já definida, tendo como estímulo principal os investimentos financeiros e a melhoria dos índices educacionais. Nesse sentido, ocorre a *“fragilização da autonomia dos entes federados e, por sua vez, até a sua subordinação, pode vir a ser confirmada dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica”*. (CAMINI, 2011, p. 258).

A adesão ao Termo de Compromisso Todos pela Educação também firma um acordo tácito, já que o município precisará desenvolver ações pré-estabelecidas, tais como: a

publicização das informações educacionais, a participação em avaliações externas organizadas pelo governo federal e o recebimento de assistência técnica. Tais ações, de acordo com o MEC (2007), estão direcionadas ao cumprimento das metas necessárias para a elevação do IDEB. Diante disso, a autonomia do município no campo da gestão educacional fica prejudicada, pois a regulação induzida pelo MEC por meio da suposta adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, impõe ao município a execução de ações para alcançar metas previamente estabelecidas pelo poder central.

Há também, por parte de alguns entrevistados, o entendimento de que o PAR atende às necessidades educacionais do município de Macapá, portanto, atribuem a esse fator a necessidade de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Como se pode observar:

Quando você vê o compromisso, você vê que realmente são tanto as obrigações quanto os deveres que o município tem para alcançar o melhor desenvolvimento dentro da educação. Se o município conseguir seguir aquelas metas a educação municipal vai ter um avanço muito grande (...) se você for analisar realmente é aquilo que a gente quer para educação (...) foi assinado justamente por isso, existe a pressão nacional, mas existe também a vontade, quando a gente vai ler, vai analisar, realmente é isso que a gente quer para o município. (SUJEITO 4)

Apesar de o município de Macapá ter como um dos princípios e diretrizes da sua organização “o exercício pleno da autonomia municipal” (inciso VI, art. 17 da Lei Orgânica do Município de Macapá), o que se verifica a partir da pesquisa com os Sujeitos que integram a Equipe Técnica Local do Compromisso Todos pela Educação, é exatamente a aceitação passiva à metodologia e encaminhamentos do PDE/PAR. Tal aceitação contribui para o processo de homogeneização da gestão no território brasileiro, com prejuízo para exercício autônomo na organização da educação municipal.

A falta de capacidade de organização local da gestão educacional foi verificada na fala de um dos entrevistados quando mencionou que “o PAR é um passo-a-passo. Eu sempre digo para a Secretária que o PAR é a bíblia da educação hoje, porque todas as ações necessárias para a educação estão lá”. (SUJEITO 2). Há, nesse contexto, uma aceitação passiva à política do PDE/PAR, sendo que a adesão ao Termo de Compromisso Todos pela Educação, apesar de ter sido uma ação estimulada inicialmente pela possibilidade de captação de recursos para educação municipal, as estratégias e metas estabelecidas foram bem recepcionadas pelos sujeitos locais. A crença na melhoria da qualidade da educação via mudanças na gestão tornou-se um consenso e o PAR o “passo-a-passo” para alcançar a

qualidade. Nesse sentido, “o PAR encheu de esperança as equipes das secretarias municipais e a comunidade escolar, sendo compreendido como um instrumento que resolveria todos os problemas na área da educação” (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012, p. 64).

3.3 O 2º PAR DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ: DIAGNÓSTICO, INDICADORES E TENDÊNCIAS

O levantamento diagnóstico é uma importante etapa do planejamento educacional, pois, permite o reconhecimento das dificuldades e positivities do sistema de ensino. O PAR contempla, em sua etapa inicial de elaboração, o levantamento da situação e dos dados educacionais que dão o suporte para Equipe Técnica Local do Compromisso julgar cada indicador presente no roteiro do PAR e atribuir-lhe uma pontuação.

Os indicadores presentes no PAR estão organizados em quatro dimensões que envolvem vários aspectos do contexto educativo, os indicadores expressam em certa medida os rumos da educação a partir do PDE/Plano de Metas Compromisso todos pela Educação. Assim, pode-se dizer que os aspectos contemplados no PAR fazem parte das mudanças em curso no país.

Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 112), desde o início das reformas educacionais dos anos de 1990 estão em curso as seguintes tendências: a) adoção de mecanismos de flexibilização e diversificação dos sistemas de ensino e das escolas; b) referência constante à eficiência, à qualidade, ao desempenho dos estudantes, bem como às necessidades básicas de aprendizagem; c) avaliação dos resultados obtidos pelos estudantes na busca de comprovar a qualidade do trabalho realizado e a competência do docente; d) utilização de *rankings* dos sistemas de ensino e das redes públicas e particulares; e) busca de estratégias para aumentar a competição entre as escolas; f) encorajamento e apelo aos pais para a participação da vida escolar e a fazer escolha entre escolas; g) adoção de programas gerenciais de qualidade total na gestão e organização escolar; educação à distância para programas de formação de professores; h) descentralização da educação; i) recursos financeiros em conformidade com a avaliação do desempenho; j) valorização da iniciativa privada e do estabelecimento de parcerias com o empresariado; k) repasse das funções do Estado para a comunidade e para as empresas.

De certo modo, vários desses indicativos da contrarreforma da educação poderão ser aprofundados com o PAR, pois seus indicadores e diretrizes guardam semelhanças ou representam esse quadro de mudanças.

3.3.1 Dimensão Gestão Educacional

Esta Dimensão do PAR possui cinco áreas e vinte e dois indicadores, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 08. PAR do município de Macapá: Dimensão Gestão Educacional - áreas, indicadores e pontuação, de 2011 a 2014.

PONTUAÇÃO	INDICADORES
ÁREA 1: GESTÃO DEMOCRÁTICA - ARTICULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS DE ENSINO	
1	1. Existência, Acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE).
3	2. Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME).
2	3. Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE).
3	4. Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola.
2	5. Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
2	6. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
3	7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.
ÁREA 2: GESTÃO DE PESSOAS	
1	1. Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME).
1	2. Critérios para escolha da direção escolar.
3	3. Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.
2	4. Quadro de professores.
3	5. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da Educação.
4	6. Plano de carreira para o magistério.
4	7. Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar.
1	8. Piso salarial nacional do professor.
3	9. Existência de professores para o exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular Existência de professores para o exercício da função docente AEE, complementar ao ensino regular.
ÁREA 3: CONHECIMENTO E UTILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO	
1	1. Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino
2	2. Conhecimento da situação das escolas da rede
3	3. Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos
3	4. Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa

	Família (PBF)
1	5. Existência de monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do Benefício da Prestação Continuada (BPC)
3	6. Formas de registro da frequência
ÁREA 4: GESTÃO DE FINANÇAS	
1	1. Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)
2	2. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação
2	3. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB
ÁREA 5: COMUNICAÇÃO E INTERAÇÃO COM A SOCIEDADE	
2	1. Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC
2	2. Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos
2	3. Relação com a comunidade/ promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

De modo geral, é possível destacar que esta dimensão do PAR abrange aspectos importantes do funcionamento do sistema de ensino, com ênfase para os conselhos, planos e projetos no campo da educação (área 1). A maioria dos indicadores da área 1 “gestão democrática” recebeu pontuação 2 ou 3, isso representa que o sistema de ensino municipal de Macapá conta com mecanismos de gestão democrática, porém, ainda possui necessidade de avanços.

A Dimensão Gestão Educacional também apresenta indicadores voltados para os servidores públicos municipais, cuja tônica é a organização do quadro de profissionais da educação, o Plano de Carreira, o estágio probatório, o piso salarial nacional do magistério e a escolha do diretor escolar (área 2). Na área, gestão de pessoas, cinco indicadores apresentaram resultados considerados satisfatórios, mas que ainda necessitam de algumas melhorias (pontuação 3 ou 4) e, quatro indicadores obtiveram pontuação insuficiente (1 e 2).

A área 3 envolve o conhecimento e utilização de informação sobre a rede de ensino, frequência dos estudantes, acompanhamento dos beneficiários de programas de assistência social, acompanhamento do índices de analfabetismo e, execução de um sistema de informação que integre todo o sistema educacional. Quanto à pontuação dos indicadores da área 3, nota-se que três apresentaram pontuação crítica (nota 1) e três são considerados satisfatórios, porém, ainda precisando melhorar em alguns aspectos (pontuação 3).

A gestão de finanças, área 4, envolve a composição de uma equipe gestora capacitada para gerenciar os recursos da educação em plataformas específicas para este fim; o cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação e; a

aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB. Para esse conjunto de indicadores, a pontuação é considerada insuficiente (notas 1 e 2), o que mostra a fragilidade do sistema de ensino quanto à utilização dos recursos financeiros.

A última área da dimensão gestão educacional é sobre comunicação e interação com a sociedade. Nesse eixo, são destacadas a divulgação e análise dos resultados das avaliações externas; a existência de parcerias externas para contribuir com a formação dos educandos e; a relação escola e comunidade na perspectiva de transformar a escola em espaço comunitário. A pontuação atribuída nessa área foi 2 em todos os indicadores, ou seja, no tocante à comunicação e interação com a sociedade, o município de Macapá ainda precisa avançar bastante para alcançar os propósitos de PDE/PAR.

Sobre os indicadores da área comunicação e interação com a sociedade, nota-se que há indícios da construção de uma participação esvaziada de sentido político. Isso porque os indicadores em questão podem impulsionar “a comunidade escolar a estabelecer uma relação de ‘parceria’ com o Estado (...) o que revela o descompromisso do Estado em manter as escolas públicas” (VIRIATO, 2004, p. 55).

3.3.2 Dimensão Formação de Professores

A Dimensão Formação de Professores apresenta cinco áreas e dezesseis indicadores, conforme mostra o quadro abaixo:

Quadro 09. PAR do município de Macapá: Dimensão Formação de Professores - áreas, indicadores e pontuação, de 2011 a 2014.

PONTUAÇÃO	INDICADORES
ÁREA 1: FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
2	1. Habilitação dos professores que atuam nas creches. 2. Habilitação dos professores que atuam na pré-escola.
1	3. Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, incluindo professores da EJA.
4	4. Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da EJA.
ÁREA 2: FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
1	1. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil.
3	2. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da Matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do ensino fundamental incluindo professores da EJA.
1	3. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes

	curriculares, nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da EJA.
ÁREA 3: FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA ED. BÁSICA PARA ATUAÇÃO EM ED. ESPECIAL/ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO, ESCOLAS DO CAMPO, EM COMUNIDADE QUILOMBOLAS OU ESCOLAS INDÍGENAS	
2	1. Formação dos professores da educação básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular.
3	2. Formação dos professores que atuam em escolas do campo.
1	3. Formação dos professores que atuam em escolas de comunidades quilombolas.
ÁREA 4: FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA ED. BÁSICA PARA CUMPRIMENTO DAS LEIS 9.795/99; 10.639/03; 11.525/2007 E 11.645/08	
3	1. Existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08.
ÁREA 5: FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO E OUTROS REPRESENTANTES DA COMUNIDADE ESCOLAR	
2	1. Participação dos gestores de unidades escolares em programas de formação específica.
1	2. Existência e implementação de políticas para formação continuada das equipes pedagógicas.
2	3. Participação de gestores, equipes pedagógicas, profissionais de serviços e apoio escolar em programas de formação para a educação inclusiva.
3	4. Participação dos profissionais de serviço e apoio escolar e de outros representantes da comunidade escolar em programas de formação específica.

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

A formação inicial e continuada dos professores está contemplada em vários indicadores do PAR, incluindo as modalidades de ensino (Educação Especial; Educação Escolar Indígena e Quilombola e Educação do Campo). A área 3 da Dimensão Formação de Professores envolve a formação de profissionais da educação e outros representantes da comunidade escolar.

A verificação da pontuação atribuída para os indicadores dessa dimensão do PAR, constatou que dos dezesseis itens, apenas cinco apresentaram nota considerada satisfatória (3 ou 4), pois a maioria dos indicadores recebeu pontuação 1 ou 2.

3.3.3 Dimensão Prática Pedagógica e Avaliação

Na Dimensão Prática Pedagógica e Avaliação os aspectos contemplados buscam verificar as práticas escolares que vem sendo desenvolvidas para garantir o uso de metodologias, sistemáticas de avaliação e currículo, capazes de melhorar o desempenho dos estudantes nas avaliações.

Nessa Dimensão estão contempladas três áreas e quinze indicadores, conforme consta no quadro a seguir:

Quadro 10. PAR do município de Macapá: Dimensão Prática Pedagógica e Avaliação - áreas, indicadores e pontuação, de 2011 a 2014.

PONTUAÇÃO	INDICADORES
ÁREA 1: ORGANIZAÇÃO DA REDE DE ENSINO	
3	1. Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos.
2	2. Implantação e organização do ensino obrigatório de 4 aos 17 anos.
2	3. Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias nos cinco dias por semana.
2	4. Política de correção de fluxo escolar
3	5. Existência de ação para a superação do abandono e da evasão escolar em todos os níveis e modalidades da educação básica.
2	6. Atendimento à demanda de EJA.
3	7. Oferta do AEE, complementar ou suplementar à escolarização.
ÁREA 2: ORGANIZAÇÃO DAS PRÁTICAS PEDAGÓGICAS	
3	1. Existência de proposta curricular para a rede de ensino.
3	2. Processo de escolha do livro didático.
3	3. Existência/adoção de metodologias específicas para a alfabetização.
2	4. Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno, incluindo a EJA.
3	5. Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar com ampliação das oportunidades de aprendizagem.
3	6. Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.
ÁREA 3: AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM DOS ALUNOS E TEMPO PARA ASSISTÊNCIA INDIVIDUAL/COLETIVA AOS ALUNOS QUE APRESENTAM DIFICULDADE DE APRENDIZAGEM	
3	1. Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.
3	2. Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

A Dimensão Prática Pedagógica e Avaliação envolve aspectos do cotidiano escolar, do trabalho pedagógicos, da organização da rede de ensino e pedagógica e da avaliação da aprendizagem dos educandos. Com efeito, são aspectos que na concepção de educação definida no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação corroboram para a qualidade.

Os indicadores da Dimensão Prática Pedagógica e Avaliação obtiveram maior frequência na pontuação 3, com 10 indicadores. Os demais itens foram avaliados com nota 2 (cinco indicadores). Isso pode representar que o sistema de ensino municipal de Macapá já apresenta indicativos de adequação aos aspectos que o PAR considera importantes para a melhoria da Educação Básica.

3.3.4 Dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

São apresentadas quatro áreas e vinte e dois indicadores. No quadro abaixo constam os indicadores por área e suas respectivas pontuações.

Quadro 11. PAR do município de Macapá: Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos - áreas, indicadores e pontuação, de 2011 a 2014.

PONTUAÇÃO	INDICADORES
ÁREA 1: INSTALAÇÕES FÍSICAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	
1	1. Condições da infraestrutura física existente da Secretaria Municipal de Educação.
3	2. Condições de mobiliário e equipamentos da Secretaria Municipal de Educação.
ÁREA 2: CONDIÇÕES DA REDE FÍSICA ESCOLAR EXISTENTE	
2	1. Biblioteca: instalações e espaço físico.
2	2. Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares.
2	3. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana.
2	4. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
3	5. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o Ensino Fundamental na área urbana.
2	6. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o Ensino Fundamental na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
2	7. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana.
2	8. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda de educação infantil na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
2	9. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana.
2	10. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área rural, em assentamentos, comunidades indígenas e/ou quilombolas.
2	11. Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade.
2	12. Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.
ÁREA 3: USO DE TECNOLOGIAS	
2	1. Existência e funcionalidade dos laboratórios de Ciências e de Informática.
2	2. Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
2	3. Existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o AEE.
2	4. Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC.

ÁREA 4: RECURSOS PEDAGÓGICOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE PRÁTICAS PEDAGÓGICAS QUE CONSIDEREM A DIVERSIDADE DAS DEMANDAS	
2	1. Suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo bibliográfico (de referência e literatura).
3	2. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais pedagógicos.
2	3. Suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos.
1	Produção e utilização de materiais didáticos para a EJA e para a diversidade.

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

Na Dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos as áreas destacadas abrangem aspectos da instalação física da SEMED, condições da rede física escolar do sistema de ensino, o uso de tecnologias educacionais e os recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas voltadas para a diversidade das demandas educativas. Essa dimensão, apresentou dezessete indicadores avaliados com pontuação 2 e um indicador avaliado com pontuação 1, ou seja, de um conjunto de vinte e três indicadores a maioria deles são considerados insuficientes, o que remete no próprio documento do PAR para a necessidade de assistência técnica e financeira por parte do governo federal na perspectiva de amenizar as desigualdades educacionais apresentadas nessa dimensão.

Ainda quanto à dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos do PAR, podemos caracterizá-la pela presença de insumos educacionais (ênfase nos materiais didáticos, tecnologias, mobiliário e equipamentos). A variação de insumos contribui para modificações no campo da organização pedagógica das unidades escolares, na medida em que, pela lógica de gestão apresentada pelo PAR, a qualidade da educação decorre de novos procedimentos inseridos na organização didático-pedagógica. Para mostrar um panorama geral da frequência das pontuações por Dimensão do PAR, temos a tabela abaixo:

Tabela 10. Macapá: Pontuação gerada por Dimensão, PAR 2011-2014.

DIMENSÃO	PONTUAÇÃO			
	4	3	2	1
Gestão Educacional	2	9	10	8
Formação de Professores e de Profissionais de Serviços	1	4	4	5
Práticas Pedagógicas e Avaliação	0	10	5	0
Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	3	17	2
TOTAL	3	26	36	15

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

Notadamente, o conjunto de Dimensões do PAR no diagnóstico dos indicadores expresso em suas respectivas pontuações, mostrou que a pontuação 2 foi a que obteve maior incidência, pois 36 indicadores - de um total de 80 - receberam, essa pontuação. A Dimensão que mais recebeu a nota 2 em seus indicadores foi a Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, com dezessete indicadores.

A pontuação considerada como satisfatória, porém, com alguns intervenções necessárias (notas 4 e 3) foram mais frequentes nos indicadores da Dimensão Prática Pedagógica e Avaliação. As demais dimensões do PAR foram diagnosticadas como críticas e insuficientes (pontuações 1 ou 2), sendo que a Gestão Educacional e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos foram as dimensões com notas mais baixas na avaliação de seus indicadores.

A partir da descrição feita sobre as Dimensões do PAR e seus indicadores, faz-se necessário discutir, mesmo que de maneira geral, algumas aproximações dos indicadores com processos mais amplos da determinação social, em especial, com as orientações dos organismos multilaterais do capital para a implementação da reforma educacional nos países periféricos.

A partir do estudo sobre a adesão ao Termo de Compromisso, o diagnóstico e a pontuação dos indicadores que compõem o PAR do município de Macapá, pode-se dizer que existe uma tentativa, por parte do governo central, em criar consenso em prol da política e da concepção de gestão presente no PDE/PAR. Para tanto, dá ênfase a questão da participação, da descentralização e da autonomia, porém, os conceitos e concepções na atual política educacional, merecem ser problematizados.

No plano político há uma participação limitada e fiscalizadora, pois estão ausentes mecanismos verdadeiramente democráticos, o que dificulta a autonomia no campo administrativo e pedagógico e caracteriza a descentralização como sinônimo de desconcentração de tarefas que significa “levar a execução para mais perto do lugar em que ocorre o ato educacional, assegurando, assim, os interesses do poder central, assegurando sua eficiência e eficácia” (VIRIATO, 2004, p. 47). Essa questão no PAR do município de Macapá tem, ainda, outro agravante: a Equipe Local é composta quase que exclusivamente por representantes do Poder Executivo Municipal.

No próximo capítulo fazemos uma discussão sobre os indicadores do PAR que se propõem impulsionar a gestão democrática na educação municipal.

4 PAR, INDICADORES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA E SUJEITOS LOCAIS: PROPOSTAS E DESAFIOS

O objetivo deste capítulo é apresentar uma análise do modelo de gestão presente no PAR a partir de seus indicadores de gestão democrática e, assim, está organizado em quatro seções. Na primeira seção, buscamos apresentar o indicador sobre o Comitê Local do Compromisso, a partir da visão dos integrantes do Comitê e do documento PAR, quanto aos integrantes do Comitê foram entrevistados três sujeitos que estão identificados neste trabalho como Conselheiros A, B e C (no CME eles representam o Poder Executivo Municipal, a SEMED e os coordenadores pedagógicos das unidades escolares). Na segunda seção, identificamos os indicadores de gestão democrática relacionados aos Conselhos de Educação, dentre eles: o CME, o CE, o CAE e o Conselho do FUNDEB. Na terceira seção, apresentamos e discutimos a proposta de construção de Planos e Projetos Educacionais a partir das orientações e indicadores do PAR, sendo eles: Plano Municipal de Educação e Projeto pedagógico das escolas. Na quarta seção, expomos um balanço da implementação do PAR no sistema de ensino municipal de Macapá, com base nas informações obtidas nas entrevistas realizadas com os membros da Equipe Técnica Local.

