



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

MÔNICA ALCÂNTARA MARTINS

**O PÚBLICO NÃO-ESTATAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
DE BARCARENA/PA.**

**BELÉM
2010**

MÔNICA ALCÂNTARA MARTINS

**O PÚBLICO NÃO-ESTATAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
DE BARCARENA/PA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^ª. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

BELÉM

2010

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Biblioteca Central/UFPA, Belém-PA

Martins, Mônica Alcântara, 1980-

O público não-estatal na gestão da educação básica de Barcarena (PA) / Mônica Alcântara Martins; orientadora, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. — 2010

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado Acadêmico em Educação, Belém, 2010.

1. Educação e Estado – Barcarena (PA). 2. Associações sem fins lucrativos. 3. Programa escola que Vale. I. Título.

CDD - 22. ed. 379.8115

MÔNICA ALCÂNTARA MARTINS

**O PÚBLICO NÃO-ESTATAL NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA
DE BARCARENA/PA.**

Examinada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
Universidade Federal do Pará – UFPA
(Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Rosana Maria Oliveira Gemaque
Universidade Federal do Pará – UFPA
(Avaliadora)

Prof^a. Dr^a. Nadia Hage Fialho
Universidade Estadual da Bahia - UEBA
(Avaliador Externo)

BELÉM

2010

Epigrafe,

Ver um único aspecto dos fatos, a sua imediatricidade ou a sua mediaticidade, a sua determinabilidade ou então apenas o seu carácter determinante, equivale a cifrar a cifra, isto é, a não compreender o fato como cifra.
(KOSIK, p.55, 1976)

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Marcina e Tadeu Martins pelo esforço e dedicação empreendido para que eu alcançasse mais essa vitória. Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

Agradecer àqueles que contribuíram direta ou indiretamente na conquista deste sonho é tarefa difícil, uma vez que foram muitos os que apoiaram e acreditaram na conclusão deste trabalho e na obtenção do tão almejado título de mestre.

Entretanto, destaco alguns nomes importantíssimos ao longo de minha trajetória e em especial nos dois anos de UFPA.

A Deus, por ter me dado força e coragem para superar os momentos em que fraquejei e levantei a idéia de desistir frente as adversidades encontradas no desenvolvimento da dissertação;

A professora Terezinha Monteiro dos Santos pelo apoio, confiança e troca de conhecimento empreendido no grupo de pesquisa e ao longo de nossa convivência;

Aos membros do grupo de pesquisa LAGE/OBSERVE pelos momentos de diálogo e construção coletiva de conhecimento importante na constituição de meu trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE que participaram em algum momento deste processo, por meio de diálogos em sala de aula.

As minhas irmãs Marta e Luciana que tiveram paciência e compreensão do isolamento necessário na construção solitária do texto o qual demandou horas, dias e semanas de afastamento, luz acesa até tarde, desentendimentos, enfim...!

Aos amigos que conquistei na universidade e que serão para sempre, tais como, Bruna Almeida, Bruno Picanço, Willians Campos, Diana Braga, e Arlete Gonçalves.

A Eldra Carvalho e Socorro Vasconcelos pela amizade, debates e co-orientações nesses dois anos. Na construção desse trabalho os inúmeros momentos vividos juntos, que foram para além dos muros da universidade e esticaram-se em um dia a dia permeado pelo misto de

amizade verdadeira e momentos de superação serão eternos em minha memória e coração.
Amigas, nós encontramos no doutorado!

A Secretaria de Educação do Município de Barcarena, em especial, a professora Rosineide Dantas, que além de disponibilizar os dados para o desenvolvimento da pesquisa concedeu um pouco de seu tempo e dedicação no esclarecimento de aspectos da realidade da Secretaria.

As amigas, Jéssika França, Milena e Michele Braga que estiveram na torcida e demonstraram o valor de uma verdadeira amizade.

Minha amiga-irmã, Zaíra Diniz, que segurou minha mão nos momentos difíceis e vibrou naqueles de alegria. Amiga, obrigada pelo apoio nos mais de 15 anos de amizade sincera.

Enfim, obrigada, obrigada, obrigada!

RESUMO

Este estudo situa-se na linha de pesquisa de Políticas Públicas Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Pará. Aborda o público-não estatal a partir da implementação do Programa Escola que Vale na gestão educacional do município de Barcarena, no período de 2000 a 2008. Parte-se da lógica da adoção de novos paradigmas de competência para ação pública, a partir dos anos de 1990, com a reestruturação do estado brasileiro por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o qual enquadrava a educação como uma ação não-exclusiva do Estado, transferindo-a para o setor público não estatal. Desencadeando novos desdobramentos para o público e o privado, materializados, entre outros aspectos, no terceiro setor e nas parcerias público-privadas. A abordagem metodológica adotada foi de cunho qualitativo e teve como técnicas de coleta de dados a pesquisa documental associada à entrevista semi-estruturada, enquanto que a análise de conteúdo constituiu-se na base teórico-metodológica para a análise dos dados. Os resultados da pesquisa apontam que a introdução da parceria público-privada, por intermédio do Programa na realidade barcarenense afetou a já frágil estrutura do município permeada por fracos indicadores de qualidade na gestão educacional, tais como, ausência de um Plano Municipal, de um Sistema Municipal de Ensino, de Plano de Carreira, Cargos e Remuneração e de eleição direta para provimento do cargo de diretor, à medida que os princípios do PEQV foram absorvidos pela Secretaria de Educação e transformados em linha de ação para toda a rede municipal. Verificou-se que tal ação encontrou terreno fértil em virtude da ausência de uma política educacional no município, além dos encaminhamentos da SEMED para as escolas da rede ocorrerem de forma aleatória, conforme necessidades imediatas surgidas, ou seja, casuisticamente. Observou-se, ainda, que a parceria tinha como principal responsabilidade a focalização de suas ações na melhoria dos índices do ensino fundamental desconsiderando a educação infantil prioridade constitucional de atuação do município. Destaque-se, também que a proposta de formação contínua institucionalizada pelo Programa no município tende a uma certa desqualificação dos professores, em decorrência das prescrições detalhadas, além da não participação dos docentes na elaboração da proposta. Revelou-se, portanto, que com a implementação da parceria um considerável grau de interferência da Fundação Vale, uma entidade privada, na gestão pública o que pode fragilizar a autonomia municipal.

PALAVRAS-CHAVE: parceria público-privada, política educacional pública, terceiro setor, Programa Escola que Vale.