4.1 O COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO: NOVO INSTRUMENTO PARA GESTÃO

De acordo com o MEC (2007), o Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação tem o objetivo de mobilizar a sociedade (representantes da sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar, Câmara Legislativa e dirigentes do sistema público) para acompanhar a implementação e execução do PAR. O funcionamento do Comitê é incumbência dos Estados e municípios, que devem instituir sua composição em ato legal para, a partir daí, elaborar o PAR.

Segundo a política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a ação de monitoramento do PAR deve ser realizada pelo Comitê Local por meio do SIMEC. Esse sistema é um suporte técnico operacional, disponibilizado a todos os Estados e municípios, para inserção de informações sobre o processo de execução das ações do PAR. Dessa forma, o monitoramento consiste em verificar se as ações planejadas estão sendo executadas.

É importante destacar que tal sistemática, organizada para a efetivação e atuação do Comitê Local do Compromisso, reflete, em certa medida, os pressupostos da contrarreforma do Estado e da educação. Isso porque são empreendidas, no setor público, práticas de descentralização/desconcentração da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados, em conformidade com o modelo de regulação estimulado a partir dos anos de 1990, qual seja:

A transferência das responsabilidades de implementação, financiamento e gestão das políticas para os governos locais e a sociedade civil, longe de significar o aumento da participação e controle social de diferentes atores na esfera pública, expõe a contradição entre a redução do papel do Estado no financiamento das políticas sociais e a sua presença onipotente nos mecanismos de controle (HADDAD, 2003, p. 77).

No contexto de descentralização/desconcentração da oferta dos serviços públicos para o âmbito municipal, o clamor por certa participação da sociedade e a busca pela melhoria da educação nos limites das metas estabelecidas *a priori*, são aspectos que indicam a lógica do controle dos resultados. Essa questão é fundamental para o aperfeiçoamento da gestão governamental, para o aumento da eficiência e do controle social. O Comitê do Compromisso Todos pela Educação está imbricado nesse processo de controle dos resultados, pois sua gênese sugere que ele seja um mecanismo de aferição, acompanhamento e fiscalização das metas, índices e diretrizes do PAR.

Com efeito, buscou-se nesse estudo verificar como o Comitê Local do Compromisso atua no município de Macapá e qual a concepção dos sujeitos que o integram acerca da concepção de gestão que ele traz. Para tanto, identificou-se, inicialmente, a composição do Comitê Local do Compromisso no sistema de ensino público de Macapá. A pesquisa realizada mostrou que ele é composto pelos Conselheiros do Conselho Municipal de Educação de Macapá, ou seja, o CME de Macapá assumiu as responsabilidades do Comitê.

Quadro 12. Macapá: composição do Comitê Local do Compromisso do 2º PAR

Quantitativo de membros	Segmento que representa no CME
01	Escolas Particulares
02	Poder Executivo
01	Técnicos administrativos das escolas da rede municipal de Macapá
01	Secretaria Municipal de Educação
Total: 5	

Fonte: CME/MACAPÁ, 2014.

Na identificação dos sujeitos que integram o Comitê Local do Compromisso, constatou-se que a representatividade dos diferentes segmentos que compõe o CME ficou prejudicada no Comitê, pois a predominância é dos representantes do Poder Executivo. Nesse aspecto, a composição do Comitê Local do Compromisso guarda singularidade com a composição da Equipe Técnica Local do PAR, conforme apresentado anteriormente. Com tal composição é possível que a participação dos membros do Comitê no acompanhamento e fiscalização das metas do PAR seja utilizada para apenas legitimar as práticas do próprio governo local.

A constituição do Comitê, segundo os Conselheiros que o integram, deu-se da seguinte forma: *“foi a Secretaria de Educação que buscou o Conselho e mostrou que tinha que ser construído o PAR, sendo que para a sua construção nós precisávamos também desse Comitê”* (CONSELHEIRO A). O Conselheiro B relatou que: *“na verdade nós fomos convocados pela Secretaria de Educação para instituir o Comitê, quando eu fui chamada o PAR já estava pronto e o Comitê designado para atuar”*. Na percepção do Conselheiro C: *“pelo pouco tempo que o município teve para elaborar o PAR, não foi possível fazer uma discussão ampla sobre a constituição do Comitê, então a Secretaria de Educação recorreu ao Conselho Municipal de Educação e internamente nós apontamos quem iria fazer parte, de acordo com a disponibilidade de cada um”*.

Apesar de o Decreto nº 6.094/2007, deixar em aberto a composição do Comitê Local do Compromisso, ou seja, não faz restrições quanto aos segmentos representados, pelos relatos dos Conselheiros entrevistados, verificou-se que o prazo para elaboração do PAR e organização do Comitê, dificultou o chamamento de outros segmentos sociais, daí a SEMED recorreu ao CME para assumir a função do Comitê, segundo justificativa e relatos dos Conselheiros A, B e C.

Buscou-se entender qual a visão dos Conselheiros que integram o Comitê sobre o papel social desse grupo no desenvolvimento da política educacional do município de Macapá. Os três Conselheiros que fizeram parte da pesquisa demonstraram um entendimento comum sobre o papel do Comitê, conforme mencionou um dos entrevistados:

Ele (Comitê) tem um papel fundamental de acompanhando do desenvolvimento de todo o trabalho (PAR). O Comitê tem o papel de se apropriar de todas as informações contidas no PAR, mas o principal objetivo é de fiscalizar, de monitorar as ações e as verbas, (...) para garantir e também para saber o que está realmente acontecendo no sistema de ensino municipal e nas escolas. (CONSELHEIRO A).

Essa compreensão foi percebida na fala dos três Conselheiros que participaram da pesquisa. Com efeito, os Conselheiros reproduzem o objetivo do Comitê previamente estabelecido na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Assim, assumem o papel de fiscalizadores do cumprimento das metas estabelecidas pelo governo federal. A participação dos Conselheiros é limitada pelas decisões já estabelecidas no âmbito da política que põe em vigência o PAR. De acordo com os relatos, essa questão não gera desacordo, ao contrário, os entrevistados apresentaram um entendimento alinhado aos objetivos estabelecidos no PAR.

A participação, assim como a autonomia, são elementos importantes para a construção democrática nos processos educacionais do sistema de ensino à escola. No entanto, a participação que está sendo vivenciada na relação do Comitê com o PAR é limitada, uma vez que o papel de fiscalizador assume função principal. Em nome da participação, os sujeitos locais têm se inserido nos objetivos da política educacional do governo federal, quando, na verdade, deveriam vislumbrar uma participação na perspectiva apontada por Gohn (2005, p. 31): “para que o indivíduo ou grupo possa dar sentido à sua participação, faz-se necessário entender o que está por traz da mensagem explicitada, quais os valores, as ideologias que defendem ou rejeitam”.

Quanto à atuação do Comitê no desenvolvimento do PAR no município de Macapá, dois Conselheiros fizeram um relato comum, no sentido de explicar que existem muitos empecilhos materiais e objetivos para monitorar as ações do PAR, pois segundo o Conselheiro B:

A atuação não está ainda como eu gostaria que fosse devido as muitas dificuldades que tem dentro do próprio Conselho. O Conselho depende diretamente da SEMED para funcionar, ele não anda sozinho depende principalmente de recurso, de transporte, precisa de uma porção de coisas. Então eu vejo que há muita dificuldade, até para fazer reunião e envolver os Conselheiros que fazem parte do Comitê. Eu acredito que em função dessas dificuldades que ele tem, não consegue ainda trabalhar como deveria nesse acompanhamento do PAR, para desenvolver realmente o seu papel como deveria.

Nesse sentido também se posicionou outro integrante do Comitê Local do Compromisso, quando afirmou que:

A gente tem dificuldade às vezes de conseguir material de expediente na Secretaria de Educação, aí eu vejo que não é tanto compromisso que a gente (o sistema de ensino) tem em relação ao PAR e o seu acompanhamento. As

nossas atividades dependem de alguns instrumentos como simples materiais como tonner e papel. Para comprar essas coisas a gente tem que fazer coleta, então como que nós vamos estar no comando, no controle de algumas ações se não são dadas essas condições para gente enquanto Conselho de Educação e agora também como Comitê do PAR. Então eu vejo assim: ainda está muito no discurso, mas eu gostaria que se tornasse prático. (CONSELHEIRO A).

Segundo Bordignon (2009, p. 80), as condições de funcionamento do Conselho “indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão do sistema de ensino. Autonomia requer que o conselho seja dotado de normas próprias e condições objetivas para desempenhar suas responsabilidades”. No caso do Comitê Local do Compromisso do PAR seu ponto de referência e o CME de Macapá, o seu funcionamento e encaminhamentos compartilha as mesmas necessidades e problemas do próprio CME de Macapá. Na fala dos Conselheiros A e B foi notória a observação de que faltam materiais e condições mínimas para o andamento das atividades.

Já o Conselheiro C em sua fala apresentou novos elementos:

Acompanhar o desenvolvimento das ações do PAR é um pouco difícil, porque temos que dar conta das atribuições próprias do CME de Macapá e, agora, também do Comitê. A agenda de encontro do Comitê ainda não foi feita, então quando a equipe da SEMED chama a gente vai lá e ajuda no preenchimento dos dados no sistema referentes ao monitoramento. Mas, no dia-a-dia do Conselho, o Comitê fica para segundo plano. (CONSELHEIRO C).

Pelo posicionamento apresentado no fragmento da fala do Conselheiro C, pode-se dizer que a atuação do Comitê no acompanhamento das ações do PAR está sendo cerceada pelo acúmulo de tarefas dos integrantes do Comitê que também fazem parte do CME de Macapá. O falta de autonomia do Comitê em relação ao Conselho prejudica a sua atuação, bem como a ausência de uma agenda de reuniões. Também ficou evidenciada a interação entre o Comitê Local do Compromisso e a Equipe Técnica para o preenchimento do sistema de monitoramento, numa prática que pode se mostrar mecânica e pouco expressiva da realidade educacional do município.

No documento do PAR consta um indicador que relacionado a existência e atuação do Comitê Local, ele está apresentado no Quadro 13:

Quadro 13. PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso

	PONTUAÇÃO	AÇÃO	SUB-AÇÕES
2º PAR 2011 -2014	3	- Garantir condições para o funcionamento e atuação do Comitê Local do Compromisso, estabelecendo um calendário de atividades a ser divulgado a seus integrantes.	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhar a atuação do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do CME que recebeu suas atribuições). - Convidar os diversos segmentos - do governo municipal e da sociedade civil - para comporem o Comitê Local do Compromisso, formalizando os representantes de cada segmento. - Incentivar o Comitê Local do Compromisso a acompanhar, em cooperação com a Comissão Gestora, o desenvolvimento do Plano de Ação do Território Etnoeducacional da Educação Escolar Indígena (quando for o caso), respeitando as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.861/2009, que dispõe sobre a educação escolar indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais e dá outras providências. - Publicar o(s) ato(s) normativo(s) referente(s) à criação do Comitê Local do Compromisso e a sua composição. - Reunir os integrantes do Comitê Local do Compromisso para formalizar sua atuação com a criação do regimento interno e a definição do calendário das atividades.

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

O indicador “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso”, presente no 2º PAR, caracteriza o estímulo à criação de novas órgãos colegiados na política educacional brasileira. A instalação do Comitê Local é orientada e regulada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como espaço de acompanhamento e monitoramento das ações do PAR, bem como de mobilização da sociedade em prol da educação.

Sobre esse indicador, conforme apresentamos no Quadro 13, o sistema de ensino municipal de Macapá apresentou pontuação 3, ou seja, possui um panorama satisfatório quanto a instalação do Comitê Local do Compromisso, embora ainda necessite de uma maior atuação do mesmo, questão mensurada na escolha da ação para esse indicador: “garantir condições para o funcionamento e atuação do Comitê Local do Compromisso, estabelecendo um calendário de atividades a ser divulgado a seus integrantes”. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 23).

A justificativa atribuída para a pontuação nesse indicador, bem como a opção pela ação mencionada, destaca que “o Comitê Local do Compromisso (XXVIII Diretriz do Plano de Metas do PDE) está implantado através de portaria e é representado pelo Conselho

Municipal de Educação de Macapá para mobilizar a sociedade e acompanhar as metas de evolução do IDEB” (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 23).

Para cumprir a ação definida, o documento do PAR apresenta um conjunto de sub-ações para serem implementadas que, de maneira geral, sugerem: o acompanhamento da atuação dos integrantes da câmara do CME, que no sistema de ensino municipal de Macapá recebeu as atribuições do Comitê Local do Compromisso; o incentivo ao acompanhamento, por parte do Comitê em conjunto com a Comissão Gestora, do Plano de Ação do Território Etnoeducacional da Educação Escolar Indígena; documentar e divulgar a criação do Comitê e a sua composição e; reunir os integrantes do Comitê Local do Compromisso para formalizar a sua atuação com a criação do regimento interno e a definição do calendário das atividades.

Como um planejamento pré-definido, o PAR, oferece ao município de Macapá um roteiro para fomentar a atuação do novo órgão, sendo que o seu objetivo principal foi definido pelo PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, qual seja, mobilizar a sociedade e acompanhar as metas de evolução do IDEB. Com isso, a gestão da educação municipal passou a contar com um órgão colegiado que possui sua atuação parametrizada pela política educacional nacional, deixando, portanto, pouco espaço para a atuação democrática do Comitê, uma vez que as medidas tomadas devem estar em consonância com as metas das avaliações externas ao sistema de ensino municipal de Macapá.

Diante disso, podemos inferir que a ação e sub-ações definidas para o indicador “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso”, tendo como fio condutor de sua atuação o acompanhamento das metas do IDEB e a mobilização social, apresenta limitações quanto à efetivação de uma gestão democrática. Isso porque o novo órgão já possui desde o seu nascedouro uma definição previamente estabelecida, cuja ênfase está no controle dos meios de acompanhamento e avaliação dos resultados obtidos pelo sistema de ensino.

Com efeito, a participação dos sujeitos que integram o Comitê Local do Compromisso pode apresentar apenas um caráter fiscalizador, ou seja, acompanhar e avaliar o andamento das ações previstas no PAR. O Comitê Local do Compromisso pode ser compreendido, então, como um instrumento de regulação que pode estar relacionado ao processo gerencial da educação, uma vez que está pautado no controle dos resultados educacionais alcançados pelo sistema de ensino de Macapá. Apesar de ser uma instância colegiada, de estrutura descentralizada, o Comitê Local do Compromisso tem função operacional e técnica no âmbito da gestão.

Observa-se que ao mesmo tempo em que o Estado, por meio de sua política educacional, promove a criação de instâncias colegiadas, como o Comitê Local do

Compromisso, ele não perde o controle na condução das práticas e ações, pois segundo Viriato (2004, p. 48), o Estado “planeja e indica diretrizes, responsabiliza os municípios e coopta ‘cidadãos participantes’ para uma prática fiscalizadora”. A participação fiscalizadora se materializa na medida em que os sujeitos “não criam , discutem, debatem objetivos e planejamento político educacional; eles praticam cobranças e executam aquilo que os órgãos centrais planejaram” (VIRIATO, 2004, p. 48).

Nas entrevistas realizadas com os integrantes do Comitê Local do município de Macapá (Conselheiros A, B e C), foi solicitado aos sujeitos que avaliassem a atuação do Comitê no sistema de ensino municipal. De maneira geral, expressaram-se expondo as dificuldades para o andamento das ações e, ao mesmo tempo, ressaltaram a importância da atuação do Comitê no acompanhamento da política educacional que vem sendo desenvolvida no município. Não houve, durante o todo o diálogo com os sujeitos, qualquer crítica à formulação do Comitê no âmbito do PAR, ao contrário, os entrevistados ressaltaram apenas aspectos positivos e lamentaram a falta de apoio da própria SEMED de Macapá para desenvolverem o seu papel, conforme mostra o fragmento abaixo:

A nossa atuação na educação do município ainda é tímida e isso não se dá pela falta de importância atribuída ao Comitê na gestão da educação. Nós reconhecemos a necessidade do monitoramento das ações do PAR, mas ainda falta apoio para que a gente consiga, de fato, fazer o nosso “dever de casa”. (CONSELHEIRO B).

A questão de fundo da atuação do Comitê, conforme vimos discutindo ao longo dessa tese, é o seu papel de monitorar e fiscalizar as ações do PAR. Sobre isso, observamos que os Conselheiros que integram esse órgão colegiado aceitam tal responsabilidade e reconhecem a dificuldade para exercer essa função, pois o “*dever de casa*” ainda encontra limites para se concretizar. Quando, na verdade, deveriam caminhar na perspectiva de construir uma participação efetiva na gestão da educação municipal. Contudo, inserir-se na lógica apresentada pela poder central é o que almeja os integrantes do Comitê, como se não houvesse interesses divergentes em disputa.

4.2 OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO PAR

Segundo Peroni (2008), os conselhos no campo educacional foram concebidos em um período histórico em que o conceito de descentralização estava vinculado ao controle social e

à participação efetiva da sociedade na construção das políticas públicas. No entanto, é importante considerar que “os conceitos são históricos e descentralização passou a significar a desobrigação do Estado para com as políticas sociais, conforme o plano de reforma do Estado” (PERONI, 2008, p. 201).

O modelo de gestão educacional delineado a partir dos anos de 1990 buscou a substituição da gestão centralizada por modelos descentralizados, defendidos como estratégias e mecanismos importantes para a modernização da gestão, dos ministérios às escolas. Com isso, tem-se o estímulo a flexibilização das estruturas administrativas para promover a descentralização, favorecendo a criação de “espaços para colegiados e para a participação da comunidade escolar no processo decisório” (CASTRO, 2007, p. 6).

No entanto, as estruturas descentralizadas, no contexto da modernização da gestão, trouxeram embutidas, segundo Castro (2007, p. 6), uma “concepção que enfatiza ganhos de eficiência e efetividade, reduz custos, e aumenta o controle e a fiscalização dos cidadãos sobre as políticas públicas, além de desresponsabilizar o Estado de parte de suas obrigações com os serviços sociais”. Desse modo, as ações descentralizadas de inspiração gerencial podem dificultar as práticas democráticas, pois, em geral, assumem a feição de desconcentração de tarefas, com foco na produtividade dos serviços oferecidos.

Diante disso, buscamos identificar e analisar qual concepção de gestão está subjacente aos encaminhamentos trazidos pelo PAR para o sistema municipal de Macapá, bem como verificar as possibilidades e desafios para efetivação dos Conselhos no campo educacional, como espaços democráticos importantes para escola pública, pois:

Ocupar espaços nos conselhos pode ser uma maneira de estar presente em arenas em que se decidem os destinos de verbas e prioridades na gestão de bens públicos; é uma forma de ser ouvido e de continuar lutando para transformar o Estado pela via da democratização das políticas públicas. Os conselhos devem ser espaços e mecanismos de operativos a favor da democracia e do exercício de cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais. (GOHN, 2009, p. 105).

Dentre os Conselhos de Educação contemplados no PAR, estão: o Conselho Escolar (CE); o Conselho Municipal de Educação (CME); o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho do FUNDEB. Sobre o CE, apresentamos o quadro abaixo:

Quadro 14. PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Existência e funcionamento de CE.

	PONTUAÇÃO	AÇÃO	SUB-AÇÕES
2º PAR 2011 -2014	2	<ul style="list-style-type: none"> - Orientar a criação de conselhos escolares nas escolas que ainda não os implantaram, garantir condições de funcionamento, incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes e a eleição democrática de todos os seus segmentos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar ato legal que estabeleça as diretrizes para a criação e o funcionamento do conselho escolar nas unidades escolares da rede municipal. - Incentivar a integração entre os CE. - Instituir um grupo articulador de criação/ fortalecimento dos conselhos escolares, na rede municipal de ensino, em consonância com o material do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. - Monitorar e apoiar a atuação dos CE na rede municipal de ensino. - Qualificar os técnicos da secretaria municipal de educação que serão responsáveis pela implantação e fortalecimento dos CE. - Qualificar, periodicamente, a atuação dos conselheiros escolares, por meio de formação continuada. - Sensibilizar a comunidade, escolar e local, sobre a importância da gestão democrática, na escola, e mobilizá-la para a implantação de conselho escolar onde ele não existir.

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

Podemos observar que o indicador “Existência e funcionamento do CE”, recebeu pontuação 2, ou seja, o cenário de existência dos CE nas escola municipais de Macapá é precário, pois

Existem conselhos escolares em menos de 50% das escolas, pouco atuantes (existem apenas no papel) e seus representantes não são eleitos democraticamente. A secretaria municipal de educação sugere, mas não orienta a implantação dos conselhos escolares. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar conselhos escolares, mas não recebem orientação para isso. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 05).

O panorama diagnosticado pelo PAR apresenta as fragilidades do sistema de ensino municipal em relação à existência, constituição e funcionamento do CE. Esse quadro mostra que nas escolas em que existe o CE, ele é apenas para atender à dimensão formal e normativa da organização escolar, quando deveria ser um espaço de fortalecimento e de estímulo à construção da escola democrática.

Para Licínio Lima (2008) o Conselho Escolar pode se constituir em instância importante para a criação da democracia participativa, na medida em que é um órgão de atuação política, de partilha de poder, de organização da escola e de deliberações compartilhadas, por meio do qual a comunidade escolar tem o direito de exercer a gestão da educação. No entanto, essa assertiva não se confirma no caso dos CE do sistema de ensino municipal de Macapá, pois o PAR mostra que os sujeitos que integram o CE não foram eleitos democraticamente e são pouco atuantes.

No documento do PAR para o período de 2011 à 2014, a justificativa apresentada para a pontuação insatisfatória nesse indicador, foi de que:

No ano de 1997, a secretária de educação do município de Macapá assinou portaria nº 01, instituindo os conselhos escolares, sendo estes denominados Unidades Executoras com atribuição de gerenciar os recursos financeiros das unidades escolares. Porém os caixas escolares não tem participação na gestão administrativa e pedagógica da escola, como orienta o Ministério da Educação. Apesar de o PAR- Macapá 2007/2010 ter contemplado ações para a implantação dos Conselhos Escolares, mediante as recomendações previstas na LDB, poucas das ações previstas foram realizadas por parte da SEMED, observando-se iniciativas isoladas por parte de algumas escolas da rede. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 05).

Ao instituir os CE como Unidades Executoras para viabilizar a utilização de recursos financeiros pelas escolas, a Secretaria Municipal de Educação de Macapá (SEMED) resumiu a atuação do CE ao gerenciamento das finanças das unidades escolares, deixando de lado, portanto, as tomadas de decisões no campo pedagógico e administrativo. Esse quadro é desfavorável à participação política da comunidade escolar, pois apresenta um viés de racionalização financeira.

Na tentativa de reverter esse panorama do CE no município de Macapá, a SEMED, por meio do PAR, comprometeu-se em orientar a implantação dos CE, incentivar a sua atuação, garantir condições de funcionamento e promover a eleição democrática de seus membros. Tais ações estão parametrizadas pela diretriz XXV do Decreto n. 6.094/2007, que acentua a necessidade de “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” (BRASIL, 2007). Para cumprir a ação prevista, o PAR do município de Macapá apresenta um conjunto de sub-ações voltadas para a criação, orientação, fortalecimento, qualificação, monitoramento, integração e acompanhamento dos CE, bem como para a formação dos conselheiros e técnicos da Secretaria Municipal de Educação.

O estímulo ao funcionamento do CE por parte da política do MEC está orientado para o monitoramento e cumprimento das metas do Compromisso Todos pela Educação, alterando, portanto, a natureza do CE e seu potencial democrático. Os CE poderão assumir um papel fiscalizador das metas do compromisso, quando deveriam ter atuação política e propositiva no campo da gestão escolar.

Para romper com essa lógica seria necessário construir um CE capaz de atuar como mediador entre os interesses da instituição e do Estado, no qual os sujeitos atuassem como representativos de seus segmentos, dando nova formatação às políticas escolares. Para tanto, os CE precisam viabilizar a participação dos segmentos escolares na formulação de suas políticas internas para reconstruir o sentido do “público”, dizimado pela política neoliberal e, assim não seriam apenas uma entidade organizativa dentro de uma gestão gerencial que os torna um instrumento de controle e fiscalização das políticas determinadas verticalmente. (CHAVES *et al*, 2014, p. 11).

É importante observar que além da necessidade de se constituir um CE capaz de fomentar a gestão democrática no âmbito da unidade escolar, também é indispensável a busca pela efetivação de práticas democráticas no sistema de ensino, por meio do Conselho Municipal de Educação.

O sistema de ensino de Macapá instituiu seu o CME em 1992, no entanto, a sua implantação não foi imediata. Somente sete anos após sua criação o CME de Macapá foi de fato implantada, por meio da oficialização obtida com o Decreto 2.487, de 4 de dezembro de 1999. Segundo o Artigo 2º, do Regimento do Conselho Municipal de Educação de Macapá (CMEM), as suas funções são assim definidas: “o Conselho Municipal de Educação de Macapá é um Órgão normativo, consultivo, deliberativo, recursal e fiscalizador das políticas municipais para a educação e tem por finalidade deliberar sobre a temática relacionada ao ensino, na forma da legislação pertinente”. (AMAPÁ, 1999).

Quanto à composição do CME de Macapá no período de desenvolvimento PAR 2011-2014, apresentamos o Quadro 15:

Quadro 15. Macapá: quantitativo de conselheiros, titulares e suplentes, que integram o CME de Macapá, mandato 2012-2016.

Nº de Conselheiros	Segmento que representa
02	Escolas Particulares
05	Poder Executivo
01	Secretaria Municipal de Educação

02	Conselho Municipal dos direitos das crianças e adolescentes
02	Técnicos administrativos das escolas do município de Macapá
02	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
02	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais
02	Associação de Pais e Mestres das Escolas Municipais
02	Serviço Social da Indústria
02	Câmara Municipal de Macapá
02	Secretaria Municipal de Cultura
Total: 24	

Fonte: CME, 2014.

A questão da representatividade no Conselho “expressa a correlação de forças na sociedade” (PERONI, 2008, p. 202). Diante disso, podemos inferir que a composição do CME de Macapá apresenta uma disparidade quanto aos segmentos representados. Primeiramente, pode-se destacar o número elevado de representantes do poder executivo municipal, quando comparado aos demais grupos representados. Outro elemento é a ausência de representatividade docente, por meio de seu sindicato. A iniciativa privada está representada por três segmentos: os representantes das escolas particulares, Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

Sobre a representatividade do Conselho de Educação Bordignon (2009, p. 69), diz 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.

Com efeito, a composição do CME de Macapá não favorece a expressão dos diferentes segmentos da sociedade, na medida em que o poder executivo, juntamente com os representantes da iniciativa privada, totaliza a maioria entre os Conselheiros. A participação de outros segmentos sociais, tais como os docentes, representantes do Ministério Público, Conselho Tutelar, dentre outros, ficou prejudicada na atual composição do CME de Macapá. De acordo com Bordignon (2009, p. 70), “a composição e a forma de escolha dos conselheiros revelam a concepção e a natureza do conselho. Isto porque, em boa medida, determina em nome de quem e para quem opinam e decidem”.

No tocante ao Conselho Municipal de Educação, o PAR contempla um indicador que destacamos no quadro a seguir:

Quadro 16. PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Existência, composição e atuação do CME.

	PONTUAÇÃO	AÇÃO	SUB-AÇÕES
1º PAR 2007 - 2010	4	-	-
2º PAR 2011 -2014	3	Apoiar a atuação do CME, incentivando-o a integrar novos segmentos na sua composição e a participar do planejamento municipal da educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar minuta do projeto de lei para proposição de modificações na lei de criação do CME e encaminhá-lo para aprovação na Câmara Municipal. - Elaborar/ reelaborar o regimento interno do CME, no qual devem aparecer, entre outras questões, a definição da frequência de reuniões, a divisão em comissões e a tramitação das decisões. - Elaborar um plano plurianual para garantir condições adequadas para o funcionamento do CME. - Incentivar o cadastro dos conselheiros municipais de educação no Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação – Simec. - Mobilizar os integrantes da Câmara Municipal para aprovação do projeto de lei que trata do CME. - Qualificar conselheiros municipais de educação em exercício no CME. - Qualificar os técnicos da secretaria municipal de educação para participarem do processo de criação e de implantação CME. - Tornar pública, após aprovação, a lei que trata do CME.

Fonte: BRASIL/SIMEC (2007); BRASIL/SIMEC (2012).

É importante ressaltar que no primeiro diagnóstico do PAR o indicador referente ao CME de Macapá recebeu pontuação 4, ou seja, foi considerado com existência, composição e atuação satisfatória não precisando desenvolver nenhuma ação. Contraditoriamente, no PAR para o período de 2011 à 2014, conforme mostra o quadro 16, o mesmo indicador recebeu pontuação 3. Podemos inferir que a mudança de governo pode ter gerado uma concepção diferente quanto à avaliação desse indicador no cenário educacional macapaense. Talvez o grupo político do PT, que estava na gestão municipal no período de elaboração do 1º PAR, tenha mascarado a situação para apresentar que estava satisfatória a composição, atuação e o funcionamento do CME, quando lhe atribuiu a pontuação máxima (nota 4), num movimento que pode sinalizar o descompromisso dos gestores locais com esse órgão colegiado, ou até mesmos, a falta de conhecimento sobre o Conselho. Já no preenchimento do 2º PAR o

indicador sobre o CME pelo grupo político do PDT, a nota atribuída baixou para 3 sob a justificativa de que o Conselho conta:

Com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados; o CME zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SME no planejamento municipal da Educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 03)

A descrição da pontuação do indicador no 2º PAR, nos mostra um quadro de descompasso entre o papel que o CME deveria exercer como mecanismo de gestão democrática da educação e a realidade educacional macapaense. Isso porque a ausência dos representantes dos diferentes segmentos sociais e o não auxílio no planejamento da educação municipal configura o CME como órgão apenas formal no sistema municipal de ensino.

O CME pode representar uma possibilidade concreta de gestão democrática, isso porque “a existência desse colegiado pode ser fulcral na definição da política educacional local e, sobretudo, na escuta daqueles que queiram emitir opiniões e participar da educação no município”. (ESQUINSANI, 2006, p. 231).

Na justificativa descrita pela Equipe Técnica Local do PAR em Macapá para o cenário em que se apresenta o CME, identificamos que:

O Conselho Municipal de Educação é constituído por treze conselheiros representantes indicados pelo Poder Público Municipal e pela Sociedade Civil Organizada. Tem como competência zelar pelo cumprimento de normas, autorizar e reconhecer o funcionamento das unidades de ensino da rede pública municipal e privada, regimentos de instituições, acompanhamento do censo escolar, auxiliar no planejamento municipal da educação, dentre outras funções. Depende diretamente do apoio financeiro e de recursos humanos para a efetivação de suas ações, no entanto estas ações estão deficientes em virtude da falta de recursos financeiros para suprir a demanda. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 03).

O fato de os conselheiros do CME serem “indicados pelo Poder Municipal e pela Sociedade Civil Organizada” (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 03) pode ser interpretado à luz de Gohn (2008, p. 106) quando ela destaca que um dos traços da tradição de conselhos no campo educacional, diz respeito aos sujeitos que estão lá serem “cabos de transmissão de estruturas superiores”. Diante disso, ressaltamos que o CME integra a estrutura do poder público, incorpora os atores e instituições dos diferentes segmentos sociais, porém, para que suas

decisões e ações caminhem na perspectiva dos interesses populares é imprescindível à escolha democrática dos conselheiros e a garantia de condições de funcionamento do Conselho.

Isso porque “a simples existência da estrutura não garante de imediato a alteração nas formas tradicionais, autoritárias de gestão, para formas mais democráticas. É preciso qualificar o sentido e o significado da participação, para o coletivo e para cada membro do colegiado” (GOHN, 2006, p. 106). Além disso,

Há, em larga medida, certa homogeneidade de características que pode, a pretexto de uma breve síntese, ser traduzida exatamente na ausência de um projeto político de estado (nos níveis federal, estadual e local) voltado para a autonomização dos CME. Justamente ao revés, **estes órgãos se tornam reféns das políticas de governo, comprometendo, por conseguinte, o ideário da gestão democrática da educação básica.** (SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA 2013, p. 48). (grifos nossos)

Notadamente, o indicador do PAR sobre o Conselho Municipal de Educação e suas ações e sub-ações, podem favorecer a utilização desse órgão colegiado em prol dos objetivos do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Na medida em que o poder executivo local representado no Conselho, busca dar respostas positivas para a política educacional do governo federal, tornando-se, portanto, “reféns da política de governo”.

No PAR também consta um indicador sobre o CAE, conforme apresentamos no quadro abaixo.

Quadro 17. PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Composição e atuação do CAE.

	PONTUAÇÃO	AÇÃO	SUB-AÇÕES
1º PAR 2007 - 2010	3	-	-
2º PAR 2011 - 2014	2	- Garantir condições para o funcionamento do CAE, estabelecendo normas democráticas para a sua atuação.	- Acompanhar a atuação CAE, inclusive no que se refere ao cumprimento das Resoluções do FNDE. - Elaborar o regimento interno para o CAE, estabelecendo a matriz de responsabilidade do CAE e sua composição, garantindo a representação dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e do campo (quando for o caso). - Rever a composição do CAE, verificando o cumprimento do mandato de quatro anos dos seus integrantes e implementando, se necessário, os procedimentos para a renovação do CAE, conforme orientações do FNDE.

Fonte: BRASIL/SIMEC (2007); BRASIL/SIMEC (2012).

No diagnóstico da situação do CAE, o 1º PAR apresentou pontuação 3 e o 2º PAR sinalizou a pontuação 2, conforme mostra o quadro 17, houve um decréscimo na pontuação que gerou a necessidade de ação para melhorar a atuação do CAE. A pontuação 2 nos diz que:

O CAE não é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.947/2009); não existe um regimento interno; as reuniões não são regulares; raramente acontece a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos; o CAE não acompanha a compra nem a distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; não está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 21).

O panorama descrito sobre o CAE mostra a existência do mesmo apenas no plano formal, pois há um descaso por parte do sistema municipal de ensino em tornar efetiva a atuação desse conselho. Desse modo, estão prejudicadas as suas atribuições, dentre elas, as de fiscalizar as despesas com a merenda escolar e a qualidade dos alimentos.

Na justificativa identificamos que:

O CAE não possui regimento interno próprio, utilizando as orientações do regimento elaborado pelo MEC. Encontra alguns entraves para cumprir suas atribuições de fiscalização permanente e de assessoramento por falta de recursos financeiros. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 21).

Diante disso, a ação definida pelo PAR visa garantir condições para o funcionamento do CAE, estabelecendo normas democráticas para a sua atuação. Apesar de a ação indicar a necessidade de se estabelecer normas democráticas para atuação do CAE, contraditoriamente as sub-ações que deveriam operacionalizar esse movimento, nos mostram a necessidade de acompanhar a atuação do Conselho, com observância das Resoluções fixadas pelo FNDE; elaboração do regimento interno e; revisão da composição do CAE, com destaque para o tempo de mandato dos integrantes.

Com isso, podemos dizer que as ditas “normas democráticas” se traduzem em procedimentos formais e burocráticos da gestão da educação, pois as sub-ações do PAR privilegiam as normas de funcionamento, deixando, portanto, de sinalizar o caráter político do CAE no sistema de ensino municipal, tão pouco menciona a eleição direta e universal de seus representantes.

Outro Conselho da área educacional contemplado no PAR é o Conselho do FUNDEB, o qual apresentamos no quadro a seguir:

Quadro 18. PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Composição e atuação do Conselho do FUNDEB

	PONTUAÇÃO	AÇÃO	SUB-AÇÕES
PAR 2011 - 2014	2	- Rever os atos normativos de criação do Conselho do Fundeb (ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação) no município, implementando diretrizes quanto às competências, composição e funcionamento.	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhar a atuação do Conselho do Fundeb (ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação). - Elaborar o regimento interno para o Conselho do Fundeb, estabelecendo diretrizes quanto às competências, funcionamento e composição, garantindo a representação dos povos indígenas, do campo, dos quilombolas e da educação de jovens e adultos (quando for o caso). - Rever a composição do Conselho do Fundeb, verificando o cumprimento do mandato de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida uma recondução por igual período, dos seus integrantes e implementando, se necessário, os procedimentos para a renovação do Conselho do FUNDEB, conforme orientações do FNDE.

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

Ao Conselho do FUNDEB, regulamentado pela Lei 11.494/2007, cabe as atribuições de supervisionar o Censo Escolar; acompanhar e fiscalizar os gastos com os recursos do FUNDEB; supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual; acompanhar a aplicação dos recursos e a prestação de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à EJA.

O texto do PAR municipal de Macapá sobre o Conselho do FUNDEB apresenta um diagnóstico insatisfatório quanto à sua atuação e composição. A nota atribuída para esse indicador foi 2, que mostra o seguinte cenário:

O Conselho do Fundeb, ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação, não é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.494/2007); não existe um regimento interno; as reuniões não são regulares; raramente acontece o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (Fundeb, Pnate e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à EJA); o Conselho nem sempre promove ampla publicidade à aplicação dos recursos. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 20).

A justificativa para a pontuação atribuída ao indicador sinaliza que:

O Conselho do FUNDEB do município de Macapá foi instituído através do Decreto nº 1.685/2007, tendo em sua composição todos os segmentos representados. Porém não possui um Regimento local, seguindo as orientações do regimento elaborado pelo MEC. As reuniões não estão

acontecendo regularmente e a falta de recursos financeiros prejudica algumas de suas atribuições. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 20).

Para qualificar a atuação e a composição do Conselho do FUNDEB o PAR definiu uma ação voltada para revisão dos atos normativos com foco no estabelecimento das competências, definição da composição e acompanhamento do funcionamento do Conselho.

Diante dos aspectos pontuados nessa seção, os Conselhos de Educação, estimulados pelo PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, possuem características de responsabilização e controle de resultados, como elementos da política de “modernização” da gestão e qualificação da educação básica, projetada pelo governo federal. As ações e sub-ações previstas nos indicadores analisados, são demandas do município que para serem cumpridas contam com um roteiro de sub-ações pré-definidas pelo instrumento de planejamento.

A participação da União, no tocante ao fortalecimento da gestão democrática via Conselhos no campo educacional, ocorre por meio de assistência técnica e disponibilização de materiais/documentos orientadores e de programas federais, tais como: Escola de Gestores e Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. A formação dos membros dos diferentes Conselhos de Educação, considerando os propósitos do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e prevista no PAR municipal de Macapá, pode favorecer a aceitação harmoniosa e pacífica dos objetivos da política educacional, uma vez que o poder central, por meio do MEC, também tem sido disseminado nos programas de formação.

Para Lima (2004, p. 32), essa forma de atuação do Estado “desenha um protótipo de democracia no qual os sujeitos não participam de forma real, apenas aceitam, submetem-se. A democracia, nessa perspectiva, é uma instituição que convém à manutenção do Estado [...]”. Com efeito, a gestão democrática da educação compete com o estímulo à concepção gerencialista e efficientista na organização do sistema de ensino. Notadamente, as características dos Conselhos de Educação, estimulados pelo PAR, podem ser entendidos como espaços formais de gerenciamento da política educacional, definida previamente, restringindo, com isso, as possibilidades de protagonismo local.

Segundo Gohn (2008, p. 103):

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituí-lo como novos atores deliberativos e partidários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação.

No caso do PAR, podemos acrescentar, para além do cenário descrito pela Gohn (2008), o fato de os Conselhos de Educação do sistema de ensino municipal de Macapá estarem também responsáveis pelo alcance das projeções do IDEB, conforme destaca o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Para tanto, ressalta-se nas entrelinhas do PAR a ênfase no caráter formal dos Conselhos, em geral, compostos em sua maioria por representantes do governo municipal.

Sobre a visão dos sujeitos da Equipe Técnica Local acerca dos Conselhos de Educação que fazem parte do PAR, há um entendimento comum de que eles são importantes para fiscalizar a execução das ações do município, sobretudo, no tocante à aplicação de recursos financeiros, porém não tem sido dada a devida importância para eles no sistema de ensino. Assim, mencionou o Sujeito 1:

Os Conselhos, em geral, são figuras bem decorativas no sistema de ensino. Tem que haver uma mudança de controle social mesmo, para que de fato as coisas funcionem, porque pelo que eu já percebi, pelo que eu estou vivendo aqui é difícil, muito difícil, fica muito na mão do presidente que praticamente carrega toda a responsabilidade. (SUJEITO 1).

A partir do relato do Sujeito 1, nota-se que há uma contraposição entre a concepção do Conselho e sua prática, na medida em que a atuação se dá “apenas de maneira formal e que eles se transformaram em meros aparelhos burocráticos das secretárias municipais de Educação” (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 60).

Além dos aspectos apontados sobre os Conselhos de Educação, também analisamos a concepção de gestão democrática subjacente aos Planos e Projetos Educacionais presentes no PAR.

4.3 PLANOS EDUCACIONAIS E PROJETOS PEDAGÓGICOS NO PAR

O Plano Municipal de Educação (PME) e o Projeto Político Pedagógico (PPP), são mecanismos de fortalecimento da participação e da autonomia do sistema de ensino e das unidades escolares frente as suas demandas educacionais. No caso do PME, como mecanismo do planejamento da educação municipal, o mesmo “deve emergir de uma contextualização de homem e de sociedade, uma vez que deve trazer o anúncio da mudança o

até mesmo a denúncia da ação falha ou da omissão” (ASSUMPCÃO, 2006, p. 137). Já o PPP se traduz em um projeto que

Deve partir, necessariamente, de uma concepção de educação. Essa concepção é que se constitui como referencial teórico, que deve nortear os procedimentos, processos, atividades, organização administrativa e pedagógica, estruturação curricular, organização dos tempos e espaços da escola. (OLIVEIRA, SOUZA, BAHIA, 2012, p. 41).