ABSTRACT

This study lies in the research of Public Policy, Educational Program Graduate Education, Federal University of Pará. Discusses the public-non-state through the implementation of the School Program to Vale in educational management in the municipality of Barcarena in the period 2000 to 2008. It starts with the logic of adopting new paradigms of power to public action, from the 1990s, with the restructuring of the Brazilian state through the Master Plan for Reforming the State, which provided a framework for education as an action not - exclusive state, transferring it to the public sector non-state. Unleashing new twists to the public and private, materialized, among other things, the third sector and public-private partnerships. The methodological approach adopted was qualitative and had the technical data collection to document research associated with semi-structured interview, while the content analysis was based on the theory and method for data analysis. The survey results indicate that the introduction of public-private partnership, through the program actually barcarenense affected the already fragile structure of the city permeated by a weak indicator of quality in educational management, such as the absence of a Municipal Plan, a System Municipal School, Career Planning, Job and Remuneration and direct election to fill the position of director, as the principles of PEQV were absorbed by the Education Department and processed in line of action for the entire municipal network. It was found that such action found fertile ground in the absence of an educational policy in the municipality, in addition to SEMED of referrals from schools in the network occur at random, as immediate needs arise, ie, case by case. It was noted further that the partnership had primary responsibility for their actions focusing on improving the rates of elementary school children's education priority disregarding the constitutional action of the municipality. It is noteworthy also that the proposed training program was institutionalized by the city tends to a certain disqualification of teachers, due to the detailed requirements, in addition to non-participation of teachers in preparing. Therefore, that with the implementation of the partnership is a considerable degree of interference of the Vale Foundation, a private, in public administration which can weaken municipal autonomy.

Keywords: public-private partnership, public education policy, third sector, which Vale School Program.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEDAC	Centro de Educação e de Documentação para Ação
CEMPRE	Cadastro de Empresas
CDP	Companhia Docas do Pará
CEPAL	Comissão econômica para a América Latina e Caribe
CMAC	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social
CMAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPMF	Contribuição Provisória de Movimentos Financeiros
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ES	Espírito Santo
FASFIL	Fundação Privada Sem Fins Lucrativos
FIRJAN	Federação da Indústria do Rio de Janeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GEFIN	Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IAS	Instituto Ayrton Senna
IDEB	Índice de desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IRPJ	Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano.
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LAGE	Laboratório de Gestão Escolar Participativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MA	Maranhão
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
OBSERVE	Projeto Observatório de Gestão Escolar Democrática
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações não-governamentais
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSFL	Organizações sem fins lucrativos
PA	Pará
PAR	Plano de ações articuladas
PCCR	Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PCN's	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano de Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEQV	Programa Escola que Vale
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPP	Parceria Público-Privada
PPA	Plano Plurianual
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PEUB	Plano Urbanístico de Barcarena
SAEB	Sistema de Avaliação do Ensino Básico
SEFIN	Secretaria de Finanças do Município de Barcarena
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SENAI	Serviço Nacional das Indústrias
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEPOF	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SINTEP	Sindicato dos trabalhadores em Educação Pública de Barcarena
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
UEPA	Universidade do Estado do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
USP/RP	Universidade de São Paulo /Ribeirão Preto
UNESP/RC	Universidade Estadual Paulista/ Rio Claro
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco
UNAMA	Universidade da Amazônia

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil por Região.	82
Tabela 2	Barcarena: População, Densidade Demográfica 2000-2008.	103
Tabela 3	Indicadores Sociais – Barcarena (2000).	104
Tabela 4	Composição do Produto Interno Bruto (PIB) em Reais (R\$) no período de 2002 a 2007.	105
Tabela 5	Barcarena: Receita e Despesa Orçamentária Executada, por Fonte (2000-2008).	106
Tabela 6	Barcarena - Despesas por Funções de Governo (200-2008) em R\$ 1.000,00.	108
Tabela 7	Barcarena: Receitas e despesas da função Educação (2000-2008).	109
Tabela 8	Barcarena - Despesas com a educação por categoria econômica (2000-2003).	110
Tabela 9	Barcarena: Despesas da Educação por Programa (2000-2008).	111
Tabela 10	Gasto-aluno por Programa do Município de Barcarena 2000-2008.	111
Tabela 11	Barcarena – Número de escolas por Categoria de Ensino (2008).	119
Tabela 12	Barcarena-Matrículas da Educação Básica por dependência administrativa (2000-2008).	120
Tabela 13	Barcarena-Matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa (2000-2008).	121
Tabela 14	Barcarena-Matrículas no Ensino Fund. por dependência administrativa (2000-2008).	123
Tabela 15	Barcarena - Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa (2000-2008).	124
Tabela 16	Barcarena - Matrículas na Educação Especial e na EJA (2000-2008)	125
Tabela 17	Total de Investimento Social-Fundação Vale no período de 2005 a 2007 (US\$ milhões).	143
Tabela 18	Programa Escola que Vale – Atendimento (1999 a 2005).	151
Tabela 19	Programa Escola que Vale - Formação de Professores em Língua Portuguesa	159
Tabela 20	Barcarena – Programa Escola que Vale - Formação de Gestores.	160
Tabela 21	Programa Escola que Vale - Formação de Professores em Matemática (2007/2008).	162
Tabela 22	Barcarena – Taxa de Aprovação, Reprovação, Abandono no Ensino Fundamental, período de 2000 a 2008.	165

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Crescimento das Organizações Público - Privadas, no Brasil, na década de 1990.	80
Gráfico 2	Programa Escola que Vale - Implantação nos municípios (2000 a 2007)	150

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Abrangência do Programa Escola que Vale nos estados e municípios brasileiros.	23
Figura 2	Mapa – Localização de Barcarena	101
Figura 3	Barcarena - Organograma SEMED (2002).	126
Figura 4	Barcarena - Organograma SEMED (2008).	127
Figura 5	Organograma – Eixos do Programa a Escola que Vale.	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Abrangência do Instituto Ayrton Senna (1994 – 2009).	63
Quadro 2	Programas do Instituto Ayrton Senna.	63
Quadro 3	Alcance de atuação entre a Fundação Vale e Instituto Ayrton Senna por região e municípios atendidos.	64
Quadro 4	Agentes, finalidade e Setores de atuação.	86
Quadro 5	Característica das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP	94
Quadro 6	Recursos Públicos Diretos	99
Quadro 7	Barcarena: nº de professores e técnicos da rede pública municipal (2000 – 2009)	134
Quadro 8	Barcarena: Formação Docente – Rede Municipal.	135
Quadro 9	Programas ofertados pela Fundação Vale.	142
Quadro 10	Programa Escola que Vale – Demonstrativo da Comunidade de Gestores	153
Quadro 11	Barcarena - IDEB de 2005 e 2007 em relação ao Brasil, Pará e Barcarena.	169

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO I - O PÚBLICO E PRIVADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA	32
1.1 Reflexões acerca da origem e reconfigurações do público e do privado.	32
1.2 Reestruturação do estado brasileiro pós anos 90 e as parcerias público privadas.	43
1.3 A centralidade da gestão educacional no contexto das políticas públicas educacionais.	57
1.3.1 Autonomia das escolas e as parcerias Estado versus sociedade civil.	68
CAPÍTULO II - O TERCEIRO SETOR: suas implicações e relações com a educação.	77
2.1 Marcos regulatórios do Terceiro Setor no Brasil.	77
2.1.1 DUPLO CAMINHO: posições conceituais acerca do Terceiro Setor.	80
2.2 Entidades de Utilidade Pública	90
2.2.1 As Organizações sociais	90
2.2.2 As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	92
2.3 Instrumento Jurídico de Fomento.	95
2.4 As Fontes de Recursos que sustentam.	96
CAPÍTULO III. - UMA EXPERIÊNCIA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: a realidade barcarenense	101
3.1 BARCARENA: breve caracterização da realidade local.	101
3.1.1 Aspecto socioeconômico e cultural barcarenense	101
3.1.2 Elementos da história.	112