Ressaltamos que tanto o PME quanto PPP trazem em suas entrelinhas a concepção de homem, de sociedade e de educação do tempo histórico e dos sujeitos que os produzem, portanto, não estão imunes frente as determinações sociais, políticas e econômicas que buscam definir a função social da escola. Desse modo, podem potencializar a vivência democrática ou favorecer uma perspectiva de administração gerencial, voltada para os interesses capitalistas.

A partir desse entendimento buscamos discutir a proposta de PME e de PPP presente no PAR do Município de Macapá. Inicialmente tratamos do PME no Quadro 10.

Quadro 19. PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Existência, acompanhamento e avaliação do PME, desenvolvido com base no PNE.

	PONTUAÇÃO	AÇÃO	SUB-AÇÕES
1º PAR 2007 - 2010	2	- Reestruturar o PME considerando os resultados da avaliação e incluir representantes dos diversos segmentos.	- Elaborar e aplicar instrumentos de acompanhamento e avaliação do PNE e do PME. - Promover a implantação do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) no sistema municipal de ensino.
2º PAR 2011 -2014	1	- Garantir condições para a elaboração, implantação e implementação do PME, com a participação de representantes dos diversos segmentos com a atribuição de acompanhar o cumprimento das metas do PME no município.	- Capacitar a equipe da secretaria municipal de educação para propor a criação ou a reformulação do PME, em parceria com a sociedade civil organizada. - Divulgar, no município, após a aprovação do projeto de lei, PME, com vistas à revisão dos PP das escolas da rede de ensino. - Elaborar minuta do projeto de lei para instituir o PME, em consonância com as novas diretrizes do PNE; e encaminhá-lo para aprovação na Câmara Municipal. - Mobilizar os integrantes da Câmara Municipal para aprovação do projeto de lei que trata do PME. - Monitorar o cumprimento das metas PME, em conformidade com o que foi estabelecido na lei aprovada.

Fonte: BRASIL/SIMEC (2007); BRASIL/SIMEC (2012).

O quadro apresenta situações diferenciadas sobre o PME, pois no PAR 2007-2010 a pontuação atribuída ao indicador foi 2, e a ação gerada sugeria a reestruturação do PME,

passando a ideia de que o município contava com um Plano. No entanto, no diagnóstico do PAR 2011-2014, a pontuação foi 1, mostrando que “não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME) por parte da secretaria municipal de educação, ou previsão de implantação do PME. Ou ainda, quando não existe o PME. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 01). A contradição das informações, quando comparamos os dois PAR, pode nos indicar a fragilidade do município em relação ao levantamento dos dados educacionais no momento da elaboração do PAR.

A justificativa apresentada para a situação do PME no sistema de ensino municipal foi de que,

O Município de Macapá assumiu o compromisso firmado junto ao Governo Federal e elaborou o seu Plano Municipal de Educação que teria a vigência de 2002 a 2011, entretanto o referido plano ficou estagnado em alguma das etapas entre assinatura e aprovação e até a presente data não teve o seu processo concluído. Com o término da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2011, há necessidade de retomada de discussões para a elaboração de um novo Plano Municipal de Educação. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 01).

A ausência do PME mostra a dificuldade do município em definir políticas locais, voltadas para o enfrentamento das dificuldades educacionais. No entanto, destacamos que em nome da autonomia do município se faz necessária a busca por espaços de participação e tomadas de decisões coletivas que encaminhem e orientem o planejamento da educação municipal. O contexto de produção do PME requer o desenvolvimento de dois componentes essenciais: o político e o técnico.

Sobre o aspecto político, Assumpção (2006, p. 146), destaca que ele “se refere à participação da sociedade na apresentação das propostas, na expressão dos desejos, no debate e na aprovação do plano”. Para tanto, o levantamento da situação educacional, o conhecimento da realidade e as intenções de mudanças, constituem-se em elementos que favorecem o planejamento da educação municipal. Assim, o caráter político do PME sinaliza as transformações e enfrentamentos que devem ser promovidos no contexto educacional.

Já o componente técnico “apresenta os dados estatísticos, demográficos, educacionais, infra-estruturais, a quantificação e explicitação das estratégias, metas e objetivos de acordo com os dados apontados” (ASSUMPCÃO, 2006, p. 147). Nessa perspectiva, o aspecto técnico contribui para elucidar a campo educacional, apresentando as lacunas e positivities do sistema de ensino.

No caso da proposta do indicador do PAR sobre o PME, podemos dizer que há um esvaziamento dos elementos políticos, pois a ênfase da ação e sub-ações definidas, apesar de mencionar a necessidade de “garantir condições para a elaboração, implantação e implementação do PME, com a participação de representantes dos diversos segmentos com a atribuição de acompanhar o cumprimento das metas do PME no município” (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 01), destaca procedimentos formais de: capacitação para a equipe da Secretaria de Educação Municipal, responsável em propor o PME; sugere a parceria com a sociedade civil organizada; divulgação do PME aprovado, com vistas à revisão dos PP das escolas da rede de ensino; elaboração da minuta do projeto de lei para instituir o PME; Mobilizar para aprovação do projeto de lei que trata do PME e; Monitoramento das metas do PME.

A ausência de indicações no sentido de reconhecer o PME como um documento que requer a priori o levantamento diagnóstico da situação educacional local, bem como, a contextualização dos dados educacionais do município em relação ao Estado e ao Brasil, como forma de possibilitar o conhecimento sobre os principais problemas a serem enfrentados em curto, médio e longo prazo, bem como a potencial contribuição do Plano para a gestão da educação, sugere a descaracterização desse instrumento de gestão democrática.

Também podemos dizer que a ausência do PME na realidade educacional macapaense, pode favorecer o desenvolvimento de políticas definidas de maneira externa ao município, como é o caso do PAR, pois de certa maneira, ele passa a assumir a função de planejar a educação municipal.

A importância do PME no contexto da educação municipal é reforçada por Bordignon (2009, p. 92),

O plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas ao sabor das circunstâncias de cada Governo.

No caso da realidade educacional macapaense as ações episódicas da gestão do sistema de ensino, devido a ausência do PME, podem estar sendo substituídas pelo planejamento definido no PAR, que mostra um caminho a ser percorrido igualmente perigoso, pois seus princípios e forma de conceber o planejamento educacional se apresentam distantes da construção de uma gestão democrática da educação, principalmente pelo esvaziamento político de suas ações e sub-ações.

Outro importante planejamento para educação contemplado como indicador do PAR é o PP, que consta no quadro 20.

Quadro 20. PAR do Município de Macapá: INDICADOR - Existência de PP nas escolas

	PONTUAÇÃO	AÇÕES	SUB-AÇÕES
2º PAR 2011 -2014	3	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a revisão do projeto pedagógico (PP) nas escolas da rede que o possuem e a sua elaboração e implementação nas escolas que ainda não o fizeram, considerando as novas diretrizes do PNE, do PME e as especificidades de cada escola. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhar a elaboração ou revisão PP, nas escolas da rede, e a participação da comunidade escolar nesse processo. - Definir as diretrizes pedagógicas para subsidiar as escolas na elaboração ou revisão do PP, considerando as novas diretrizes do PNE e do PME, e consolidá-las em um documento para divulgação. - Disponibilizar às escolas da rede materiais didáticos- pedagógicos na área de educação de jovens e adultos para subsidiar a elaboração do PP. - Disponibilizar às escolas de ensino fundamental da rede materiais que abordem as temáticas da educação integral para subsidiarem a elaboração do PP. - Implantar o Programa para Classes Multisseriadas do Campo, que combina uma série de elementos e instrumentos de caráter pedagógico, social e de gestão da escola, com o objetivo de melhorar a qualidade de desempenho escolar nas classes multisseriadas do campo. - Orientar a elaboração/revisão do PP, considerando as características pedagógicas das escolas de educação de jovens e adultos, indígenas, do campo e das comunidades quilombolas face as suas especificidades pedagógicas e socioculturais. - Reforçar institucionalmente as escolas, bem como seus processos gerenciais, após a elaboração ou revisão do PP na rede de ensino, por meio da implantação de metodologia de planejamento estratégico na escola (PDE Escola).

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

Inicialmente merece ser comentado o fato de o PPP no PAR ser denominado de PP, talvez esteja implícita, nessa mudança de nomenclatura, a tentativa de desvinculação do aspecto político que deve nortear o planejamento no campo educativo, buscando com isso, dar um sentido prático e eficiente para o projeto da escola.

Outro destaque é a elevação da pontuação no 2º PAR em relação ao 1º PAR, o que demonstra a implementação das ações e sub-ações presentes nesse indicador pelas escolas municipais. A pontuação 3, obtida pelo PAR 2011-2014, nos diz que:

50% ou mais das escolas, considerando, inclusive, as de AJA e de EJA, possuem o PP, elaborado com a **participação de alguns professores, mas sem a colaboração do Conselho Escolar**. A secretaria municipal de educação apoia, orienta a elaboração e respeita as especificidades de cada escola. (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 6). (grifos nossos).

A elaboração do PP sem a participação dos diferentes segmentos que compõe a comunidade escolar é um entrave para gestão democrática da escola, pois o PP não pode ser uma tarefa para apenas alguns sujeitos que fazem parte do ambiente escolar. A ausência do CE também acarreta em limitações para elaboração democrática do PP. Paro (2004), discute a participação da comunidade como algo intrínseco da gestão democrática e afirma que se a gestão da escola “não inclui a comunidade, corre o risco de constituir apenas mais um arranjo entre os funcionários do Estado, para atender a interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com o da população usuária” (PARO, 2004, 16).

A justificativa para a pontuação 3 do indicador, no PAR 2011-2014, foi de que:

O município de Macapá possui 80 escolas, sendo 51 urbanas e 29 rurais. Dentre as urbanas 40 escolas (78%) possuem o Projeto Pedagógico (PP) e 11 escolas (22%) estão no processo de elaboração. Em relação às escolas da zona rural 6 (20,7%) possuem o PP, 6 (20,7%) estão no processo de elaboração e 17 (58,6%) não possuem o PP. Sendo assim, 58% das escolas municipais de Macapá possuem o PP, que foi elaborado com a participação de alguns professores, mas sem a colaboração do conselho escolar, devido a sua inexistência nas escolas. 21% das escolas estão no processo de elaboração e 21% não possui (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 7).

A elaboração do PP estimulado pela concepção de gestão subjacente ao PAR, propõe a convivência de diferentes planos, programas e projetos no ambiente escolar, pois no tocante as sub-ações estabelecidas podemos verificar que houve um estímulo ao desenvolvimento de Programas do governo federal, tais como: PDE Escola e; o Programa para Classes Multisseriadas do Campo.

No caso do PDE Escola, Fonseca (2009, p. 276), aponta que “diferentemente do PPP, o PDE afeta o cotidiano da escola, mas não se configura como uma ação política, capaz de construir a identidade da escola e de projetá-la para o futuro”. Isso porque o PDE Escola é uma modalidade de planejamento que se propõe a inovar a gestão escolar com base na matriz gerencial. A metodologia para o desenvolvimento do PDE Escola conta com instrumentos técnicos e utilitários que buscam alcançar a produtividade e a eficiência das atividades escolares.

O Programa para Classe Multisseriada do Campo, configura-se como “uma estratégia metodológica criada a fim de melhorar a aprendizagem, a qualidade e a eficiência da educação, principalmente em escolas multisseriadas situadas em áreas rurais” (BRASIL, 2007, p. 24). O foco principal do Programa é estimular a aprendizagem significativa na sala de aula, na família e na comunidade, para tanto, combina uma série de elementos e de instrumentos de caráter pedagógico/administrativo, são eles: Guias de Aprendizagem, Cantinhos de Aprendizagem, Governo Estudantil, Escola e Comunidade. (BRASIL, 2007).

A convivência de planos de caráter distintos no ambiente escolar pode tornar secundária a necessidade de trabalho coletivo na escola para a organização pedagógica, administrativa e financeira. Isso porque, em geral os programas e planos oriundos do MEC chegam como “fórmulas” prontas para alcançar a melhoria da educação.

Como é o caso do próprio PAR, pois quando os sujeitos que integram a Equipe Técnica Local foram questionados sobre a convivência do PAR com os outros planos e projetos desenvolvidos no sistema municipal de ensino, um dos entrevistados relatou que “*as quatro dimensões do PAR estão relacionadas à educação, pois é o que acontece dentro de uma Secretaria. Então, não precisará fazer comitê de Plano Municipal de Educação, plano de não sei o que*” (SUJEITO 2).

O posicionamento do Sujeito 2 mostra que o PAR pode substituir qualquer outro planejamento que o sistema de ensino por ventura possa desenvolver, incluindo o PME. Assim, como planejamento estratégico, em sua modalidade gerencial, o PAR foi o instrumento escolhido para organizar as ações de forma racional e descentralizada. Contudo, “a dita ‘organização racional do sistema’ se resume à adoção de instrumental técnico para que o sistema alcançasse maior eficiência” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 79).

Outro informante da pesquisa mencionou que “*a SEMED têm seu planejamento interno, relacionado à sua forma de encaminhar as demandas, mas quando a gente pensa no sistema de ensino como um todo, então é o PAR que dá esse norte, até porque o PME ainda vai ser construído, inclusive ele é uma ação no próprio PAR*”. (SUJEITO 3). Para o Sujeito 4 os planos e projetos desenvolvidos na rede de ensino municipal devem estar relacionado ao PAR, pois “*o PAR acaba sendo um planejamento que nos dá uma visão do todo, que antes a gente não tinha, então os outros planos da área da educação no município precisam estar em sintonia com o que está previsto lá (PAR)*”.

Diante da ausência de um PME no município de Macapá, a aceitação de que o PAR poderia assumir essa função foi identificada nas falas dos Sujeitos, 2, 3 e 4. Os informantes não questionam a falta de ação autônoma ou de vontade política para ou até mesmo a

incapacidade de gestão para elaborar um plano próprio para educação municipal. Do contrário, aceitam harmoniosamente o PAR como “fórmula” para guiar as ações na educação municipal. Frente à ausência de um planejamento para o sistema de ensino o PAR é tomado pelos sujeitos locais como um modelo a ser seguido.

Já o relato do Sujeito 1 trouxe novos elementos na medida em que ele relacionou planejamento à desenvolvimento de certos programas educativos mais pontuais, voltados para leitura, por exemplo, assim esclareceu:

A gente tem um programa nosso que a gente instituiu que é “Escola de Leitores”. Esse programa que é do município tem a sustentação financeira do PAR, na compra de livros e bibliotecas móveis. Então nós temos esse programa instituído que ele não só dialoga com o PAR, mas também com programa de outros Ministérios, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Projeto Arca das Letras, por exemplo. (SUJEITO 1).

A ênfase nos insumos - nesse caso os livros – e em programas pontuais com foco em habilidades cognitivas específicas apresenta uma visão limitada de planejamento educacional. Também se pode notar que os recursos do PAR, oriundos dos convênios que o município firma com o governo federal, são utilizados para financiar os programas próprios do município, garantido os insumos materiais.

4.4 O PAR NA REALIDADE MACAPAENSE: UM BALANÇO DA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Com as entrevistas realizadas junto aos integrantes da Equipe Técnica Local do PAR do município de Macapá, foi possível verificar qual a avaliação que os sujeitos pesquisados fazem do PAR no contexto da gestão da educação municipal. Partimos do entendimento de que os atores sociais locais, potencialmente, podem dar um novo sentido à política educacional oriunda do poder central, quando percebem e identificam suas contradições e limitações no contexto local de sua execução.

Quanto à avaliação dos entrevistados foi comum eles apontarem os desafios presentes no processo de implementação do PAR, decorrentes da falta de articulação da própria

SEMED na execução do Plano. Dentre os aspectos apontados para a gestão da educação, foi possível identificar que para o Sujeito 1, uma questão central é a dificuldade de:

Conseguir efetivar, sobretudo, a gestão democrática. Conseguir conciliar essa questão que é tão importante para todas as demandas que o próprio PAR em sua totalidade nos imputa. Então acaba sendo o décimo plano a questão da gestão democrática. Só num governo de muita esquerda que coloca em primeiro lugar, como o nosso. A gente está fazendo com todo sacrifício, tirando um grupo pra correr atrás, já temos uma cartilha pronta e já vamos iniciar as plenárias de discussão para poder fazer e aprovar a lei para regulamentar as eleições diretas para diretor escolar, mas se nós formos só olhar pras demandas que o PAR nos imputa a gente não faz absolutamente nada disso (SUJEITO 1).

A gestão democrática foi colocada pelo Sujeito 1 como prática incompatível com o desenvolvimento do PAR, sendo esse fator um desafio para a própria implementação do Plano. Frente às demandas oriundas do PAR, que na visão do membro da Equipe Técnica até poderia contribuir para a gestão democrática, ela acaba ficando como elemento secundário, “para décimo plano” (SUJEITO 1). Notadamente, o PAR no entendimento do sujeito da pesquisa, embora seja importante para a gestão da educação municipal acaba por trazer problemas para a construção de mecanismos autônomos de atuação dos gestores locais. Isso porque o PAR traz ações já definidas para serem executadas e o município encontra dificuldade para conciliar com outras práticas, sobre tudo, as de caráter democrático.

Com efeito, a busca pela autonomia no campo da gestão educacional requer o reconhecimento das imposições oriundas das políticas educacionais alinhadas a contrarreforma do Estado e da educação. A partir daí a busca por alternativas autônomas vão se dá nos espaços de resistência ainda possíveis no contexto sócio-político. Segundo Barroso (2008, p. 17), “a autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local”.

Ainda sobre os desafios apontados pelo Sujeito 1, destacamos:

O tempo hoje das secretarias municipais de educação tem sido para executar os programas do MEC. As secretarias são tão carentes, são tão necessitadas de financiamento que se elas dedicarem todos os seus esforços naquele programa que traz financiamento, que traz retorno, não vai haver tempo para estar discutindo a gestão democrática. Eles (Equipe Técnica) estão ali discutindo como lançar todos os dados na plataforma do PDDE web para não perder o Programa Mais Educação, o Programa Mais

Cultura, o Atleta na Escola, o Programa Escola Sustentável, para não perder os diversos programas disponíveis pelo MEC. A rede de ensino se torna cumpridora desses programas, quando a gente percebe termina o ano e aí você olha e se pergunta: como foi usado o nosso tempo escolar? Nosso tempo educacional no município? E a gente vai ver que foi o tempo inteiro inserindo informações no sistema, para não perder os prazos impostos (...) quando a gente vê já chegou dezembro. (SUJEITO 1)

Partindo da premissa de que é “o capitalismo que planeja o planejamento” (CALAZANS, 2009, p. 13), e que o planejamento e gestão da educação são estabelecidos a partir de regras da base estrutural da produção capitalista, seguindo, portanto os tempos e ritmos do mercado, o PAR e seus instrumentos técnicos estão inseridos nessa lógica. O trecho acima, da fala do Sujeito 1, mostrou que a Equipe Técnica Local e a rede ensino estão voltadas para o preenchimento de dados do sistema de gerenciamento do PAR, atenta aos prazos e informações solicitadas. Com efeito, o tempo para discutir e encaminhar questões mais amplas do contexto educacional - como a gestão democrática - são colocadas em segundo plano, pois o calendário das ações no município segue os prazos estabelecidos pelo MEC e FNDE.

Na medida em que se propõe executar o PAR, o município acaba por não ter tempo para discutir suas próprias demandas. Isso porque o ritmo de trabalho e as prioridades da gestão educacional são regidos pelo Plano e seus desdobramentos, nesse caso, os programas acessados a partir do PAR. Desse modo, o governo federal vem operando sua ingerência no sistema municipal de ensino, pois sem espaço para construir sua autonomia o município se vê pressionado em acatar e executar o PDE/PAR.

Outro desafio foi manifestado pelo Sujeito 3 que relatou:

Bom, eu acho que o principal desafio é envolver todo mundo e que todos tenham o conhecimento de como se dá o desenvolvimento do PAR, todos também busquem puxar para si essa responsabilidade, esse compromisso que não é só colocar no papel, fazer tudo lindo e maravilhoso, tem que fazer também a coisa acontecer. (SUJEITO 3).

O desafio do qual se reporta o Sujeito 3 está relacionado a participação dos indivíduos, no entanto, a participação de que o entrevistado fala está ligada à dois aspectos: a) participar para conhecer o documento, o que sugere que os indivíduos não participaram da elaboração e concepção do plano; b) participar para garantir a execução; c) participar como forma de se responsabilizar, para “fazer a coisa acontecer” (SUJEITO 3).

Diante disso,

O apelo à responsabilização social, fundamentado na noção de sociedade civil enquanto espaço de ajuda mútua organicamente independente do Estado, consubstancia a estratégia da classe dominante e dirigente, sob a direção do que vem se denominando de liberal-socialismo ou socialismo-liberal, de radicalização da democracia, ou seja, de retração da participação popular aos limites de um pacto social no qual capital e trabalho procuram humanizar as relações sociais vigentes de exploração, expropriação e de dominação. (NEVES; SANT'ANNA, 2005, p. 38).