3.1.3	O contexto político.	113
3.1.4	A Política Educacional Barcarenense.	118
3.2	A Materialização do Terceiro Setor; A Fundação Vale.	139
3.2.1	A AÇÃO DO PÚBLICO E DO PRIVADO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: o Programa Escola que Vale.	145
3.2.2	O caso de Barcarena, no Pará e seus efeitos.	158
CONSIDERAÇÕES FINAIS		173
REFERÊNCIAS		182
ANEXOS		

INTRODUÇÃO

A opção pelo estudo da temática gestão educacional em que se insere, em especial, a partir da década de 1990, instrumentos de cooperação entre o público e as organizações da sociedade civil, tais como, as parcerias público-privadas em sua organização, nasceu a partir de estudos e reflexões ainda na graduação em Pedagogia na Universidade do Estado do Pará - UEPA, sendo consolidado o comprometimento com o tema no curso de pós-graduação *latu sensu* (2006-2007).

Após meu ingresso no Mestrado em Educação do Programa em Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará (PPGED/UFPA), linha de pesquisa Política Públicas Educacional inseri-me no grupo de pesquisa OBSERVE²⁸ e LAGE²⁹, os quais desenvolvem ações de pesquisa, ensino e extensão em gestão educacional, estas ligadas a um projeto nacional que envolvem sete universidades brasileiras³⁰, as quais, por meio desses dois projetos analisam os efeitos na gestão da educação pública dos programas “Escola Campeã”³¹ e “Escola que Vale”. Nas ações que validam tais projetos, participa e se inclui este estudo, intitulado: **O Público não-estatal na Gestão da Educação Básica de Barcarena/PA.**

Somam-se aos fatores citados, a inserção profissional em uma escola em regime de convênio no município de Belém, a qual está imbuída dos mecanismos da iniciativa privada em seu interior. A delimitação do tema, portanto, se deu a partir de um conjunto de experiências e debates acumulados ao longo da graduação, da especialização e da atuação profissional, os quais contribuíram para a reflexão acerca da introdução de diretrizes de cunho privado no interior da gestão pública em educação.

Este estudo se pautou na premissa de buscar um saber que desvele uma dada realidade e que contribua para o debate do direito à educação enquanto responsabilidade de oferta do Estado e não de agentes privados.

²⁸ OBSERVE - Projeto Observatório de Gestão Escolar Democrática.

²⁹ LAGE - Laboratório de Gestão Escolar Participativa.

³⁰ UFPA, USP/RP, UNESP/RC, UFRGS, UFPB, UFMS e UCDB.

³¹ O projeto “Escola Campeã” lançado em 47 municípios de 24 Estados brasileiros, para um período de quatro anos (2001-2004) é uma ação do IAS – Instituto Ayrton Senna – e é considerado, pelo Instituto, como uma tecnologia social desenvolvida e implementada para o aumento da eficiência e da eficácia da gestão de unidades e sistemas de ensino. (www.institutoayrtonsenna. Acesso em 02.05.2009).

Além disso, considere importante observar que a produção na área educacional sobre a temática é recorrente, pois há estudos de autores já conceituados, como, Arelaro (2007), Sousa (2001), Dourado e Bueno (2001), Peroni (2006), Adrião (2006) Krawczyk (2005) os quais pertencem à área da educação, da área do serviço social encontram-se autores como Montañó (2005) e Gohn (2000).

Da mesma forma, desde o ano 2000, discussões acerca da referida temática são travadas no Grupo de Trabalho 5 (cinco), mais especificamente nas reuniões de números 27, 28 e 30, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED, resultando em apresentações de pôsteres e comunicações orais dada à relevância do tema em questão, principalmente por problematizarem a materialização de parcerias público-privadas na gestão da escola pública relacionadas à redefinição do papel do Estado e das políticas públicas educacionais, bem como ao crescimento do terceiro setor, não só em termos de entidades ou recursos movimentados, como também em complexidade de atividades.

A instituição de parcerias entre o Estado e o denominado “terceiro setor”, faz parte da lógica instaurada a partir da década de 1990, com a implementação do projeto de Reforma do Estado que se expressa no documento Plano Diretor de Reformas do Estado (PDRE), elaborado em 1995 pelo extinto Ministério da Administração e da Reforma do Estado na gestão do então ministro Bresser Pereira, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). A reforma partiu do diagnóstico de que o Estado estava em crise, segundo essa perspectiva, o plano aponta alguns aspectos para a sua superação, tais como: privatização, descentralização e publicização.

O ideário neoliberal balizou tal reforma em que o PDRE foi elaborado para encontrar respostas ao discurso hegemônico de crise do Estado, uma vez que a tarefa política seria reformá-lo ou reestruturá-lo para que voltasse a ser um agente de desenvolvimento econômico e social. Sendo assim, o “novo” Estado pauta-se na Regulação e Avaliação das Políticas e passa a se retirar, gradativamente, do financiamento direto dos serviços à sociedade (BARROSO, 2005).

Na lógica da reforma gerencial, o Estado transfere, dentre outros, ao setor público não-estatal (não lucrativo), ou seja, ao terceiro setor, a execução dos serviços sociais, tais como: escolas e hospitais. Segundo Bresser Pereira (1997), os esforços da reforma deveriam atender formas diretas de democracia, particularmente aquelas que envolvessem o controle social pelas Organizações Não-Governamentais - ONGs ou outras formas de associações formadas com o objetivo de prover serviços sociais como na área de saúde, educação e proteção contra o crime.

No que se refere à expansão do setor privado, em especial, de empresas que realizam ações sociais voltadas às comunidades mais pobres, os dados da pesquisa “Ação Social das Empresas”³² são reveladores das políticas desenvolvidas pelo governo FHC e de Luis Inácio Lula da Silva.

Segundo os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), referente à segunda edição da pesquisa, houve um aumento na proporção de empresas que atuam no setor social, entre o final da década de 1990 e 2004.

Segundo o IPEA (2006):

[...] houve um crescimento generalizado na proporção de empresas que declararam realizar algum tipo de ação social para a comunidade [...] passando de 59%, em 2000, para 69%, em 2004. São aproximadamente 600 mil empresas que, de alguma maneira, atuam voluntariamente em prol das comunidades.

Na região Norte, segundo o Instituto, são aproximadamente 20 mil estabelecimentos que realizam “[...] pequenas e eventuais doações e até aqueles que executam projetos mais estruturados” (www.ipea.gov.br/acaosocial. Acesso em 20/05/2009).