No contexto do PAR a participação dos sujeitos envolvidos tem se dado como uma espécie de “técnica de gestão” que busca convencer a comunidade da importância da participação e do envolvimento de todos. Com efeito, o conceito de participação, tal qual relatou o Sujeito 3, está ligada aos processos que ocorrem no âmbito local, por meio de procedimentos operacionais de discussão e execução das políticas educacionais. Esse entendimento se contrapõe à concepção de participação sócio-política, caracterizada como controle efetivo das instâncias decisórias pelos sujeitos sociais que compõem o campo educacional.

No caso do PAR as instâncias decisórias não estão abertas para a participação popular efetiva, uma vez que o município fez a adesão por uma proposta previamente definida, a participação, nesse caso, deu-se na execução das ações e programas. Talvez por isso, a dificuldade de envolvimento dos sujeitos, pois os mesmos não idealizaram o PAR.

A responsabilização pelo desenvolvimento do PAR por parte das unidades escolares, diretores e professores, também foi mencionada: *“na verdade uma dificuldade muito grande para a gestão da educação hoje no município é alcançar a participação das escolas, dos professores nesse processo de execução do PAR” (SUJEITO 2)*. A partir disso, buscamos saber por que as escolas não participam, então obtivemos a seguinte resposta: *“porque primeiro eles desconhecem o PAR, na verdade eles só buscam conhecer quando a escola é contemplada com algum recurso ou reforma” (SUJEITO 2)*.

Pelos relatos do Sujeito 2, foi notória a falta de envolvimento da comunidade escolar nas questões referentes ao PAR. Primeiramente o entrevistado menciona a falta de participação dos professores e das escolas como um todo na execução do PAR. Com efeito, o sentido dado a participação se resume ao momento da execução das ações que já chegam definidas nas unidades escolar. E essa é uma característica da metodologia do PAR, pois de acordo com o que mostramos nesta tese a elaboração do PAR se deu em dois núcleos centralizadores das decisões, o primeiro é o próprio governo federal e, o segundo núcleo é a Equipe Técnica Local do Compromisso Todos pela Educação que atua na SEMED de Macapá.

Diante disso, importa mencionar que a falta de espaço coletivo de discussão e participação efetiva dos atores escolares pode estar implicando no envolvimento das pessoas com o PAR. Uma vez que ela não o próprio desconhecimento sobre o planejamento educacional que o município vem desenvolvendo no âmbito do PAR, impede a participação dos atores sociais. O que pese as ações centralizadas da Equipe Técnica Local no preenchimento do PAR, as questões inseridas no plano parecem estar distantes da escola, ou a escola só tem recorrido a Secretaria de Educação Municipal para receber apoio financeiro em questões infraestruturais.

Pelo exposto, pode-se dizer que o sistema de ensino público municipal de Macapá vem sendo alvo de uma cultura organizacional e de um modelo de gestão que não estimulam a mobilização política na busca da redistribuição do poder, pelo contrário, a participação promovida é apenas de maneira formal – os atores são coadjuvantes -, negando, portanto, o princípio da gestão democrática da educação. Desse modo, as práticas locais acabam por reforçar o caráter autoritário da política educacional que põe em vigência o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PAR, uma vez que reforça as ações centralizadoras de tomadas e decisão e entendem a participação dos sujeitos locais como sinônimo de responsabilização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime como um passado o cérebro dos vivos. (MARX, 1995, p. 135).

As feições atuais assumidas pela gestão educacional são produto da construção histórica da sociedade e do modo pelo qual ela se organiza. Com efeito, buscar compreender a educação e sua organização requer descortinar as crenças e as ideologias que buscam ocultar a realidade concreta para, a partir daí, buscar intervir e construir, nos espaços de resistência, novos rumos para sociedade em seus múltiplos aspectos, em especial, na educação.

No campo educacional as mudanças que ocorreram na gestão buscaram acompanhar a reestruturação produtiva e a globalização da economia, dentre as estratégias adotadas para isso, está o modelo gerencial adotado para os serviços públicos. Ao longo desta Tese buscamos identificar os elementos da contrarreforma administrativa do aparelho de Estado brasileiro e da educação, onde foi possível discutir o modelo de gestão de inspiração gerencial que tem sido adotado pelos países de economia capitalista, sob a promessa de superação da crise do capital via modificações no papel do Estado e na sua organização. Na busca pela manutenção e garantia do processo de reprodução ampliada do capital, o Estado brasileiro tem seguido os postulados do neoliberalismo na perspectiva de promover alterações institucionais no campo da gestão dos serviços públicos, de modo que, ao mercado, são atribuídas a responsabilidade e a competência para atuar com qualidade, eficiência e eficácia, nas áreas em que Estado é ineficiente. A tese defendida pelos conservadores neoliberais de que a crise da economia tem no Estado seu motivo central, levou os países capitalistas a um movimento de mudanças nas funções exercidas pelo Estado e no desenvolvimento das suas políticas públicas.

No cenário brasileiro as transformações no aparelho administrativo do Estado e em seu papel frente aos direitos sociais conquistados pela classe trabalhadora, encontrou respaldo nas orientações dos organismos multilaterais do capital (dentre eles destacamos: BM, UNESCO, CEPAL), que atuam como agentes disseminadores do novo modelo de gestão inspirado na iniciativa privada e que compreendem, de maneira geral, a educação como fator importante para o desenvolvimento econômico das nações tornando-as competitivas no mercado internacional. Para tanto, é importante que mudanças no campo da gestão, ocorram para garantir e viabilizar as transformações no mundo do trabalho e da produção.

A gestão educacional não está imune nesse cenário de transformações, ao contrário, ela é elemento importante para garantir novos padrões de sociabilidade humana, bem como novas formas de o Estado implementar a contrarreforma. Dentre os aspectos destacados sobre o novo modelo de gestão, que os organismos multilaterais do capital buscam disseminar, podemos mencionar: a) a ênfase nos resultados em detrimentos dos processos de aprendizagem; b) a recomendação da aplicação das avaliações em larga escala e externas aos sistemas de ensino; c) as parcerias público-privadas; d) a meritocracia como condição para os investimentos; e) descentralização que garantisse uma unidade nacional; f) formação do trabalhador voltada para aquisição de conhecimentos gerais e habilidades técnicas para o desenvolvimento de atividades produtivas; g) incorporação da lógica da empresa pela escola; h) a passagem da ênfase da quantidade para a qualidade, porém a qualidade do mercado e; i) responsabilização dos sujeitos pelos resultados.

Também buscamos mostrar que a criação do MARE e a elaboração do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, nos anos de 1990 no Brasil, foram marcos regulatórios que impulsionaram a implementação de uma gestão gerencial no serviço público. O PDRAE orientou alterações na administração pública das quais destacamos: a) a descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais; b) a divisão entre órgãos formuladores e executores de políticas públicas; c) o estímulo das prestações de serviços via agências autônomas e organizações sociais; d) a orientação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; e) novas formas de responsabilização e; f) as práticas de terceirização de serviços.

Com efeito, o MARE disseminou e reforçou uma dinâmica na gestão dos serviços públicos estatais que, em nome da qualidade, eficiência e eficácia, mudaram substancialmente a relação entre Estado e sociedade. Pautado na lógica da gestão empresarial o MARE, por meio do PDRAE, ajudou a fortalecer a crença de que a condução dos serviços públicos devem se espelhar na iniciativa privada. Apesar do prejuízo para a garantia dos direitos sociais fundamentais dos sujeitos, essa assertiva alcançou todas as dimensões da atuação do Estado, dentre elas, o campo educacional.

No pano de fundo para as modificações na gestão, em especial no campo da educação, iniciados nos anos de 1990, está a educação como fator importante para desenvolver a competitividade econômica dos países subdesenvolvidos, pois a contrarreforma do Estado e da educação atribuiu importância aos processos escolares no contexto da reestruturação produtiva capitalista (OLIVEIRA, 2010). Com efeito, as políticas públicas educacionais, não sem a resistência da classe trabalhadora, buscaram se adequar aos imperativos do mercado na atual

fase de desenvolvimento da economia, no qual, dentre outros aspectos, traz a gestão gerencial como importante elemento para impulsionar a produtividade, a qualidade, a eficiência e a eficácia dos processos de ensino e das instituições educacionais.

Buscamos desenvolver o entendimento de que a gestão gerencial quando trazida para área da educação, traz consigo o desmonte da escola pública. Na medida em que as práticas gerenciais voltadas para a organização e gestão da escola e do sistema de ensino acarretam o esvaziamento do sentido coletivo e democrático que devem prevalecer no contexto escolar. Na visão de Paro (2004) a educação tendo seu caráter necessariamente democrático, defronta-se atualmente com uma configuração de gestão e de escola cada vez mais presa aos desígnios instituídos pelos grupos dominantes.

O estudo e as análises feitas sobre o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação nesse contexto, nos auxiliou no entendimento dessa política como parte de um movimento maior ligado às mudanças em curso na atual fase de desenvolvimento da economia capitalista que têm implicações no campo social, sobretudo, no âmbito da educação. Pelo estudo que realizamos podemos dizer que tal política está inserida no processo de contrarreforma do Estado e da educação, na medida em que apresenta em suas entrelinhas a concepção gerencial de gestão educacional, apesar de se utilizar de termos oriundos dos movimentos sociais que reivindicam a construção de uma escola pública, de qualidade e democrática.

Sobre as apropriações e aproximações indevidas de termos inerentes à busca pelo fortalecimento da escola pública, podemos dizer que esta é uma estratégia para convencer, criar consensos entorno de práticas que favorecem determinados grupos sociais e seus interesses individuais. Com efeito, os discursos oficiais e o texto das políticas educacionais devem ser examinados com cuidado, pois apresentam as contradições e os projetos de educação e de sociedade em disputa.

Quanto ao PDE, desde o seu nascedouro, essa política educacional apresentou traços gerenciais, na medida em que foi elaborado por um núcleo estratégico do governo federal em parceria com a iniciativa privada, nesse caso o grupo de empresários reunidos no Movimento Todos pela Educação. O alinhamento aos grupos de empresários, na definição dos rumos da educação do país, mostrou que o governo federal apostou nas recomendações empresariais para delinear o modelo de plano para a educação, num movimento de ajuste da gestão educacional aos moldes gerenciais, conforme buscamos mostrar ao longo desta tese.

O PDE foi apresentado à sociedade brasileira pelo governo federal como o “PAC da Educação” em analogia ao plano de desenvolvimento econômico implementado no governo

de Luís Inácio Lula da Silva. Diante disso, foi possível constatar no discurso oficial e em sua política o alinhamento da educação com a promessa de crescimento econômico do País, lançando mão da educação como estratégia propulsora do desenvolvimento da economia.

O governo brasileiro ao elaborar o PDE, em harmonia com a iniciativa privada, demonstrou que é o modelo de gestão empresarial que deve guiar a educação pública, da Educação Básica à Educação Superior. A crença de que a organização das empresas capitalistas deve ser utilizada na gestão da escola pública faz parte do receituário dos organismos multilaterais do capital para os países da América Latina e Caribe e dos postulados do PDRAE. Com efeito, a educação vai ganhando *status* de fator produtivo, distanciando-se de processo de formação humana.

Os objetivos do PDE estão em consonância com o PAC do governo de Luís Inácio Lula da Silva, num claro alinhamento da educação ao desenvolvimento econômico, tal qual preconiza os conservadores neoliberais. No entanto, o governo anunciou amplamente para sociedade brasileira que seu propósito com o PDE era operacionalizar as metas do PNE 2001-2010, por meio de uma visão sistêmica de educação e da efetivação do regime de colaboração, capazes de promover a qualidade da educação.

Para tanto, o governo federal tem buscado a participação da sociedade para o cumprimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que, segundo o discurso oficial, irá amenizar os contrastes sociais e educacionais e, ainda, levará assistência técnica e financeira para os demais entes federados. Notadamente que, o sentido dado à participação está voltado para uma ação reducionista, qual seja, a participação na perspectiva da responsabilização dos sujeitos.

A participação da sociedade na política do PDE se dá de maneira mecânica e instrumental, pois com o desdobramento do PDE na realidade educacional, via PAR, a participação está limitada à fiscalização e controle dos resultados, por meio da aferição da aprendizagem nas avaliações em larga escala. As instâncias colegiadas da escola – como é o caso do Conselho Escolar - passam, nesse cenário, a serem estimuladas para assumirem papel de fiscalizadoras das ações e práticas voltadas para o cumprimento das metas e estratégias definidas sem a participação dos sujeitos locais. A lógica do Compromisso Todos Pela Educação se pauta na “pedagogia dos resultados” trazendo para a gestão do sistema de ensino e das escolas as práticas de *accountability* ou responsabilização.

A avaliação em larga escala, fomentada pelo PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, é coerente com a lógica da competição no domínio público, uma vez que estimula o ranqueamento das unidades escolares e entre os sistemas de ensino. O foco

central das avaliações externas no PDE/PAR é o produto da ação educativa, ou seja, o resultado final da educação escolar. Assim, o processo pelo qual se desenvolve a educação não é tomado como referência para a definição das ações e estratégias de melhorias da qualidade da educação, pois apenas o resultado final importa para a lógica da gestão por resultados.

A questão da efetivação do regime de colaboração foi abordada no PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação de maneira problemática para construção das práticas substancialmente democráticas. Isso porque, pelas análises feitas nesta pesquisa, buscamos mostrar que na política educacional do PDE o núcleo estratégico do governo central foi mantido na formulação, elaboração e definição de toda a política, sendo apenas a execução da proposta descentralizada/desconcentrada para os entes federados. O acordo tácito, que também pode ser entendido como contrato de gestão, deu-se na assinatura do Termo de Adesão ao Termo de Compromisso Todos pela Educação e no comprometimento do governo local em implementar as vinte e oito diretrizes que fazem parte do compromisso. Nesse ritual entre o governo central e o local, os entes federados celebraram, de fato, um regime de colaboração que mantém uma hierarquia entre as esferas administrativas, pois, não partilharam decisões, apenas assumiram responsabilidades vindas do poder central.

Assim o PAR não admitiu opção na adesão pelos municípios, a exemplo do que ocorreu em Macapá-AP. Diante da imposição do governo federal, no entanto, o PAR é apresentado como a única opção, na medida em que vincula a sua adesão e elaboração à possibilidade de receber assistência técnica e financeira do governo federal.

Os resultados obtidos também sinalizam que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação indica um modelo de regime de colaboração voltado para o fortalecimento da União enquanto instância governamental que propõe uma política educacional pré-definida, na qual os demais entes federados são coadjuvantes e dependentes da assistência técnica e financeira. Contudo, a gestão da educação municipal, em grande medida, vem sendo influenciada pelas ações do governo federal que, mediante o apoio técnico e financeiro aos demais entes federados, promovem a ingerência e a permeabilidade na organização educacional no âmbito municipal.

O Plano de Metas compromisso Todos pela Educação insere os demais entes federados num cenário em que a União define as diretrizes e metas que precisam ser atingidas pelos sistemas de ensino, sem a participação dos governos e instâncias decisórias locais. Os governos locais, por sua vez, incluem-se nessa lógica estimulados pela possibilidade de ampliar suas receitas financeiras e fomentar a qualidade da educação no município, conforme

foi possível verificar a partir das entrevistas realizadas com os membros da Equipe Técnica Local do PAR, no município de Macapá.

Desse modo, o regime de colaboração na atual política educacional tem contribuído para uma gestão educacional pautada em resultados acordados via contrato de gestão, que no caso do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é representado pelo Termo de Adesão ao Compromisso. Essa prática dificulta a gestão democrática e acentua a centralização do poder da União na condução da política educacional em todo o território nacional. Dada à precariedade em que as redes de ensino, sobretudo das prefeituras, e em vista da possibilidade de receber assistência técnica e financeira, os governos locais tem aderido ao Termo de Compromisso e se responsabilizado em atingir as metas e diretrizes que fazer parte do “pacote”. Essa condição de subordinação municipal contraria o sentido do federalismo brasileiro, que supõe uma relação de cooperação entre os entes federativos, nunca de subordinação. O tratamento vago que a CF/1988 e a LDB nº 9.394/1996 deram ao tema do regime de colaboração deixa em aberto para os governos, de acordo com seus interesses, a possibilidade de agirem com práticas autoritárias na relação intergovernamental.

Sobre os dados educacionais do município de Macapá, podemos mencionar que a capital amapaense, que concentra o maior número de habitantes do Estado do Amapá, tem assumido quase que exclusivamente a oferta da Educação Infantil, no período observado de 2007 à 2013. Quanto à oferta do Ensino Fundamental a rede de ensino municipal de Macapá divide as matrículas com o Estado, que concentra o maior número de alunos nos anos finais, enquanto que o município tem maior participação na oferta dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Diante da dificuldade do governo local em traçar sua política educacional, questão perceptível pela ausência de Plano Municipal de Educação e pela aceitação passiva dos sujeitos locais ao planejamento definido pelo MEC, o PDE/PAR tem representado para o município de Macapá a saída para gestão educacional. Essa constatação foi reforçada pelas falas dos sujeitos entrevistados da Equipe Técnica Local, quando apontaram que o PAR contempla tudo que é necessário para alcançar a qualidade da educação no município.

Também foi possível verificar que a descentralização da educação está caracterizada como desconcentração de tarefas, pois não houve redistribuição de poder de decisão. O Termo de Compromisso, as metas, as diretrizes e o controle por resultados, presentes no PDE/PAR, são exemplos do processo de desconcentração da oferta educativa que não descentraliza as tomadas de decisões.

Apesar disso, dada a ausência de um planejamento próprio do município, a Equipe Técnica Local não questionou tal prática disseminada pelo governo federal, ao contrário, recebeu o PAR de maneira positiva para organizar a educação do município e promover a qualidade da educação. A aceitação de uma proposta pronta, previamente definida, pode demonstrar a incapacidade da gestão local em elaborar e organizar seus próprios planos e projetos para a rede de ensino público municipal, o que torna mais fácil a ingerência do governo federal.

A autonomia, na verdade ainda não alcançada pelo município de Macapá, fica cada vez mais distante no cenário político em que se desenvolve o PAR. Essa assertiva é confirmada quando se buscou conhecer e analisar a composição e a atuação dos integrantes da Equipe Técnica Local e do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação. Com efeito, constatamos que ambos estão compostos por representantes do poder executivo, ou seja, a correlação de forças e as possíveis disputas, em torno de projetos de educação e sociedade, foram cerceadas no contexto local do PAR de Macapá. Quanto à atuação da Equipe e do Comitê, ambas caminham na perspectiva de conformar os ideários e objetivos do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, de modo que a ingerência do governo federal são consideradas importantes e necessárias para a gestão da educação no município.

As concepções e práticas estimuladas pelo PDE/PAR que sinalizam para a efetivação de uma gestão gerencial, está subsumida pela na área denominada de gestão democrática – área 1: Gestão Democrática, que integra a dimensão Gestão Educacional –, e embora nela estejam presentes indicadores que trazem canais importantes de interlocução social, tais como: Conselho Escolar, Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar e Conselho do FUNDEB, o funcionamento destes é limitado para tal propósito. Também estão presentes indicadores voltados para o planejamento educacional: Plano Municipal de Educação e o Projeto Pedagógico. Esses mecanismos, potencialmente democráticos, estão presentes no PAR da seguinte maneira:

a) Os Conselhos de Educação: de maneira geral, podemos dizer que os indicadores que tratam dos Conselhos de Educação (CME, CE, CAE e Conselho do FUNDEB) buscam, pelo diagnóstico inicial por meio da pontuação, traçar um perfil desses órgãos colegiado e, posteriormente, prescrevem uma roteiro de ações e sub-ações que precisam ser efetivadas para melhorar o indicador, dentro dos moldes do PAR.

O diagnóstico apresentado no 2º PAR de Macapá sobre os Conselhos de Educação mostrou que eles existem de maneira precária no sistema de ensino municipal, fato que, em

certa medida, pode facilitar à adequação dos Conselhos as finalidades estabelecidas pelo PDE/PAR, conforme acentuou a Diretriz XXV do Decreto nº 6.094/2007, no caso do CE: “fomentar e apoiar 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”. (BRASIL, 2007). Com efeito, a participação dos segmentos sociais representados nos Conselhos de Educação tem sido entendida como sinônimo de fiscalização, na perspectiva de comprometer e responsabilizar os sujeitos locais pelo andamento das ações do PAR e seu monitoramento.

Outro aspecto enfatizado nos indicadores sobre os Conselhos foram as ações que destacam a necessidade de criação, de apoio ao funcionamento, de elaboração de um conjunto de marcos legais, de recomendações voltadas para a garantia da representatividade dos segmentos sociais nos órgãos colegiados. Para tanto, o PAR prescreve um receituário de medidas que precisam ser desenvolvidas para melhorar os indicadores no campo educacional sem, contudo, abrir espaço para tomadas de decisões e discussão sobre a natureza e finalidades das ações. Notadamente, estão ausentes aspectos da atuação política e propositiva, estes, por sua vez, precisam ser construídos e disputados nos espaços de resistência que permanecem ocultos no cotidiano das práticas sociais no município no âmbito dos Conselhos.

Mesmo quando o PAR indica em suas ações a necessidade de composição dos diferentes seguimentos sociais nos Conselhos de Educação, sabe-se que a administração por objetivos ou resultados, peculiar da gestão gerencial na qual se insere o modelo do PDE/PAR, os indivíduos tendem a ser engessados pelos propósitos previamente acordados no contrato de gestão.

b) Plano de Educação e Projetos Pedagógicos: dentre os indicadores da área 1: Gestão Democrática, também está contemplado o Plano Municipal de Educação, sobre esse indicador constatamos que ele apresentou a menor pontuação (nota 1), ou seja, não existe PME no sistema de ensino municipal de Macapá. Esse dado pode ter sido favorável para aceitação do PAR no município, uma vez que, na ausência de planejamento próprio o PAR tem assumido esse papel.

Nas ações previstas para esse indicador foram contempladas questões formais e legalistas voltadas para a organização do sistema de ensino, tais como: elaboração, aprovação e divulgação da lei criação do PME; capacitação da equipe da Secretaria de Educação e; monitoramento das metas do PME. Importa dizer que há nas sub-ações do PAR, para o indicador sobre o PME, a ausência de aspectos políticos e técnicos. Quanto aos elementos políticos podemos mencionar as questões ligadas as discussões, levantamento de propostas,

debates e tomadas de decisões coletivas. Já no campo técnico, seria importante o levantamentos de dados educacionais do município para municiar as análises e definições dos rumos da educação. (ASSUMPCÃO, 2006).

No caso do Projeto Pedagógico, verificamos que o tratamento dado a esse indicador no PAR sugere a sua revisão nas escolas que já o possuem e a elaboração nas unidades que ainda não contam com esse instrumento. O que chamamos atenção para esse indicador é a questão do estímulo ao planejamento estratégico, pois em uma das sub-ações consta: “reforçar institucionalmente as escolas, bem como seus processos gerenciais, após a elaboração ou revisão do PP na rede de ensino, por meio da **implantação de metodologia de planejamento estratégico na escola** (PDE Escola)” (PAR/MACAPÁ, 2012, p. 23). (grifos nosso).

O PAR comporta em seu escopo modelos distintos de planejamento educacional, esse questão foi notória quando discutimos ao longo desse estudo a convivência do PP com o PDE Escola, no âmbito das unidades escolares, e a sobreposição de planos no âmbito do sistema de ensino, nesse caso, trata-se do próprio PAR e o PME, além dos diversos programas governamentais na área educacional que possuem concepções e metodologias específicas e são executados simultaneamente nas escolas.

O PAR foi anunciado pelo governo federal como um plano de caráter multidimensional, composto por vários indicadores de qualidade e organizado em quatro dimensões. Na visão do governo federal o PAR assumiria a função de um plano de Estado, capaz de efetivar ações de maneira contínua, todavia, tal papel encontrou impedimentos devido a transitoriedade dos grupos políticos no âmbito local. Sobre isso, a pesquisa que realizamos mostrou que o desenvolvimento do PAR no município de Macapá foi marcado pelas mudanças do poder executivo e, conseqüentemente, pelas trocas de secretários de educação municipal e dos membros da Equipe Técnicas Local.

Apesar das mudanças dos gestores locais o PAR, pela proposta do governo federal, deveria ser executado respeitando a sua vigência de quatro anos. No entanto, cada versão do plano traz o levantamento diagnóstico do grupo político que o elaborou. Sobre isso, importa mencionar que as discontinuidades do poder executivo municipal e as discrepâncias apresentadas no diagnóstico traçado por cada Equipe Técnica Local que acompanha o grupo político que assume o comando do governo, impactaram nas escolhas das ações e sub-ações do PAR. Essa assertiva foi verificada nos indicadores sobre o Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar e Plano Municipal de Educação, que apresentaram um decréscimo na pontuação quando comparados os diagnósticos preenchidos pelo governo PT (1º PAR 2007-2010) e PDT (2º PAR 2011-2014) no município de Macapá.

Podemos dizer que vários podem ser os pontos de análises para as contradições visualizadas no tocante ao levantamento da situação educacional do município, verificadas por meio da atribuição da pontuação, então destacamos: a) os interesses dos grupos políticos na escolha das ações do PAR, independente do quadro real da educação; b) o tempo determinado pelo MEC para elaboração do PAR que pode ter dificultado um diagnóstico preciso do quadro educacional; c) a Equipe Técnica Local, por seu caráter centralizador, não conseguiu reunir dados suficientes para a atribuição da pontuação correspondente à situação da educação municipal; d) esforço dos gestores locais em apresentar uma situação satisfatória da educação desenvolvida no município; e) o fato do 1º PAR não exigir a redação de uma justificativa para a pontuação atribuída aos indicadores e; f) baixa importância para os indicadores que exigem atuação efetiva do município para a concretização das ações que não contam com assistência financeira do MEC. Sobre esses pontos levantados, outros estudos e pesquisas podem problematizá-los na perspectiva de ampliar o entendimento sobre o PAR e a sua elaboração e implementação no contexto da gestão da educação do município.

As constatações apresentadas sobre os indicadores do PAR do município de Macapá nos permitem dizer que está em curso um processo de regulação institucional que, segundo Barroso (2004, p. 22), diz respeito ao “modo como as autoridades públicas exercem a coordenação, controle e a influencia sobre o sistema educativo”. Esse processo conta com um arcabouço legal e metodológico que orienta a ação do município, utilizando para tanto, canais e instituições do sistema de ensino, tais como os Conselhos.

Apesar das ações do PAR mencionarem a questão da gestão democrática da educação, as sub-ações, que representam o caminho pelo qual o município deve caminhar, apenas descreve um rito formal que, de maneira geral, prescreve reuniões, aprovação de minuta de lei, mobilização social, divulgação das decisões firmadas, definição de calendário de encontros, acompanhamento, dentre outros.

O modelo de descentralização, autonomia e participação presentes nos indicadores do PAR se apresenta como face de uma estratégia previamente desenhada e definida para “modernizar” a gestão. Para Arretche (1999), tal movimento busca delimitar a atuação do município como forma de inibir possíveis forças promotoras de mudanças, bem como busca responsabilizar os sujeitos que executam a política pelos resultados educacionais obtidos. Ainda sobre o aspecto da responsabilização, chamamos a atenção para o fato de os indicadores do PAR destacarem a necessidade de divulgação das decisões tomadas.

Assim, o PAR como instrumento diagnóstico e Plano de Ação pode ser caracterizado como um instrumento técnico de caráter formal que busca alcançar as metas fixadas, questão que (re)afirma a necessidade de

Procurar desocultar e identificar os valores e os princípios de orientação política que subjazem a cada projecto, analisar discursos e práticas, orientações e acções, e, em especial, as relações de poder, os tipos e as formas de participação/não-participação nos processos de decisão, nos diferentes níveis e entre os diferentes actores envolvidos. (LIMA, L. 2008, p. 163).

Na medida em que a contrarreforma da educação requer submissão à regulação institucional instituída, faz-se cada vez mais urgente a leitura crítica da realidade por parte dos sujeitos, para construir espaços de resistência e (re)significar o discurso oficial sobre a gestão da educação. Segundo Werle (2009, p. 108), “os processos de apropriação e rearticulação pelos quais os textos das políticas e planos passam decorrem de condições específicas dos atores individuais e coletivos bem como da influência de fatores mais gerais e distanciados que convergem para o contexto local”. No entanto, pela pesquisa realizada foi possível verificar que os sujeitos locais manifestaram uma aceitação passiva ao PAR, sob a expectativa de melhorar a qualidade da educação municipal e de captar recursos.

Por fim, retomando a epígrafe desse trabalho podemos dizer que “a lição que talvez sejamos forçados a aprender de nossas atuais condições econômicas e políticas é que um capitalismo humano, “social” e verdadeiramente democrático e igualitário é mais irreal e utópico que o socialismo” (WOOD, 2011, p. 250). O PAR na realidade educacional macapaense não está imune às influências do contexto social que têm imputado à educação pública os princípios da ordem econômica vigente. Desse modo, qualquer mudança qualitativa em prol da construção da gestão democrática precisa ser construída pela base social em defesa da classe trabalhadora e de sua educação, do contrário, mostra-se se como apropriação indevida.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.
- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal de 1988 e da LDB.** 3 ed revisada e ampliada. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63 – 72.
- ALMEIDA, Maria Hermínia. Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, n. 10, p. 88- 108, junho/1995. Disponível em: <portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman.pdf> Acesso em: 15 fev. 2012.
- ALVES, Laura Maria Silva Araújo. Linguagem, dialogismo e polifonia: as vozes Bakhtinianas. In: CORRÊA, Paulo Sérgio (Org.). **A educação, o currículo e a formação de professores.** Belém: ADUFPA, 2006.
- AMAPÁ. Estado do. **Decreto n. 2.487,** de 4 de dezembro de 1999. Regulamenta o Regimento do Conselho Municipal de Educação, de Macapá. Macapá, 1999.
- ANTUNES, Ricardo. **A dialética do trabalho: escritos de Marx e Engels.** Expressão popular: 2004.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 2009.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.** São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS,** vol. 14 n. 40 junho, ano 1999. Disponível em: <www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheRBCS1999.pdf> Acesso em: 12 jan. 2015.
- ASSUMPCÃO, Eracilda. Plano Municipal de Educação: da intenção à ação. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração.** Ijuí: Editora Injuí, 2006. p. 137 – 154.
- Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil/macapa_ap> Acesso em: 20 jul. 2014.
- BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico da linguagem.** 14 ed. São Paulo: Hucitec, 2010.
- BARROSO, João. O reforço da autonomia das 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, 2008. p 11 – 32.

BARROSO, João. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 39. p.19-28, jul. 2004.

_____. Prefácio. In: KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos de 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paul: Xamã, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: Sistema, Conselho e Plano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BORON, Atílio. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado”. Los “desempeños” de la democracia em América Latina. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). **América Latina: Estados e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 19-68.

BRASIL, Congresso Nacional do. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 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. Diário Oficial da União. Brasília, 25 de abril de 2007.

_____. **Lei 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providencias. Diário Oficial da União. Brasília- DF: 2001.

BRASIL, Congresso Nacional do. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei n. 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília- DF: 1996.

_____. **Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, 21 de dezembro de 1996.

BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, 1995.

BRASIL, Ministério da Educação do. **Guia prático de ações**. Brasília-DF: MEC, 2009.

_____. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios**. Brasília-DF: MEC, 2013.

_____. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)**. Brasília-DF: MEC, 2011.

_____. **Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programa**. Brasília, 2007.

BRASIL, Ministério da Educação do. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 29**, de 20 de junho de 2007. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. *Legislação*, Brasília, DF, 2007.

_____. **PAR**: relatório público. Brasília, DF: 2007. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

_____. Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNICEF). **Aprova Brasil, o Direito de Aprender**. Brasília: MEC/UNICEF, 2007.

_____. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo da Educação Básica** (1996 -2013). Disponível em:<www.inep.gov.br> Acesso em 19 ago. 2014.

_____. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB** (2005 -2013). Disponível em:<www.inep.gov.br> Acesso em 30 ago. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Aprovada em 5 de outubro de 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Caderno 1: Mare da Reforma do Estado**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília-DF, 1997.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril 1996. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf> Acesso em: 26 abr. de 2013.

BRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo da experiência internacional recente. **Cadernos da Fundação Escola Nacional de Administração Pública** (ENAP), n. 10. Brasília-DF: 1997.

BRUNO, Lúcia. Poder a administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 9 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educacional na América Latina: delineamentos e desafios para os sistemas de ensino. In: EYNG, Ana Maria; GISI, Maria Loudes (Orgs.). **Política e gestão da Educação Superior**: desafios e perspectivas. Ijuí: Editora Ijuí, 2007, p. 15-48.

_____; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, Antônio *et al* (Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livros, 2007.

CALAZANS, Maria Julieta Costa. Planejamento educacional no Brasil: novas estratégias em busca de novas concepções. In: KUENZER, Acácia; CALAZANS, Maria Julieta Costa; GARCIA, Walter. **Planejamento e educação no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 11-34.

CAMINI, Lucia. **A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

_____. A relação dos entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: tensões e desafios. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 08, julho/2010.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso *versus* análise de conteúdo. **Texto contexto-Enfermagem**. vol. 15 nº 4. Florianópolis, out./dez. 2006. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17.pdf>> Acesso em: 5 out 2012.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. Tradução de Luiz Pontual. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, nov/2001, p. 7- 28. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/cp/n114/a01n114.pdf> Acesso em: 26 fev. 2013.

CASTRO, Alda Maria de Araújo. **Accountability e empoderamento**: estratégias gerenciais na escola. Disponível em: < http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/12.pdf> Acesso em: 26 mai. 2013.

_____. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **RBPAAE**. v. 24, n.3, p. 389-406, set./dez. 2008. Disponível em:
<seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19265> Acesso em: 17 abril 2012.

_____. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio *et al* (Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber Livros, 2007. p 115-141.

Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD. Documento do CLAD. **Uma nova gestão pública para América Latina**, ano 1998. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf>> Acesso em: 12 maio 2014.

CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile, agosto de 1996.

_____. **Invertir mejor, para invertir mas: financiamiento y gestión de la educación em América Latina y Caribe**. Santiago, Chile, 2005.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob *et al*. **Gestão da educação**: uma revisão conceitual na perspectiva de análise do Plano de Ações Articuladas (PAR). Disponível em: < http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/VeraLuciaJacobChaves_GT1_resumo.pdf> Acesso em: 7 jun. 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. 2 ed revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf> Acesso em: 20 mar. 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2008. p 77-96.

_____. Política e gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educ. Soc.* Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, out/2007. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100> Acesso em: 20 mar. 2013.

_____; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: INEP, 2007.

_____; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04.pdf> Acesso em: 17 jun. 2011.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica. **XXIV Reunião Anual da Anped**, GT Estado e Política. Caxambu: Anped, 2001. Disponível em: < 24reuniao.anped.org.br/T0593764807949.doc> Acesso em: 5 jun. 2014.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Superação da crise, ameaças de crises e novo capitalismo. In: CHESNAIS, François *et al.* **Uma nova fase do capitalismo**. São Paulo: Xamã, 2003.

ESQUINSANI, Rosimar Serrena Siqueira. Sistema Municipal de Ensino e Conselho de Educação. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Editora Injuí, 2006. p. 221-234.

EVANGELISTA, Olinda. **Apontamentos para o trabalho com documentos em políticas educacional**. Digitalizado, s/d.

_____; SHIROMA, Eneida Oto. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 33, p. 531-541, set./dez. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ep/v33n3/a10v33n3> Acesso em: 03 mar. 2011.

_____. Sentidos da descentralização nas propostas internacionais para a educação. In: BORGES, Liliam Faria Porto; MAZZUCO, Neiva Gallina (Orgs.) **Democracia e políticas sociais na América Latina**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 179 a 191.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi.; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, 2011. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/.../view/2175-795X.2011v29n1p69>> Acesso em: 30 jan. 2014.

_____. Políticas educativas no Brasil no tempo de crise. In: _____, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 253-270.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8 ed. São Paulo, Cortez, 2011. p. 295-316.

FONSECA, Marília. É possível articular o projeto político pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola? Reflexões sobre a reforma do Estado e a gestão da escola básica. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Oliveira (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 271-286.

_____. O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 9 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009. p. 46-63.

_____. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 229-252.

_____; ALBUQUERQUE, Severino V. de. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. **Série-Estudos** – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, n. 34 (jul./dez. 2012). Campo Grande : UCDB, 2012.

FREITAS, Dirce Ney. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica, e educativa**. Campinas: Autores Associados, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**. 13 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da pesquisa em educação**. 4 ed. São Paulo: Cortez: 2006.

GARJADO, Marcela. Reformas educativas em América Latina: balance de uma década. **PREAL**, Santiago do Chile, n. 15, set, 1999. Disponível em: <www.preal.cl.> Acesso em: 26 jan. 2012.

GENTILI, Pablo A. o discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A; SILVA, Tomaz Tadeu da. (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 4 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1996. p. 111-178.

_____. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

GHANEM, Elie. **Educação escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização. In: SOUZA, Donaldo Bello (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 97-114.

_____. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Ensaio: Avaliação em Política Pública de Educação**. Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 27-38, jan./mar. 2006. Disponível em: < <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/30405.pdf>> Acesso em: 16 fev. 2015.

_____. **Movimentos sociais e educação**. 6 ed. São Paulo: Cortez: 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2006.

_____. **O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos**. São Paulo: Papyrus, 1994.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Conselho Escolar e educação com qualidade social**. Rio de Janeiro: Boletim n. 18. TV Escola, Programa Salto para o Futuro, 2005.

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. pp 59 – 76.

HIDALGO, Angela Maria. Globalismo, Estado Mínimo e gestão compartilhada. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 101-120.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico do Estado do Amapá (2000-2014)**. Disponível em:<www.cidades.ibge.gov.br> Acesso em 15jul 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: 2011.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

KUENZER, Acácia Zeneida. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para gestão. In FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Antonio Bosco de. Políticas educacionais e o processo de “democratização” da gestão educacional. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 17 – 38.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. Conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo intersecções. In: SOUZA, Donaldo Bello (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

MACAPÁ, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Ações Articuladas**. Macapá-AP: 2007.

_____. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Ações Articuladas**. Macapá-AP: 2012.
MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAAE**, v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <
<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533>> Acesso em: 02 ago. 2014.

MARX, Karl. Prefácio, Notas. In: **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Cultix, 1995.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Marx: a teoria da alienação**. Rio de Janeiro: 1981.

_____. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. Tradução de Ana Cotrim; Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **O poder da ideologia**. Trad. Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2004.

MINTO, Lalo Watanabe. A administração escolar no contexto da Nova República e do neoliberalismo. In: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Orgs.). **História da Administração Escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. 2 ed. São Paulo: Alínea, 2012, p. 173-200.

MUNDIAL, Banco. *Prioridades y estrategias para la educacion: examen del Banque Mondiale*. Washington: Banco Mundial, 1995. Disponível em:< www-wds.worldbank.org/external/default/.../14948010spanish.pdf> Acesso em 10 abr. 2015.

MURANAKA, Maria Aparecida; MINTO, César Augusto. Organização da educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e**

direito à educação: análise da Constituição Federal de 1988 e da LDB. 3 ed. revisada e ampliada. São Paulo: Xamã, 2007. p. 43 – 62.

NARDI, Elton Luiz. Descentralização da gestão e autonomia da escola: orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação. **Roteiro**, Joaçaba, v. 35, n. 2, p. 205-230, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/viewFile/263/pdf_34> Acesso em: 10 jan. 2015.

NEVES, Maria Lúcia Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____; SANT' ANNA, Ronaldo. Introdução: Gramsci, o Estado Educador e a nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, Maria Lúcia Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nádia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **RBP AE**. v. 26, n.3, p. 585-602, set./dez. 2010. p. 585 – 602. Disponível em: <seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19800/11538> Acessado em: 14 dez 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8 ed. São Paulo, Cortez, 2011. p. 91-112.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP AE** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19491>> em: Acessado em: 14 dez 2013.

_____. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, João Ferreira. A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Orgs.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 237-252.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro; SOUZA, Maria Inês Salgado de; BAHIA, Maria Giselle Marques. Projeto político-pedagógico: da construção à implementação. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. 9 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 9 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009. p. 174 – 198.

OREALC/UNESCO. *Proyecto Principal de Educación*. PROMEDLAC IV. **Declaración de Quito**. Quito, abril de 1991.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: introdução crítica**. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. Série Educação em Ação. São Paulo: Ática, 2004.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal de 1988 e da LDB. 3 ed. revisada e ampliada. São Paulo: Xamã, 2007. p. 73 – 82.

_____. Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. In: _____ (Org.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 29-47.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Estatuto**. Disponível em: <www.pdt.org.br> Acesso em 04 jan. 2015.

PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. **Estatuto**. Disponível em: <www.psol50.org.br> Acesso em 06 jan 2015.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. **Estatuto**. Disponível em: <<http://www.pdt.org.br/>> Acesso em 10 jan. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Gonçalves Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Social**, v. 47 n. 1 jan/abril. 1996.

_____. Democracia, estado social e reforma gerencial. **ERA**, v. 50 n.1 jan./mar. São Paulo: 2010, pp. 112-116.

PERONI, Vera Maria Vidal. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, Donald Bello (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008 p. 191-209.