Este é um ponto importante, à medida que se relaciona com o debate sobre a relação público/privado ou sobre a parceria Estado e sociedade, na provisão de bens e serviços. Nessa linha de raciocínio, compreende-se que este argumento situa-se no âmbito global da reforma do Estado brasileiro, em que, de modo específico, encontram-se as políticas públicas educacionais as quais são redesenhadas, a fim de atender a um novo pacto social e um novo paradigma de competência da ação pública, em que o Estado cria um arcabouço legal que legitima suas relações e princípios organizativos.

Desta feita, em suas políticas para a educação, os governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e do atual presidente do Brasil Luis Inácio Lula da Silva têm destacado a gestão educacional como um dos pilares da reforma do Estado brasileiro, tendo como princípios a descentralização, flexibilização, eficácia, e participação social no intuito de, supostamente, tornar eficiente e transparente a gestão das instituições.

Nessa direção, o Plano de Metas “Compromisso de Todos pela Educação” que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), fomenta a mobilização em torno da melhoria da educação básica com “[...] a conjugação de esforços da União, Estados, Distrito

³² A Pesquisa Ação Social das Empresas é um retrato da participação do setor empresarial em atividades sociais voltadas para as comunidades mais pobres. A referida pesquisa foi realizada pelo IPEA em duas edições. A primeira foi iniciada em 1999 e concluída em 2002, a segunda edição, foi iniciada em julho de 2004, e os dados finais das duas edições foram lançados em julho de 2006.

Federal e municípios, atuando em regime de colaboração”. Logo, estes entes devem adotar um conjunto de diretrizes na gestão de suas redes, escolas e práticas pedagógicas, a fim de promover a “[...] maior participação de todos, inclusive das famílias, no acompanhamento da educação [...]” (BRASIL, 2007).

Ademais, o decreto nº 6.094/2007 implementa um conjunto de diretrizes norteadoras da ação de todos os parceiros, com destaque para a meta número 27 (vinte e sete), a qual afirma a necessidade “[...] de firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas” (BRASIL, 2007).

A partir dessa lógica, ou seja, de pretensamente aprimorar a gestão e, conseqüentemente, promover um sistema público de qualidade, os municípios brasileiros, induzidos pelas propostas governamentais, firmam acordos com instituições privadas para que estas, em parceria com o agente público, alcancem a eficiência e produtividade no sistema educacional.

A constatação desse movimento ocorre por meio da adoção de diversos programas propostos por fundações e institutos na rede escolar dos municípios brasileiros, tal como, na rede estadual de São Paulo, iniciado na década de 1980, que lançou, por exemplo, no governo Orestes Quércia (1987-1990) o Programa “Adote uma escola”, posteriormente ratificado no governo Fleury Filho (1991-1994) por intermédio do documento “Programa de Parceria Empresa-Escola Pública” e, ainda na gestão de Mário Covas (1995-1998), o qual incentivou o fortalecimento de ações de parceria empresa-escola.

Dentro desse marco de referências, as entidades que compõe o terceiro setor introduzem mecanismos da iniciativa privada no interior das redes municipais de ensino, respaldadas por um suposto diagnóstico educacional precário. Segundo análise desenvolvida pelo Programa Escola que Vale (PEQV), da “Fundação Vale” a média de alunos com nível crítico e muito crítico de desempenho no Brasil é de 56%, no Pará, atinge 59% e no Maranhão chega a 69%, estados de atuação da Fundação (www.escolaquevalecom.br).

Já, segundo Oliveira (1999), em livro que versa sobre um Programa Educacional criado pelo Instituto Ayrton Senna, implementado em diversas redes de ensino municipais, o problema número um da educação é a má qualidade do ensino que está refletida em três aspectos: elevado índice de repetência (com variação de 15% a 50%, em maior destaque nas séries iniciais do ensino fundamental); a distorção do fluxo escolar (mais de 60% dos alunos do ensino fundamental acumulam dois ou mais anos numa mesma série ou ciclo) e, os baixos níveis de aprendizagem (de acordo com o Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB

tais resultados revelam que mais da metade dos alunos da 1ª a 4ª séries do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras, situam-se abaixo dos padrões mínimos de desempenho esperado, em Português e Matemática).

Diante disso, Oliveira (Idem), enfatiza que esses aspectos que comprometem a qualidade da educação brasileira, podem ser sanados a partir da adoção de uma alternativa, qual seja: a adoção de Programas Educacionais nos Sistemas de Ensino Público conduzidos por entidades sem fins lucrativos, como Institutos, Fundações, Organizações Não-Governamentais (ONGs), entre outros, com diversas proposições a serem aplicadas na educação pública, tais como: Instituto Ayrton Senna, Fundação Vale, Fundação Roberto Marinho, entre outros, cuja uma das metas é:

[...] trabalhar para criar oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens brasileiros, em cooperação com empresas, governos, prefeituras, escolas, universidades e ONGs (<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br>).

Imbuídos na mesma lógica de supostamente melhorar o ensino da rede pública encontra-se a estratégia denominada de Programa “Escola que Vale” proposta pela Fundação Vale e executada em parceria com a OSCIP nomeada de Centro de Educação e Documentação para a Ação Comunitária (CEDAC) e as Prefeituras Municipais. O referido Programa tem como objetivo principal melhorar o desempenho escolar dos alunos do ensino fundamental das séries iniciais da rede pública nas comunidades onde a Companhia Vale atua. A proposta tem em média 5 (cinco) anos de duração e visa alcançar alguns dos resultados a saber: implantar formação continuada para os profissionais de educação de forma permanente e criar referências para aprimoramento de políticas educacionais.

Respeitando as mediações existentes entre os benefícios que as parcerias e/ou ações voluntárias podem proporcionar, em particular, para a esfera educacional, é necessário que se realizem ponderações acerca da tendência à transferência e/ou supressão de responsabilidades sobre a oferta de políticas públicas sociais da esfera estatal para a privada. Conseqüentemente, buscando problematizar esses contornos delineados pela participação do privado e do público não-estatal na gestão escolar, este estudo investigou a atuação do “terceiro setor” na educação, emergindo sobre os efeitos do Programa educacional “Escola que Vale” proposto e implementado pela Fundação Vale/CEDAC para a gestão educacional do município de Barcarena (PA) nos anos de 2000 a 2008.

A partir do objetivo proposto, o estudo analisa, em especial, as alterações, a saber:

- ⇒ Na natureza, dinâmica e *lôcus* dos processos decisórios sobre a política educacional vigente;
- ⇒ Nas prioridades educacionais do município expressas nos Planos de Governo ou documentos correlatos;
- ⇒ Na organização administrativa e no quadro de funcionários da rede de ensino;
- ⇒ Nos indicadores educacionais;
- ⇒ No Plano de Carreira dos Profissionais da Educação e/ou no Estatuto do Magistério, em vigor.

PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Para compreender, ou seja, para se construir um conhecimento que vá além de fatos superficiais do senso comum, a exemplo, sobre o tema público-privado na gestão da educação, é necessário imergir num processo de pesquisa que considere as múltiplas dimensões e contradições que estruturam o fato investigado, já que segundo Flick (2004) a maioria dos fenômenos da realidade não podem ser explicados de forma isolada.

Neste sentido, a construção de uma pesquisa em educação, refere-se ao fenômeno educativo, enquanto algo complexo que, ao ser apreendido cientificamente, não pode sofrer reduções nem fragmentações, que produziriam sua descaracterização (GHEDIN; FRANCO, 2008).

Nessa concepção, é fundamental entender o objeto, numa perspectiva dialética, em que, segundo Frigotto (2008, p.73) “[...] não se pode ritualizar a pesquisa em etapas estanques [...]”, mas sim, situar o problema proposto no contexto mais amplo da discussão sobre o tema focalizado. Logo, é importante a comparação com outros estudos realizados, promover a crítica e apontar os avanços para demonstrar a relevância e pertinência do estudo a ser feito, pois, segundo Mazzotti (2001), é necessário desenvolver as condições à cumulatividade e transferibilidade do conhecimento, assim como à formulação de teorias.

Para compreender a realidade da gestão educacional de um município que possui uma parceria com uma organização do terceiro setor é importante inseri-lo no debate das reformas administrativas e educacionais implementadas, principalmente a partir dos anos 1990, pelo Estado brasileiro que alterara, entre outras coisas, a gestão administrativa, pedagógica e financeira das instituições escolares, por intermédio da introdução de

mecanismos, tais como: indicadores de desempenho, diagnósticos educacionais, relatórios de acompanhamento, avaliação de processos e resultados dos sistemas de ensino. Esses elementos podem promover a regulação da ação dos municípios parceiros por meio da implementação de projetos e programas como o “Escola que Vale”.

Considerando os elementos expostos, para melhor compreender o objeto em análise, este estudo faz uma abordagem qualitativa, enfatizando quando Flick afirma como aspectos essenciais à apropriabilidade de métodos e teorias, como:

O objeto em estudo é o fator determinante para a escolha de um método e não o contrário. Os objetos não são reduzidos a variáveis únicas, mas são estudados em sua complexidade e totalidade em seu contexto diário (FLICK, 2004, p.21).

Ainda segundo Flick (2004), para construir e descrever as versões da realidade social a que pertence o objeto de estudo em análise, fez-se necessário a partir da abordagem qualitativa, a adoção de uma postura reflexiva de modo a considerar a construção do conhecimento de modo dinâmico, flexível, histórico, contraditório e com múltiplas configurações tais como: o cotidiano das práticas educacionais e as políticas públicas implementadas pelo Estado.

Optou-se também pela estratégia de pesquisa estudo de caso o qual tem o “[...] desejo de compreender fenômenos sociais complexos” (YIN, 2005, p.20) em seus contextos da vida real, por meio de um mergulho profundo e exaustivo no objeto delimitado. Assim, esta estratégia possibilitou adentrar na realidade do município de Barcarena/Pará, o qual vivencia o Programa “Escola que Vale” e analisar de que forma vem se dando a formulação da política educacional local a partir da introdução do Programa, sua organização, autonomia e gestão.

Para tanto, no desenvolvimento da pesquisa foi necessário atender, segundo Martins (2008) a pré-requisitos advindos desta estratégia, a saber: o planejamento, à construção de um protocolo de aproximação com o caso, triangulações, ou seja, a utilização de várias fontes de evidência, entre outros. Atentando para a conduta de investigação flexível e dinâmica da realidade investigada a qual permeou todo o processo de pesquisa

LOCAL DA COLETA DE DADOS: o município pesquisado

A ação de instituições privadas, por intermédio de parcerias na realidade educacional brasileira é expressiva, o que torna impossível analisar, compreender e descrever a atuação de todas as instituições privadas que permeiam a esfera pública. Assim, trabalhei

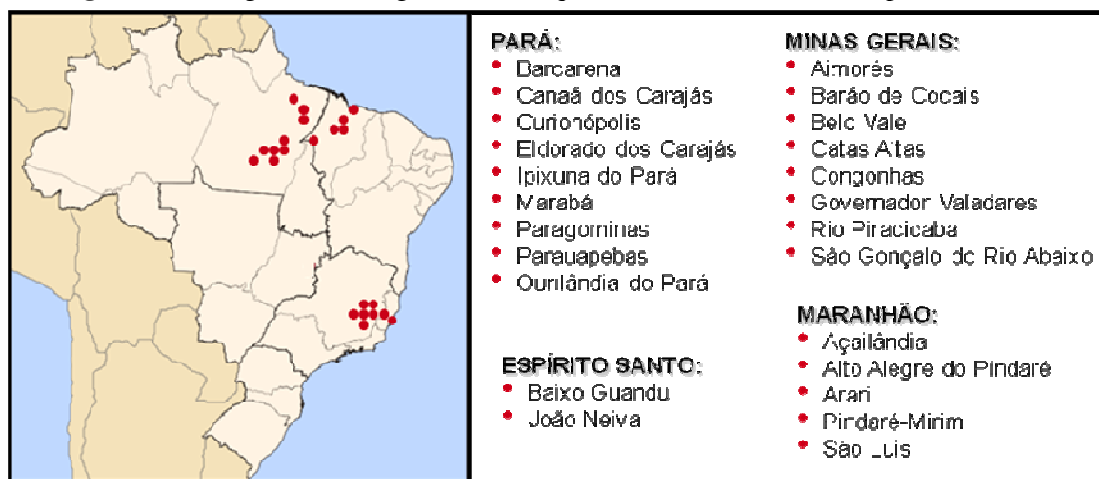
com um demonstrativo [...] “tomado como unidade significativa do todo e, por isso, suficiente tanto para fundamentar um julgamento fidedigno quanto propor uma intervenção” (CHIZZOTTI, 2008, p.102).

Desta forma, como recorte das instituições que executam programas na esfera educacional em parceria com Secretarias Municipais de Educação, optei pela Fundação Vale, agente social da Companhia Vale, a qual considera:

[...] que o papel da empresa e do terceiro setor não é substituir o Estado e, sim, dialogar com os órgãos públicos e a sociedade civil, tendo como meta a melhoria das condições de vida das populações locais.” (www2.dbd.puc-rio.br. Acesso em 20/10/2008).

Para dar conta de aprofundar a análise, uma vez que a atuação da “Fundação Vale” ocorre, na esfera educacional, em quatro regiões (figura 1), quais sejam: Centro-Oeste, Norte, Nordeste e Sudeste optei pela região Norte e especificamente a realidade paraense, e o município de Barcarena.

Figura 1: Abrangência do Programa Escola que Vale nos estados e municípios brasileiros.



Fonte: Perez, Tereza; NEVES, Lilian, 2007.

De acordo com a figura 1 o PEQV vem sendo implantado em diversos lugares do Brasil, e teve até o ano de 2007 a participação de 24 municípios localizados em diferentes pontos do país. No total, mais de 93.601 pessoas já se beneficiaram do Programa e de seus instrumentos e materiais, sendo que 89.691 são alunos, 2.979 professores, 470 diretores, 414 coordenadores pedagógicos, 32 coordenadores locais, 15 produtores locais e 450 escolas da rede pública (www.escolaquevale.com.br).