PIMENTEL, João Henrique. Apresentação. **Plano de Ações Articuladas do Município de Macapá, 2007-2010**. Macapá- AP: 2007.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Políticas públicas e educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análise e perspectivas. In: BITTAR, Marluce; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Gestão e política da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROSSI, Wagner G. **Capitalismo e educação**: contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista. São Paulo: Moraes, 1980.

SANTOS, Fernando Rodrigues. **História do Amapá**. 7 ed. Belém, PA: Grafnorste, 2006.
SAVIANI, Dermeval. **A Nova Lei da Educação**: Trajetória, Limites e Perspectivas, Campinas: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, Dermeval. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. **Políticas públicas de educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas-SP: Autores, Associados, 2011, p. 75-92.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 1231 – 1255, out. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf> Acessado em: 03 out 2011.

_____. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4 ed. São Paulo: Lamparina, 2007.

SILVA, Andréia Ferreira da. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Avaliação da educação básica e desempenho docente. **Jornal de Políticas Educacionais**. n. 08, julho-dezembro de 2010, p. 63 – 73. Disponível em: acessado em: <www.revistas.ufg.br/index.php/interacao/article/download/13124/8520> Acessado em 20 jan 2011.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Mensagem Presidencial. In: BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: 2007.

SILVA, Maria abadia da. Autonomia escolar ressignificada pelo Banco Mundial e sua materialização no PDE. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). **Escolas Gerenciadas**: Plano de Desenvolvimento e Projetos Político-Pedagógicos em debate. Goiânia: Ed. da UCG, 2004. p. 101-118.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 15-40.

SOUSA, Sandra Zákia Lian. Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 9 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009. p. 264 – 281.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdade. **Lua Nova**, n. 48, ano 1999 – p. 187-244.

SOUZA, Donaldo Bello; DUARTE, M.T.; OLIVEIRA, R.F. CME no Brasil: uma cartografia a partir de estudos teóricoempíricos. In: SOUZA, Donaldo Bello (Org.). **Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil**. São Paulo: Loyola, 2013.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Quem somos?** Disponível em:<<http://www.todospelaeducacao.org.br/>> Acesso em 10 jun 2014.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da Educação Básica? As estratégias do Banco Mundial. TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 125-194. UNESCO. *Proyecto Principal de Educación. Declaración de Quito*. Equador. Boletim n. 24, abril de 1991 (PROMEDLAC IV). Disponível em <<http://www.fronesis.org>> Acesso em: 28 dez. 2014.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p.53-74.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADOS, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique. **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001, p 59 – 90.

VILHENA, Renata. **Flexibilidades na gestão: a experiência de Minas Gerais**. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_35-124_125_126.pdf> Acessado em: 25 ago. 2014.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do setor público. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004. p. 39 - 60.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007). **Revista Educação em Questão**, n. 21, v. 35, maio/ago 2009. Disponível em: < www.revistaeduquestao.educ.ufrn.br/pdfs/v35n21.pdf> Acessado em: 16 out 2013.

_____. Contexto histórico e atual políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. (Org.). **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Editora Injuí, 2006. p. 109-136.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. Estado, democracia globalização. In: BORON, Atílio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (Orgs.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 381 – 394.

APÊNDICE A

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Equipe Técnica Local do PAR

I IDENTIFICAÇÃO

1 Nome: _____

2 Formação: _____

3 Instituição ou órgão de lotação: _____

4 Cargo/função que ocupa no sistema municipal de Macapá _____

II QUESTÕES NORTEADORAS

1. Por que o sistema de ensino municipal de Macapá fez adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação?
2. Quem integra a Equipe Técnica Local do PAR e como foram escolhidos?
3. Como se deu a elaboração do PAR?
4. As demandas e necessidades da educação municipal estão contempladas no PAR?
5. Plano e projetos pedagógicos do sistema municipal para a educação e sua convivência com o PAR.
6. Qual o papel que os Conselhos de Educação (CME, CAE, Conselho do FUNDEB, CE) assumem no desenvolvimento do PAR?
7. Como você avalia o PAR no contexto da gestão da educação municipal?

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação

I IDENTIFICAÇÃO

1 Nome: _____

2 Formação: _____

3 Instituição ou órgão de lotação: _____

4 Cargo/função que ocupa no sistema municipal de Macapá _____

II QUESTÕES NORTEADORAS

1. Como o Comitê Local do Compromisso foi constituído?
2. Qual é o papel do Comitê na gestão da educação municipal?
3. Como se dá o acompanhamento do Comitê no desenvolvimento do PAR?
4. Como você avalia a atuação do Comitê no sistema de ensino municipal?

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Concordo em participar, como voluntário (a), do estudo que tem como responsável a aluna de pós-graduação ILMA DE ANDRADE BARLETA, sob orientação da Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves, do curso de Doutorado em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do PAR (UFPA), que pode ser contata pelo e-mail: ilmabarleta@bol.com.br e pelo celular (96) 9111 2764. Tenho ciência de que o estudo tem em vista realizar entrevistas com os integrantes da Equipe Técnica Local do PAR e do Comitê Local do Compromisso, visando por parte da referida aluna a realização de uma Tese, intitulada “A gestão democrática e o Plano de Ações Articuladas do município de Macapá”. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita. Entendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos não serão divulgados, a não ser com prévia autorização, e que nesse caso será reservado o anonimato dos participantes, assegurando assim minha privacidade. A aluna providenciará uma cópia da transcrição da entrevista para meu conhecimento.

Assinatura do Participante

Local e Data

ANEXO A

Quadro 21. Programas, ações e objetivos do PDE, de 2007 à 2014 (Quadro-resumo)

PROGRAMAS/AÇÕES	OBJETIVOS
1. Planejamento Estratégico da Secretaria – PES	Assegurar o alinhamento das políticas das secretarias de educação, de forma a garantir sustentabilidade na implementação das ações voltadas para o fortalecimento das escolas e a melhoria do desempenho do ensino público.
2. Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE	Desenvolver capacidade gerencial na rede estadual e municipal de ensino e a qualidade das escolas públicas (estaduais e municipais) mediante a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Estratégico da Escola (PDE) e o financiamento de Projetos Escolares nele contidos.
3. Programa de Dinheiro Direto na Escola – PDDE	Contribuir para a elevação da qualidade do ensino e sua universalização, garantindo o acesso e a permanência da criança na escola. Para isso, auxilia a escola na dotação de recursos didático-pedagógicos e humanos bem preparados, com vistas à promoção da equidade de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania.
4. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	Criação e fortalecimento de Conselhos Escolares com vistas a garantir a efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas e na melhoria da qualidade do ensino ofertado.
5. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho	O Pró-Conselho pretende ampliar a capacidade de entendimento e de atuação dos conselheiros municipais de educação, bem como fomentar a criação de novos Conselhos Municipais de Educação e, ainda, consolidar uma estrutura educacional que possibilite a inclusão social com eficiência e a participação coletiva no Programa. Para isso, realiza encontros estaduais de capacitação de conselheiros municipais de educação em todo o País.
6. Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino no Processo de Avaliação do Plano Nacional de Educação/ PNE e de Elaboração, Implantação e Avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação	Subsidiar o processo de avaliação do Plano Nacional de Educação – PNE – e capacitar gestores educacionais para a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, com vistas ao cumprimento das metas definidas no PNE.
7. Projeto Presença	Oferecer dados precisos e atualizados para subsidiar a implantação e o monitoramento das políticas públicas educacionais; fornecer mecanismos para uma gestão escolar mais eficiente, otimizando a distribuição dos recursos públicos federais, de acordo com o número de matrícula nas escolas de cada município; possibilitar a integração com os programas sociais.
8. Programa Escola de Gestores	Oferecer subsídios aos gestores escolares para que eles possuam as ferramentas específicas, de acordo com os novos marcos legais e o contexto da gestão democrática do ensino, para viabilizar e assegurar o direito à educação escolar básica com qualidade social.
9. Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação	Fortalecimento das atividades de reestruturação e revisão dos processos de trabalho, identificação das possíveis dificuldades do processo, construção de um projeto de continuidade das atividades a partir de uma nova visão, propiciando a criação de um ambiente de trabalho mais dinâmico e atual, tendo como propósito final o atendimento, de maneira eficaz, das necessidades internas da secretaria e da comunidade escolar como um todo.
10. Programa de Apoio aos	Fortalecer a atuação dos dirigentes municipais de educação frente à

Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME	gestão pública por meio de encontros presenciais e por módulos de educação à distância.
11. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	Promover a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa da Educação Básica, particularmente no que tange à valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício.
12. Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB	Avaliar uma amostra representativa dos vários segmentos do sistema de ensino brasileiro, sendo que, a cada ciclo, são avaliados cerca de 300.000 alunos de 7.000 escolas. Essa avaliação, porém, não informa resultados de escolas individualmente e nem por municípios.
13. Prova Brasil – Avaliação do Rendimento Escolar	Prover os gestores municipais de educação de informações sobre a qualidade de ensino de suas escolas. A partir dos dados da Prova Brasil, gestores estaduais e municipais de educação podem investir em cursos de formação, definir novos processos seletivos para os professores da rede pública, definir políticas de incentivo e promoção baseadas na eficiência de diretores e professores, comunicar aos professores e aos diretores da rede, em pontos, se o ensino de sua escola está bem, e em quais deixa a desejar (para que revejam as estratégias de gestão e de ensino), além de outras iniciativas. As informações podem servir, também, para estimular os pais dos alunos das escolas avaliadas a supervisionarem e acompanharem mais de perto o ensino de seus filhos.
14. Programa Internacional de Avaliação de Alunos (as) – PISA	Avaliar até que ponto os alunos próximos do término da educação obrigatória adquiriram conhecimentos e habilidades essenciais para a participação efetiva na sociedade. Pretende responder a questões como: Até que ponto os jovens adultos estão preparados para enfrentar os desafios do futuro? Eles são capazes de analisar, raciocinar e comunicar suas ideias efetivamente? Têm capacidade para continuar aprendendo pela vida toda?
15. Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA	Avaliação nacional de competências e habilidades básicas para certificação de jovens e adultos que não puderam concluir os estudos na idade própria.
16. Microplanejamento Educacional Urbano	Levantamento e atualização de bancos de dados para diagnóstico e planejamento da rede de ensino público que auxiliarão a etapa de tomada de decisões dos gestores.
17. Escola Aberta	Proporcionar aos alunos da educação básica das escolas públicas e às suas comunidades espaços alternativos nos finais de semana para o desenvolvimento de atividades de cultura, esporte, lazer, geração de renda, formação para a cidadania e ações complementares às de educação formal.
18. Programa Formação pela Escola	Capacitar gestores, técnicos e conselheiros escolares visando à adequada e parcimoniosa utilização dos recursos do FNDE.
19. Pro-Letramento	Oferecer suporte à ação pedagógica dos professores das séries iniciais do ensino fundamental, contribuindo para elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática;
20. Escola Ativa	Ofertar às escolas multisseriadas uma metodologia adequada e com custos mais baixos do que a nucleação; Atender o (a) estudante em sua comunidade; Promover a equidade; Reduzir as taxas de evasão e de repetência nas escolas multisseriadas.
21. Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita – PRALER	O principal objetivo é fortalecer, dinamizar e instrumentalizar as práticas do professor das séries iniciais.
22. Programa de Formação Continuada Mídias na Educação	Promover formação continuada de educadores no uso das mídias – TV e vídeo, informática, rádio e material impresso – no processo de ensino e de aprendizagem, de forma articulada e integradora.
23. Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil	Aprimorar a parceria entre a instituição de Educação Infantil (creches e pré-escolas) e as famílias ou responsáveis pelas crianças que a frequentam, bem como contribuir com as famílias na ampliação de seus conhecimentos sobre a criança e sobre seus direitos.
	Valorizar o magistério; Oferecer condições de crescimento profissional e

24. Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – Proinfantil	peçoal ao professor; Contribuir para a qualidade social da educação das crianças de zero a seis anos; Elevar o nível de conhecimento e da prática pedagógica dos docentes; Auxiliar estados e municípios a cumprirem a legislação vigente habilitando em Magistério para a Educação Infantil os professores no exercício da profissão.
25. Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio – Pró-Licenciatura	Melhorar a qualidade de ensino na Educação Básica por meio de formação inicial consistente e contextualizada do professor em sua área de atuação.
26. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica	Contribuir para a melhoria da formação dos professores e dos alunos.
27. Programa de Formação Inicial de Funcionários de Escolas – PROFUNCIÁRIO	Reconhecer e valorizar os profissionais da educação no segmento de funcionários de escolas, abrangendo dois eixos: gestão e formação.
28. Programa Universidade para Todos ProUni	Possibilitar aos professores da rede pública de educação básica, que estejam no efetivo exercício do magistério e integrando o quadro permanente da instituição concorrer a uma bolsa do Programa, desde que eles estejam buscando vagas em cursos de licenciatura e pedagogia; Possibilitar aos alunos da rede pública de ensino com renda familiar baixa o acesso e a permanência na educação superior.
29. Programa TV Escola e DVD Escola	Proporcionar a capacitação, a atualização e o aperfeiçoamento dos educadores da rede pública e apoiar a construção de acervos audiovisuais digitais nas escolas.
30. Programa Ética e Cidadania	Criar condições necessárias para a implantação dos Fóruns Escolares de Ética e de Cidadania nas escolas, nos municípios e nos Estados, com vistas a instrumentalizar a ação dos profissionais da educação.
31. Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio	Melhorar a qualidade e a eficiência do ensino médio, expandir sua cobertura e garantir maior equidade social com vistas a apoiar e implementar a reforma curricular e estrutural, assegurando a formação continuada de docentes e gestores de escolas deste nível de ensino, equipando progressivamente, as escolas de ensino médio com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e equipamentos para recepção da TV Escola.
32. Programa Rádio Escola	Desenvolver, estimular e apoiar ações que utilizem a linguagem radiofônica para o aprimoramento pedagógico de comunidades escolares, o desenvolvimento de protagonismos cidadãos e a capacitação para o uso educacional da mídia rádio.
33. Rede Interativa Virtual de Educação – RIVED	Prover a comunidade escolar com recursos didáticos digitais que se integrem ao desenvolvimento curricular do ensino, estimulando nos professores e nos alunos uma atitude investigativa no processo de ensino e de aprendizagem.
34. Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB	Estabelecer rede de 1000 pólos de apoio presencial, em estados e municípios, visando à oferta de cursos superiores a distância para a formação de professores da educação básica.
35. Programa Educação em Direitos Humanos	Oferecer condições para o fortalecimento institucional dos Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos e a capacitação dos(as) educadores(as) e gestores(as) da Educação Básica em educação em direitos humanos.
36. Projetos de Educação para o Reconhecimento da Diversidade Sexual	Oferecer condições para a formação dos(as) educadores(as) e gestores(as) da Educação Básica para o reconhecimento dos direitos humanos de gays, lésbicas, transexuais e transgêneros e a valorização das diferenças no que se refere à identidade de gênero e orientação sexual.
37. Projetos de Educação para a Igualdade de Gênero	Oferecer condições para a formação dos(as) educadores(as) e gestores(as) da Educação Básica para a valorização da igualdade de gênero e dos direitos humanos das mulheres.
38. Programa Escola que Protege	Qualificar profissionais de educação por meio de formação nas modalidades à distância e presencial, para uma atuação adequada, eficaz e responsável, no âmbito escolar, diante das situações de evidências ou constatações de violências sofridas pelos educandos. É dada ênfase ao

	enfrentamento do abuso e exploração sexuais de crianças e adolescentes.
39. Formação Continuada de Professores e Trabalhadores da Educação Básica em Educação Ambiental	Apoio aos sistemas estaduais e municipais de ensino na promoção de programas de educação ambiental, na formação de equipes técnicas locais e de quadros docentes, assim como na produção de materiais para a educação ambiental.
40. Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola – PMFE	Oferecer aos gestores dos sistemas de ensino a possibilidade de medir a distância de suas escolas em relação aos padrões mínimos de funcionamento, referentes ao ambiente físico escolar, composto pelo espaço educativo, mobiliário/ equipamento e material didático e escolar.
41. Levantamento da Situação Escolar – LSE	Identificar as condições físicas dos prédios escolares e a disponibilidade de mobiliário, equipamento e material didático e escolar existentes, bem como verificar a situação das escolas frente aos padrões mínimos de funcionamento.
42. Projeto de Adequação de Prédios Escolares – PAPE	Promover intervenções que visam estabelecer, prioritariamente, nos ambientes sala de aula e sanitários de alunos, os padrões construtivos mínimos específicos para estes espaços físicos e também fornecer condições mínimas para utilização adequada do mobiliário e do equipamento destinados às salas de aula.
43. Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar – PMQE	Aumentar a resistência construtiva, e melhorar as relações com o uso e a ergonomia dos bens, proporcionando indispensável melhoria e adequação de produtos finais utilizados pelos alunos e também racionalizar a aplicação de recursos financeiros para aquisição de mobiliário e equipamento escolar.
44. Programa de Melhoria da Qualidade do Ambiente Escolar – PMQAE	Oferecer estratégias para melhoria e conservação do ambiente escolar.
45. Programa Nacional do Livro Didático – PNLD	O Programa Nacional do Livro Didático tem como objetivo prover as escolas pública das redes federal, estadual e municipal com obras didáticas e dicionários de Língua Portuguesa de qualidade.
46. Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE	Alunos da rede pública do ensino fundamental residentes na área rural e das escolas de ensino fundamental que atendam alunos com necessidades educacionais especiais.
47. Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE	Atuar sobre a democratização do acesso às fontes de informação, sobre o fomento à leitura e à formação de alunos e professores leitores, buscando assim reverter a tendência de restrição ao acesso aos livros e à leitura como bem cultural privilegiado, a limitadas parcelas da população brasileira.
48. Centro de Leitura Multimídia	Implementar uma política de formação de leitores. Os Centros servirão como referência para as escolas dos municípios, apoiando professores e bibliotecários nas atividades de leitura desenvolvidas nas bibliotecas escolares e em sala de aula.
49. Programa Escola de Fábrica	O Programa tem por objetivo incluir jovens de baixa renda no mercado de trabalho por meio de cursos profissionalizantes em unidades formadoras no próprio ambiente de trabalho, gerando renda e inclusão social.
50. Programa Nacional de Saúde Escolar – PNSE	Fornecer atendimento para detecção de deficiências auditivas e visuais de alunos da rede pública de ensino, visando diminuir a repetência e evasão escolar.
51. Programa Nacional de Informática na Escola – PROINFO	Permitir que pessoas interessadas se inscrevam e participem dos cursos e das diversas outras formas de apoio oferecidas por várias entidades conveniadas.
52. Programa Ambientes Virtuais de Aprendizagem – e-PROINFO	Permitir que pessoas interessadas se inscrevam e participem dos cursos e das diversas outras formas de apoio oferecidas por várias entidades conveniadas.
53. Programa Brasil Alfabetizado	Realizar a transferência automática de recursos financeiros em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, visando à execução de ações de formação de alfabetizadores e de alfabetização de jovens e adultos.
54. Programa Educação do Campo	Apoiar a educação no campo mediante a capacitação de educadores de escolas do campo, visando à melhoria da qualidade do ensino nas escolas

	e a elaboração, impressão e aquisição de material pedagógico.
55. Programa Educação Escolar Indígena	Construir, ampliar, equipar e reformar escolas indígenas. Por meio dessa ação são destinados recursos à construção de escolas com, no máximo, duas salas de aula e dependências e à aquisição dos equipamentos e mobiliários necessários ao atendimento adequado aos alunos.
56. Programa Cultura Afro-brasileira	Prestar assistência financeira no âmbito da educação para a oferta do ensino fundamental nas áreas de remanescentes de quilombos.
57. Programa Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos	O Programa visa ampliar a duração do ensino fundamental obrigatório de oito para nove anos, aumentando, conseqüentemente, a qualidade da educação oferecida.
58. Programa Educar na Diversidade	Apoiar a formulação de políticas, culturas e práticas inclusivas nas escolas públicas como forma de estimular a inclusão de pessoas com necessidades educacionais na vida escolar e social, garantindo, assim, seu desenvolvimento pleno.
59. Programa Educação Inclusiva	Disseminar a educação inclusiva, garantindo o acesso, a permanência na rede regular de ensino, dos alunos portadores de necessidades educativas especiais.
60. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE	O Programa tem por objetivo atender às necessidades nutricionais dos alunos durante o período em que estiverem na escola, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis.
61. Projeto Alvorada	Propiciar as condições necessárias para que crianças e adolescentes possam freqüentar e concluir o ensino fundamental e o médio; assegurar assistência médica, em especial de caráter preventivo, e melhorar as condições de saneamento básico e ampliar as oportunidades de trabalho e renda.
62. Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio	Seu objetivo é reforçar as ações desenvolvidas pelo governo federal junto aos sistemas estaduais de ensino, no sentido de apoiá-los no esforço para assegurar a progressiva universalização da oferta do ensino médio, em observância ao que determina a Constituição Federal e a LDB.
63. Formação de Com-vida – Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola	Propõe-se à formação de um espaço estruturante que permita a construção da Agenda 21 na Escola, o acompanhamento de educação ambiental e a organização da Conferência de Meio Ambiente na escola e o envolvimento direto da comunidade em ações voltadas para a melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida.
64. Incentivo à Ciência	Incentivo fiscal para empresas com investimentos em pesquisa.
65. Transporte Escolar	Financiamento para compra de veículos escolares.
66. Luz para Todos	Levar luz elétrica para todas as escolas.
67. Piso Magistério	Financiamento da Educação Básica.
68. Proinfância	Destinar recursos para construção de creches e pré-escolas.
69. Salas Multifuncionais	Equipamentos para Educação Especial e capacitação de professores.
70. Pós-doutorado	Bolsas para recém-doutores.
71. Censo pela internet	Educacenso: censo identifica o aluno.
72. Olhar Brasil	Identificar crianças com dificuldade visual e fornecer óculos.
73. Mais Educação	Ampliar a jornada escolar e os espaços educativos, especialmente para os alunos em vulnerabilidade social.
74. Educação Especial	Identificar e monitorar o acesso e a permanência dos beneficiários do Benefício para idosos, deficientes e incapacitados para o trabalho (BPC).
75. Professor Equivalente	Facilitar a contratação de docentes nas IFES.
76. Guia de Tecnologia	Divulgar boas experiências em Tecnologia Educacional para Educação Básica.
77. Coleção Educadores	Enviar às escolas obras de grandes educadores (30 do Brasil e 30 do exterior).
78. Dinheiro na Escola	Aumentar 50% no repasse do PDDE para escolas que cumprem meta do IDEB.
79. Concurso	Ampliação de quadro profissionais do FNDE e da rede profissional de ensino.
80. Gosto de Ler	Realizar a Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa
81. Inclusão Digital	Assegurar computadores a todas as escolas públicas até 2010.