Barcarena, no estado do Pará, foi um dos municípios a firmar parceria com a “Fundação Vale”, no ano de 2001, por intermédio do prefeito Laurival Magno Cunha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, o qual perdurou por oitos anos na administração desse município. Tal Programa, o qual propugna ser seu objetivo; “[...] contribuir para a melhoria da qualidade do ensino fundamental de escolas públicas municipais por meio da capacitação de professores.” (www.observatoriosocial.org.br. Acesso em 20/10/2008), no município em análise, atua em três linhas de frente, quais sejam: formação em Língua Portuguesa, Matemática e Gestão, desenvolvidos gradualmente nas escolas da rede municipal aos docentes, coordenadores pedagógicos e diretores.

A minha escolha pelo município de Barcarena para desenvolver a pesquisa que deu origem a esta dissertação deu-se pelo fato de que dentre os nove municípios de atuação da Fundação Vale, no Pará, é o que está mais próximo geograficamente da capital – Belém, elemento facilitador no acesso constante ao município, a fim de melhor produção dos dados que alimentaram o percurso desta pesquisa.

Soma-se ao fato, também, de Barcarena ser um dos mais importantes municípios na indústria da mineração do Pará, apresentando, em consequência, Produto Interno Bruto - PIB superior ao de Belém e se figurar na 72ª posição no comparativo com todos os municípios do País, segundo dados de 2007 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ou seja, aprioristicamente o argumento utilizado por entidades do terceiro setor na implementação de parcerias nos municípios, com a finalidade de amenizar o suposto quadro de pobreza não se aplica a Barcarena, se for considerado seu elevado PIB. Tornou-se instigante, portanto, a investigação do estudo, à medida que tem a presença e atuação de uma Fundação pertencente a uma das maiores empresas do mundo, na definição e implementação de programas na área educacional.

INSTRUMENTOS E ANÁLISE DA PESQUISA

O método, ou seja, o caminho percorrido na construção da pesquisa em educação não é linear, à medida que seu objeto, educação, é constituído por fenômenos sociais construídos dialeticamente numa dinâmica de contradições e num movimento histórico que, a despeito dos fenômenos naturais, não podem ser explicados a partir de uma racionalidade imutável e ao alcance dos nossos sentidos.

De certo, então, os instrumentos utilizados na coleta de dados na pesquisa em educação não devem estar a serviço da mensuração e do controle rígido, já que a mesma

vincula-se a seres humanos e emerge da dialética entre mundo, história e circunstâncias. Na mesma perspectiva, o pesquisador deve assumir uma postura dinâmica frente a campo, com a adoção de uma atitude aberta e flexível ao fenômeno estudado. Assim o pesquisador:

[...] deve, preliminarmente, despojar-se de preconceitos, predisposições para assumir uma atitude aberta a todas as manifestações que observa, sem adiantar explicações nem conduzir-se pelas aparências imediatas, a fim de alcançar uma compreensão global dos fenômenos (CHIZZOTTI, 2008, p.82).

Deste modo, ir a campo investigar, coletar, capturar e reunir informações exige negociações e um trabalho de investigação coletivo, assim como, instrumentos adequados para a coleta de dados que atendam ao objeto e a perspectiva metodológica apontada para o estudo. Neste sentido, para a apreensão do fenômeno estudado nesta investigação, foram combinados os seguintes instrumentos: pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevista semi-estruturada.

Para a compreensão da política educacional local e o percurso seguido pelo município a partir da introdução da parceria público-privada em sua gestão, foram analisados, por exemplo, leis, relatórios, matrículas e projetos a fim de permitir perceber os diferentes impactos da referida implementação no município estudado.

Ludke e André (1986) apresentam vantagens interessantes a respeito do uso da análise documental, quando afirmam que os documentos representam uma fonte estável e rica de informações bem como oferecem evidências que fundamentam as afirmações do pesquisador. No entanto, como desvantagens, as autoras alertam para o fato dos documentos representarem amostras não representativas dos fenômenos estudados, bem como representar escolhas arbitrárias por parte dos pesquisadores. Desse modo, as fontes primárias para a coleta dos dados, referiram-se a documentos expedidos pela administração municipal e pela instituição privada envolvida na implementação, gerenciamento e avaliação do Programa, vejamos:

- ⇒ Termo de Parceria;
- ⇒ Lei que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público
- ⇒ Lei sobre o Plano de Cargos, Carreira e Salários dos Profissionais da Educação Municipal;
- ⇒ Plano Municipal de Educação
- ⇒ Lei de criação do Conselho Municipal de Educação;
- ⇒ Lei Orgânica.

A coleta de informações, no âmbito do sistema de ensino, foi a partir do levantamento das informações relacionadas:

- ⇒ A organização e análise de documentos oficiais relativos à criação, regulamentação e implantação do Programa;
- ⇒ Entrevistas com os componentes do corpo técnico do sistema de ensino em estudo e com responsáveis por acompanhar a implantação do Projeto;
- ⇒ Organização e análise de indicadores educacionais que evidenciem alterações na qualidade do ensino, desempenho acadêmico, evasão e retenção, formação de professores e formas de contratação;
- ⇒ Organização e análise de dados oficiais relativos ao perfil de atendimento educacional referentes ao período analisado.

Os dados acerca da gestão e financiamento da educação foram coletadas na Secretaria Municipal de Educação de Barcarena – SEMED, na Secretaria de Finanças do Município de Barcarena – SEFIN, Tribunal de Contas do Município do Estado do Pará – TCM, no Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento - GEFIN/UFPa, no Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública de Barcarena – SINTEP, no Censo Educacional/INEP, no DATASUS. O acesso aos dados educacionais, também foram dimensionados a partir dos seguintes indicadores: número de matrículas e índices de rendimento dos alunos (aprovação, reprovação, evasão e IDEB).

Os Balanços Municipais foram coletados, do seguinte modo: de 2000 e 2001, no GEFIN; de 2002 e 2003, no TCM e de 2005 a 2008, no próprio município. Entretanto, estes, foram disponibilizados parcialmente, sendo necessário complementá-los por meio do banco de dados da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças – SEPOF. Destaque-se, ainda, que o ano de 2004 não consta nas tabelas elaboradas, posto que está sob apreciação do TCM.

Importa ainda ressaltar uma informação sobre os dados acima referidos, no que diz respeito às fontes primárias – Balanços Financeiros Municipais, pois, em virtude da transição de governo os dados não constam em sua totalidade e/ou foram disponibilizados apenas em partes pela SEFIN. Isto ocasionou a busca a outros órgãos e banco de dados na internet, além da construção de algumas tabelas requererem um tempo maior e suas análises

se tornarem mais demoradas, à medida que havia inconsistência de informações e, por conseguinte, dificuldade de interpretação.

Quanto às entrevistas, foram realizadas com três professores da rede municipal (ANEXO - A) selecionados em função de terem vivenciado a atuação do Programa; com um gestor escolar (ANEXO - B) e, com três coordenadores locais do programa vide ANEXO C. Optou-se por não divulgar as identidades desses sujeitos entrevistados, de acordo com termo por eles assinados.

Tendo como parâmetro a entrevista semi-estruturada, uma vez que segundo Flick (2004, p.104) “[...] permite maior proximidade com o sujeito, deixando-o exprimir sua subjetividade, em que é capaz de revelar o conhecimento existente de modo a poder expressá-lo na forma de respostas, tornando assim acessível à interpretação”, as entrevistas pautaram-se em roteiros, cuja função foi orientar o entrevistador no tema de investigação, sem, no entanto, inibir por completo a abordagem de temas específicos, permitindo a análise comparativa dos dados levantados no caso estudado.

Além disso, obtiveram-se dados por meio de conversas informais junto a representantes de vários órgãos ligados ao município da amostra, quais sejam: Departamentos de Estatística e de Ensino da SEMED, Secretaria de Finanças, Câmara Municipal de Barcarena e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF/FUNDEB, entre outros.

Analisar dados em uma investigação científica consiste em “[...] examinar, categorizar, classificar em tabelas, testar ou, do contrário, recombina evidências [...]” (YIN, 2005, p.137) que ao pautar-se em uma abordagem qualitativa e como estratégia de pesquisa o estudo de caso, a análise e sistematização dos dados não seguiram divisões estanques e inflexíveis, e sim guiaram-se por uma conduta aberta e flexível, realizadas, paralelamente, ao trabalho de coleta, de acordo com parâmetro recomendado por Martins (2008,):

As triangulações de dados e o encadeamento de evidências, eventualmente realizados junto com o trabalho de campo, irão dar força, confiabilidade e validade aos achados da pesquisa e às conclusões formuladas. Em um estudo de caso não são estanques e distintas as etapas que compõem a abordagem metodológica (p.86).

Sendo assim, não se propôs nesta investigação estabelecer procedimentos rotinizados acerca do fenômeno estudado, pois as evidências, os achados e as descobertas foram agrupados e revistos visando melhor compreensão e interpretação do objeto. Tal conduta, portanto, exige do pesquisador habilidade “[...] isto porque se faz necessário

controlar vieses potenciais que surgem em grande intensidade ao longo de todo o processo de construção” (Idem, 2008, p.87).

Desta feita, optou-se por analisar os dados obtidos, por meio dos documentos e entrevistas, à luz dos eixos de análises: democratização da gestão, autonomia, acesso e, permanência dos alunos. As informações foram confrontadas, antes e depois da implantação do Programa, com a finalidade de verificar as possíveis alterações na forma de organização educacional no município.

O primeiro se refere à política de gestão adotada e executada pela rede municipal de Barcarena a partir da introdução do PEQV. A análise deste eixo implicou na identificação da concepção de gestão da educação assumida pelo município expressa na Lei Orgânica Municipal e na concepção sugerida pelo Programa. Os elementos utilizados para dimensioná-la foram a existência de alguns indicadores de qualidade de gestão, como: Plano Municipal de Educação, o funcionamento de Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares e a forma de provimento para gestor.

O eixo autonomia pautou-se no entendimento de que os procedimentos, ações e deliberações emanadas do Programa Escola que Vale ao município, podem estar envoltos na estratégia de transferência do poder de comando da Secretaria de Educação para a entidade público-privada, deixando-a a serviço das suas influências, políticas e determinações.

Por fim, o eixo acesso e desempenho dos alunos fundamentou-se no quantitativo de alunos por dependência administrativa antes e após a adesão do Programa na série histórica compreendida de 2000 a 2008. Os índices de aprovação, reprovação, evasão e repetência também foram verificados para o acesso e desempenho antes e após a adesão do PEQV em Barcarena, à medida que o Programa tem como meta principal melhorar o desempenho escolar dos alunos da rede pública municipal.

Mediante as respostas dos sujeitos desta pesquisa, procurou-se entender o contexto social, suas influências políticas, bem como as condições históricas e sociais que influenciam crenças, conceitos e representações elaboradas e transmitidas via mensagens, como as por eles ocultadas, pois a finalidade da análise de conteúdo é produzir inferências que para FRANCO (2005): “[...] tem um significado bastante explícito e pressupõem a comparação dos dados, obtidos mediante discursos e símbolos, com os pressupostos teóricos de diferentes concepções de mundo de indivíduo e de sociedade [...]” (p. 27).

O acesso aos dados junto à Secretaria Municipal de Educação foi difícil e tarefa exaustiva, em virtude da forte resistência, ainda presente, na publicização dos atos administrativos. Isto posto, como primeira tentativa de aproximação procedeu-se com à

apresentação da proposta da pesquisa e do TERMO DE CONSENTIMENTO (APENDICE) a fim de esclarecer aos técnicos-pedagógicos da relevância do estudo, assim como da adoção da participação dos mesmos no processo de pesquisa.

Este procedimento demandou diversas e incansáveis idas ao município, a fim de obter o consentimento e acesso aos dados. Esta acessibilidade de informações junto à SEMED foi beneficiada em virtude do bom relacionamento conquistado junto à Diretora de Ensino da Secretaria, a qual, além de facilitar o ingresso em diversos departamentos, ainda contribuiu na elucidação da realidade barcarenense por meio de debates e reflexões.

A aquisição do documento oficial, qual seja, Termo de Cooperação, valiosa fonte de dados, por representar a materialidade da parceria estabelecida entre uma organização da sociedade civil voltada para causas públicas e o município de Barcarena foi extremamente árdua, sendo necessário um amplo processo de negociações e um trabalho de investigação coletivo. Entretanto, não obteve-se o termo inicial (FASE 1 e FASE 2) firmado no ano da suposta implementação da parceria no município. Outrossim, teve-se acesso apenas o TERMO ADITIVO referente à terceira fase (ANEXO D) e com a ressalva de não estar datado e assinado pelos membros responsáveis, o que pode gerar questionamentos, mas ainda assim o considerei por não existirem outros documentos demonstradores da origem da parceria.

Diante disso, recorreu-se à memória das pessoas que, de alguma forma, participaram do processo de implantação e desenvolvimento do PEQV, em Barcarena, o que acarretou, por vezes, na inconsistência das informações e na dificuldade para interpretá-las. Em vista disso, retornou-se várias vezes ao município para recorrer à memória /lembrança dos sujeitos envolvidos, para obter maiores esclarecimentos e subsídios complementares de suma importância para o estudo.

Ainda sobre as dificuldades encontradas em campo, a concessão das entrevistas pelos sujeitos que compõem o cenário educacional municipal, também foi árdua e refletiu diretamente na construção desta pesquisa, pois por diversas vezes foram marcados encontros com a ex-secretária de educação, que administrou a gestão educacional municipal por oitos anos, sem o êxito esperado, fato por vezes desestimulante. Entretanto, ao mesmo tempo, promotor de inúmeras inquietações e reflexões acerca da transparência na gestão pública e publicização dos atos administrativos. Paralelo ao fato citado foi o acesso aos professores, gestores e técnicos da rede, vez que a postura inicial desses sujeitos era de medo e desconfiança frente aos aspectos questionados. O acesso a estes, embora sob esses aspectos consolidou a obtenção dos dados, aqui analisados.