82. Livre do Analfabetismo	Certificar município, via selo, com 90% de alfabetizados ou IDEB elevado.
83. Planos Escolares	Capacitar e orientar planos escolares.
84. Formação da Saúde	Melhorar a formação de profissionais de saúde.
85. Literatura para Todos	Premiar, via concurso, obras literárias para jovens e adultos em alfabetização.
86. Extensão, ensino e pesquisa	Financiar os projetos de extensão em IFES, CEFETs e Instituições Estaduais de Educação Superior.
87. Licenciatura de Qualidade	Melhorar os cursos de Licenciatura
88. Nova Capes	Projeto de Lei (não aprovado) amplia quadro e atribuições da Capes, que possa apoiar a formação de professores da Educação Básica.
89. Provinha Brasil	Avaliar, via exame, as crianças de 8 anos de idade.
90. Iniciação à docência	Incentivar (mediante bolsa) a aproximação e o ingresso do licenciado na docência da Educação Básica.
85. Literatura para Todos	Premiar, via concurso, obras literárias para jovens e adultos em alfabetização.
86. Extensão, ensino e pesquisa	Financiar os projeto de extensão em IFES, CEFETs e Instituições Estaduais de Educação Superior.
87. Licenciatura de Qualidade	Melhorar os cursos de Licenciatura
88. Nova Capes	Projeto de Lei (não aprovado) amplia quadro e atribuições da Capes, que possa apoiar a formação de professores da Educação Básica.
89. Provinha Brasil	Avaliar, via exame, as crianças de 8 anos de idade.
90. Iniciação à docência	Incentivar (mediante bolsa) a aproximação e o ingresso do licenciado na docência da Educação Básica.
91. Ensino Fundamental de Nove Anos	Implantar o Ensino Fundamental de Nove Anos.
92. Programas de Apoio ao Ensino Médio (PDDE, PNAE, PNATE, PNLEM)	Fortalecer o Ensino Médio, assegurar acesso e permanência aos jovens em escolas de qualidade.
93. Olimpíada da Matemática	Criar um ambiente de estímulo ao estudo da matemática.
94. Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos	Oferecer publicações com uma linguagem própria para adultos, estimular o interesse pelo aprendizado da leitura e da escrita.
95. Programa Nacional de Integração da Ed. Profissional com a Ed. Básica na modalidade EJA	Proporcionar uma educação que tem como princípio educativo o trabalho.
96. Pro-Jovem Campo – Saberes da Terra	Oferecer formação equivalente ao Ensino Fundamental, com qualificação profissional, a jovens agricultores alfabetizados que estejam fora da escola.
97. E-Tec Brasil – Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil	Oferecer Ed. Profissional e Tecnológica à distância.
98. Catálogo Nacional de Cursos Técnicos	Facilitar a consulta dos estudantes perante a enorme quantidade de cursos técnicos ofertados.
99. Pró-funcionário	Oferecer aos funcionários da Educação cursos em nível médio.
100. Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI	Aumentar as vagas nas universidades e reduzir as taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação.
101. Programa Nacional de Assistência Estudantil	Oferecer assistência estudantil aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das IFES.
102. Programa de Educação Tutorial	Oferecer condições aos universitários para realização de atividades extracurriculares que favorecem uma formação acadêmica diferenciada.
103. Conexões de Saberes	Estreitar os vínculos entre as universidades e as comunidades.
104. Programa de Apoio à Extensão Universitária	Aprofundar uma política que possa fortalecer as atividades de extensão nas IES públicas.
105. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES	Analisar as instituições, os cursos e o desempenho dos alunos.

106. E-MEC	Realizar a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação encaminhados pelas IES.
107. Proinfo – Banda larga	Garantir a conexão à rede mundial de computadores.
108. Inclusão Digital	Assegurar computadores a todas as escolas públicas até 2010.
109. Acesso facilitado	Aumentar o limite financiado pelo FIES.
110. Programa Se Liga	É um programa de gestão da alfabetização, caracterizado pela conjugação de princípios, metodologias, técnicas, práticas e materiais pedagógicos pensados e planejados para propiciar o desenvolvimento de habilidades de leitura, escrita e cálculo.
111. Observatório de Educação	Instituir e apoiar diferentes grupos de estudos para acompanhar as atividades e políticas educacionais.
112. Programa Acelera Brasil	Trata-se de um programa de correção de fluxo escolar - a aceleração da aprendizagem é apenas uma estratégia para atingir o objetivo maior; trata-se de uma intervenção nas políticas educacionais, que tem como objetivo e liminar a cultura da repetência nas escolas, não de mera intervenção pedagógica.
113. Programa Escola Aberta	Incentiva e apóia a abertura, nos finais de semana, de unidades escolares públicas localizadas em territórios de vulnerabilidade social. A estratégia potencializa a parceria entre escola e comunidade ao ocupar criativamente o espaço escolar aos sábados e/ou domingos com atividades educativas, culturais, esportivas, de formação inicial para o trabalho e geração de renda oferecidas aos estudantes e à população do entorno.

Fonte: MEC

ANEXO B

Quadro 22. Tecnologias educacionais, áreas e objetivo/responsável

TECNOLOGIAS	ÁREAS	OBJETIVO/RESPONSÁVEL
ABC Digital	- Acompanhamento pedagógico; - Cultura digital.	É um projeto de informática educacional no qual os alunos realizam atividades pedagógicas em meio eletrônico. A tecnologia é composta por um CD de instalação e um caderno pedagógico impresso para cada módulo. Contém material de apoio ao professor, composto por: cadernos, uma Biblioteca virtual (ABCteca), sugestão de vídeos, livros e <i>sites</i> e outros materiais. A empresa responsável compromete-se a oferecer suporte técnico-pedagógico às escolas, através de visitas às unidades escolares, atendimento <i>online</i> e telefônico, Levantando e sistematizando dados de forma permanente. Responsável: Sem Fronteiras Tecnologia Educacional Ltda.
Caravana de Leitura nas Escolas do Campo	- Acompanhamento pedagógico; - Cultura e Artes; - Educação Ambiental	Ação pedagógica itinerante, especialmente direcionada à educação no campo, na qual professores se apropriam e empregam diferentes linguagens expressivas, proporcionando aos alunos das escolas uma imersão cultural. Seu objetivo principal é promover o gosto e a prática da leitura de diferentes linguagens (escrita, teatral, musical, corporal, entre outras). Responsável: Jefferson Junior de Oliveira Souza
Conecta Mundo: Uma Solução Integrada para o Uso Escolar de Tecnologias de Informação e Comunicação em Redes Colaborativas de aprendizagens	- Acompanhamento pedagógico; - Comunicação e Uso de Mídias - Cultura digital.	Objetiva criar redes de aprendizagem colaborativa através da <i>Internet</i> , para escolas públicas e privadas, de modo a mediar e facilitar o uso de tecnologias de informação e comunicação por alunos e professores em apoio a atividades didáticas e paradidáticas. Responsável: MZO Interativa SS Ltda.
Criação de Espaços de Diálogos na Escola: Exercício de Democracia e Respeito aos Direitos Humanos no Ambiente Escolar	- Direitos Humanos em Educação	Objetivo geral é criar espaços de diálogo entre os atores da comunidade escolar. Esta tecnologia pressupõe que a formação de espaços de diálogo no ambiente escolar pode se dar por meio de um grupo de Jovens mobilizadores. O principal papel deste grupo é mobilizar a escola para que ela reconheça no seu dia a dia o interesse dos estudantes. Responsável: Associação Cidade Escola Aprendiz.
Cultura de Paz: Educação Emocional e Social	-Cultura Digital; -Direitos Humanos em Educação; - Esporte e Lazer; - Promoção da Saúde	Consiste em um conjunto de ferramentas e materiais pedagógicos (paradidáticos) para o exercício de valores da cultura de paz e não violência, com foco na educação emocional e social. Essa Tecnologia possui livros para os educadores e para os educandos, nas versões impressa e digital, correspondentes à idade/ano escolar, bem como CD de músicas com canções relativas aos temas abordados nos livros. Responsável: JR Araújo & Araújo Ltda.
Educação Emocional através do Programa Amigos do Zippy	- Direitos Humanos em Educação; - Direito a Saúde	Objetiva capacitar os professores para realizarem a mediação segura das relações interpessoais de sala de aula, com vistas à construção e manutenção de ambiente favorável à convivência e à aprendizagem dos alunos. Responsável: Associação pela Saúde

		Emocional de Crianças.
Enter Jovem Plus: Empregabilidade, Tecnologia e Inglês	- Cultura Digital; - Educação Econômica	Visa aumentar as oportunidades de colocação profissional para jovens com idades entre 16 e 29 anos, matriculados no Ensino Médio, por meio da qualificação social e profissional, no contraturno. Responsável: Instituto Empreender
E-Som: Educar-Socializar-Orientar-Musicalizar	- Cultura Digital; - Cultura e Artes	Utiliza a tecnologia digital, especialmente o <i>software</i> livre WEB 3.0, contemplando o princípio de inclusão digital e de acesso gratuito como ferramenta relevante à aprendizagem musical, motivando o estudante a utilizá-la de maneira crítica, criativa e autônoma. Responsável: Quanta Brasil Importação e Exportação LTDA.
Jogo Mandala das Relações Educativas	- Direitos Humanos em Educação	Visa possibilitar que os aprendizes possam valorar e entrar em contato com sua forma de se relacionar e interagir em grupo, proporcionando o desenvolvimento humano com base na cultura de paz e diálogo. O <i>kit</i> conta com os seguintes itens: mandalas impressas em tecido ecológico, manual impresso em papel reciclado, bastão em bambu, cartões de pergunta, cronômetro, dados e embalagem. Responsável: Imagine Arte Cultura e Paz LTDA.
Mandala dos Saberes	- Acompanhamento Pedagógico; - Cultura e Artes	O objetivo é contribuir para a ampliação do diálogo entre escolas e comunidades das cinco regiões do Brasil, e procura integrar as culturas locais aos desafios acadêmicos. A proposta aproxima o universo escolar do comunitário, além de estimular os professores a atuarem também como pesquisadores das culturas locais. Responsável: Associação Casa das Artes de Educação e Cultura
Mata Atlântica: o Bioma onde Eu Moro	- Educação Ambiental; - Investigação no campo das Ciências da Natureza	Foi desenvolvida em torno de temas relacionados ao mundo natural, aliado ao trabalho educativo, para cumprir importante papel no sentido de diminuir o impacto humano nos ambientes naturais. A tecnologia educacional é composta de: jogo eletrônico educativo e colaborativo (<i>multi-mouse</i>); e, Guia do Professor, material de apoio ao educador. Responsável: Emílio Takase, Laboratório de Educação Cerebral - Universidade Federal de Santa Catarina.
Mesa Educacional Alfabeto com Realidade Aumentada	- Acompanhamento Pedagógico	É uma tecnologia educacional constituída para dar apoio didático-pedagógico à Educação Integral. A mesa é composta por: atividades interativas multimídia; materiais manipuláveis; sugestões de encaminhamento; central digital e módulo eletrônico. A tecnologia prevê a formação de professores para a sua utilização e apresenta guia de orientação pedagógica. Responsável: Positivo Informática S.A
Mundo Jovem: Desafios e Possibilidades. Uma proposta de trabalho com Adolescentes	- Promoção da Saúde; - Esporte e Lazer; - Educação Ambiental; - Direitos Humanos em Educação	Objetivo é colaborar para o fortalecimento de projetos de vida autônomos e qualificados dos adolescentes e jovens, por meio do compartilhamento de saberes com profissionais que atuam com esse público e articulação com políticas públicas de juventude. Responsável: Fundação Tide Azevedo Setubal.
Oficina do Pensar e Agir	- Esporte e Lazer; - Cultura e Artes	Trata-se de uma metodologia para desenvolver capacidades cognitivas e de sociabilidade que promovam a interação, a inclusão, o diálogo criativo e que favoreçam a socialização e o desempenho escolar. A Oficina do Pensar e Agir é composta por um conjunto de jogos de tabuleiro criados ao longo da história. Responsável: Origem Jogos e Objetos Ltda.

<p>Portal Dia a Dia Educação – Trechos de Filmes</p>	<p>- Comunicação e Uso de Mídias</p>	<p>Busca ampliar um banco de dados de extratos de filmes (longa e curta duração), visando qualificar as práticas didático-pedagógicas do ensino regular. O acesso ao portal educacional é público e franqueia a ampliação de ambientes de compartilhamento de conteúdos entre profissionais da educação e entre professores e alunos. Responsável: Secretaria de Estado da Educação do Paraná, Diretoria de Tecnologia Educacional</p>
<p>Portal Magma Educacional</p>	<p>- Comunicação e Uso de Mídias; - Cultura Digital</p>	<p>Busca provocar transformações nas práticas de ensino e aprendizagem, possibilitando aos alunos que construam o seu conhecimento a partir da ampliação de ferramentas que favoreçam o seu processo de aprendizagem; e possibilitando aos professores que se tornem competentes e autônomos para incorporar ao seu trabalho as diretrizes curriculares nacionais (bem como as proposições curriculares de seu Estado e Município), adequando-as às condições locais. Responsável: Magma Cultural e Serviços Ltda.</p>
<p>Portal Pedagógico</p>	<p>- Acompanhamento Pedagógico</p>	<p>Trata-se de um ambiente virtual destinado a professores e alunos, com recursos digitais integrados a uma proposta pedagógica de utilização, visando atingir os objetivos educacionais nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, estabelecidos pelo MEC. Responsável: Abril Educação.</p>
<p>Programa de Avaliação Contínua de Aprendizagem na perspectiva da Educação Integral</p>	<p>- Acompanhamento Pedagógico</p>	<p>Aborda os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) em consonância com o IDEB. Pode ser vista como uma alternativa possível às escolas que desejam organizar diferenciadamente a sua forma de avaliação da aprendizagem, de maneira processual e não apenas como um momento extrínseco ao processo, estabelecendo, assim, as bases para uma educação democrática e participativa. Responsável: Fundação Tide Azevedo Setubal.</p>
<p>Programa Rádio pela Educação: uma Estratégia de Educomunicação pelo Desenvolvimento da Amazônia</p>	<p>- Comunicação e Uso de Mídias</p>	<p>Busca contribuir com a qualidade da educação no ensino fundamental, em municípios da Amazônia, a partir de processos de educomunicação, fomentados pela mídia rádio, que primam pela valorização dos direitos da criança e do adolescente, pela dinamização do trabalho do professor e pelo desenvolvimento do senso crítico nas comunidades escolares envolvidas. Responsável: Diocese de Santarém</p>
<p>Rádio História</p>	<p>- Comunicação e Uso de Mídias; - Cultura e Artes; - Cultura Digital; - Direitos Humanos em Educação</p>	<p>Proposta curricular vinculada ao campo da História do Brasil, estabelecendo práticas interdisciplinares com outros campos do conhecimento escolar, notadamente com a língua nacional e com línguas estrangeiras e literatura. Responsável: Marcus Vinícius Leite / Fundação Torino</p>
<p>Repórter Aprendiz</p>	<p>- Comunicação e Uso de Mídias</p>	<p>Visa o uso de ferramentas de comunicação, para facilitar o processo de aprendizagem e o diálogo da escola com a comunidade. Responsável: Associação Cidade Escola Aprendiz</p>
<p>Tecnologia Educacional Mobile-L</p>	<p>- Comunicação e Uso de Mídias; - Cultura Digital</p>	<p>Objetiva contribuir para a melhoria da qualidade da educação e do desempenho cognitivo dos alunos, ao desenvolver com os professores atividades que favoreçam o alinhamento com a proposta da política educacional pública brasileira (PDE, PAR, Programa Mais Educação, Prova Brasil, IDEB, SAEB, ENEM, PCN e Proinfo). Para isso, são desenvolvidas vivências significativas que tratam de temas transversais e tomam como referência os descritores de competências nas</p>

		áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Ciências, utilizando dispositivos digitais móveis (<i>tablets</i> e <i>smartphones</i>). Responsável: Educommatica-Educação, Comunicação e Informática.
Tertúlia Dialógica de Artes	- Cultura e Artes	É uma ação de cunho social, educativo e cultural; é gratuita e aberta a pessoas que queiram dialogar em torno de obras artísticas consagradas, independentemente de idade, escolaridade, gênero, raça e classe social. Vem a ser um conjunto de produções artísticas, expressas por elementos visuais e táteis, como o desenho, a pintura, a gravura, a colagem, a escultura e outros. Responsável: Adriana Fernandes Coimbra Marigo, Núcleo de Investigação e Ação Social e Educativa (NIASE) / Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).
Tertúlia Dialógica: Literária e Musical	- Cultura e Artes; - Direitos Humanos em Educação	É uma atividade cultural e educativa em torno da leitura e audição de literatura e música, desenvolvida em diferentes tipos de entidades, como: escolas, associações de mães e pais, grupos de mulheres, entidades culturais e educativas. Responsável: Roseli Rodrigues de Mello Núcleo de Investigação e Ação Social e Educativa (NIASE) / Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).
Trilhas Educativas: uma Proposta de Organização Curricular em Diálogo com os Saberes Comunitários e com os Interesses dos Educandos	- Acompanhamento Pedagógico	Sua metodologia propõe a integração dos saberes comunitários ao currículo escolar, na perspectiva da educação integral. Envolve a participação de alunos e educadores na proposta de projetos educativos interdisciplinares e no desenvolvimento de percursos formativos, tanto individuais, como coletivos. Responsável: Associação Cidade Escola Aprendiz
Vídeo ambiental	- Comunicação e Uso de Mídias; - Educação Ambiental; - Direitos Humanos em Educação	Refere-se à prática de confecção de vídeos a partir da vivência de problemas socioambientais no entorno da escola. Pressupõe o uso da unidade escolar como local de treinamento, considerando que os alunos podem vir a se tornar multiplicadores do conhecimento adquirido nas oficinas. Responsável: Imagine Arte Cultura e Paz LTDA.

Fonte: BRASIL (2009)

ANEXO C

Quadro 23. Diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

Nº	DIRETRIZES
I	Estabelecer como foco 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 de sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizados periodicamente;
IV	Combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, 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 a 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 que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores 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 em um espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;
XXVII	Firmar parceria externas à comunidade escolar, visando à 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.
---------------	---

Fonte: BRASIL (2007).

ANEXO D

Quadro 24. Questões Pontuais do diagnóstico do Plano de Ação Articuladas

N.	QUESTÕES
01	Sistema Municipal de ensino
02	Plano Municipal de Educação
03	Conselho Municipal de Educação
04	Comitê Local do Compromisso (XXVIII Diretriz do Plano de Metas do PDE)
05	Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)
06	Órgão Municipal responsável pela gestão dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
07	Creches (0 a 3 anos de idade)
08	Pré-escolas (4 e 5 anos de idade)
09	Conselho Escolar
10	Critério para escolha do Diretor escolar
11	Plano de Carreira para o Magistério e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar
12	Relação da Secretaria Municipal de Educação com a(s) Instituição(ões) Formadora(s) de Professores da Educação Básica da rede municipal de ensino (formação inicial e continuada)
13	Avaliações Educacionais
14	Provinha Brasil
15	Educação de Jovens e Adultos

Fonte: BRASIL (2007).