Ocorrências que ilustram o percurso desenvolvido no estudo permeado por dificuldades de acesso a dados públicos os quais, por vezes, ainda eram precários em sua sistematização, como exemplo, tiveram-se os indicadores, tais como, aprovação, repetência, evasão, número de alunos participantes do Programa “Escola que Vale” os quais não possuem arquivos disponíveis na SEMED, havendo tão somente informações verbais de servidores da Secretaria.

Por conseguinte, a fim de desvelar e ir para além da factualidade na explicação dos processos, em que está envolvido o objeto da pesquisa, foi percorrido um caminho teórico a fim de conhecer as verdadeiras determinações, as múltiplas conexões e naturezas que permeiam a presença de mecanismos privados no interior de instituições públicas.

O período investigado, 2000 a 2008, corresponde ao ano imediatamente anterior à implantação do Programa e se estende à complementação de oito anos de atuação que coincide com o final da gestão que administrou o município por esse período, fato que possibilitou ampliar a análise dos efeitos do Programa, em Barcarena.

Assim sendo, o *capítulo I*, intitulado **O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA** pretende compreender o significado dos termos público e privado e suas relações com o Estado e a sociedade civil e o processo de transformação dessas esferas no mundo contemporâneo. Para tanto, percorri a reconfiguração do Estado pós anos de 1990, a fim de desvelar a crise do capital em sua forma atual e os mecanismos de seu enfrentamento, tais como, as parcerias público-privadas.

Esta seção aborda também o conceito de autonomia, uma vez que os municípios ao firmarem parcerias com instituições privadas voltadas para causas públicas, a exemplo da Fundação Vale, no município paraense de Barcarena, por intermédio de programas na área da educação, pode estar promovendo a interferência na autonomia das escolas, uma vez que tal associação possivelmente compromete a definição dos currículos, a participação da comunidade, o processo de gestão democrática e a construção da identidade da escola pública.

No *capítulo II*, intitulado **O TERCEIRO SETOR: suas implicações e relações com a educação** procura analisar o conceito de terceiro setor emergente, em especial, nos anos de 1990 no Brasil. Para tanto, tenta abordar brevemente os aspectos jurídicos que regem o setor sem fins lucrativos, seu crescimento, aparatos legais que o respalda, sua complexidade conceitual, como também os recursos movimentados e suas promessas à esfera social.

Por fim, o *capítulo III*, intitulado: **UMA EXPERIÊNCIA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: a realidade barcarenense** busca desvelar o programa de gestão educacional implantado pela Fundação Vale, em diversos municípios brasileiros sob o

discurso de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino fundamental, por meio da implementação, sistematização e disseminação de metodologias de fortalecimento da gestão de Secretarias Municipais de Educação e de unidades escolares. Para tanto, desenvolve, em especial o caso de Barcarena delineando um panorama da situação socioeconômica, política e educacional do município, visando à contextualização da análise sobre os efeitos da implementação da parceria na gestão da educação municipal.

CAPÍTULO I

PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

1.1 Reflexões acerca da origem e reconfigurações do público e do privado

Para analisar os desdobramentos que o público e o privado assumem no interior da gestão educacional pública na atualidade é importante situar e vincular à análise a questão da propriedade privada, uma vez que os conceitos de público e privado não se revelam diretamente, sendo necessário buscar compreendê-los no cerne das políticas e das instituições brasileiras. Neste estudo utiliza-se como referencial os conceitos de propriedade privada desde T. Hobbes, passando por J.J. Rousseau, J.Locke e chegando a Marx e Engels.

Desta feita, os termos público e privado relacionam-se à discussão dos contratualistas, destes, Rousseau e Hobbes, uma vez que a propriedade privada é mais realçada a partir da criação do Estado Moderno. Portanto, ela não é uma criação da sociedade capitalista, antecede-a. No entanto, sabe-se que foi com este modelo de sociedade que a propriedade privada foi aguçada e criou características muito mais fortes e demarcadas pela própria natureza do estado capitalista que se configura pela propriedade privada dos meios de produção.

Rousseau (1991) afirma que a propriedade não foi gerada espontaneamente e não passou de um momento para outro a participar da vida do homem, mas foi sendo construída ao longo da formação e desenvolvimento do pensamento social humano.

Assim, o referido autor ao realizar um estudo sobre a desigualdade, sustenta sua argumentação em dois eixos, quais sejam: a instituição da propriedade privada – que seria o fator de grande ruptura na organização social da humanidade, desencadeador de guerras e crimes – e a ambigüidade da própria civilização, fruto do conflito entre o homem e a natureza, ao mesmo tempo perversa e impulsionadora do progresso.

Continuando, afirma "[...] como conhecer, pois, a origem da desigualdade entre os homens, a não ser começando por conhecer o próprio homem?" (ROUSSEAU, 1991, p. 40). Neste sentido, assegura que, no princípio, poucas eram as diferenças entre homens e animais, pois ambos viviam de impulsos inconscientes e instintos para saciar necessidades básicas como a fome, a reprodução e, a conservação da vida.

A competição com os outros animais, mais fortes, velozes, altos, fizeram com que ser humano fosse desenvolvendo técnicas com utensílios, como galhos e pedras, fazendo-os de armas. A expansão geográfica fez também com que o homem se adaptasse aos novos ambientes, criando roupas e itens para facilitar a sua vida. Aos poucos, o homem foi desenvolvendo a habilidade de prever e deduzir, e assim foram surgindo as armadilhas e outras formas semelhantes de ataque, em que ele vencia animais de força e outros.

Com o convívio em grupos, as pessoas foram criando a noção de percepção do outro, vendo que todos os indivíduos próximos se comportavam de maneira semelhante, e foram constituindo, naturalmente, regras simples para manter a segurança da comunidade. Ressalte-se, duas situações no grupo: quando a vontade de um indivíduo era igual aos outros membros, assim formava-se um grupo para atingir o que se deseja; a vontade de um não era compatível com a de mais alguém, assim aquele via-se sozinho para se arranjar. De tal modo os homens foram percebendo que podiam ganhar vantagem com a ajuda dos outros.

Entretanto, aos poucos novas necessidades e oportunidades foram surgindo ao ser humano. Uma delas foi o trabalho. Enquanto cada um produzia sozinho o que consumia, o mundo era igual. Porém, quando se passou a exceder as necessidades e percebeu-se a vantagem desta sobre, a desigualdade e a propriedade surgiram no mundo. Rousseau (1991) vê a metalurgia e a agricultura como os primeiros trabalhos que fizeram o homem iniciar a civilização e aumentar os níveis de desigualdade e miséria. Apesar de desconhecer como se descobriu a manipulação do ferro ou o início da agricultura, ele deduz que o homem já tinha um excedente de tempo para se dedicar a essas descobertas.

Mas para que um indivíduo pudesse trabalhar com o metal, outro deveria produzir alimento para aquele; essa necessidade fez a descoberta de que o ferro poderia aumentar a produção de alimentos. Isso, aliado ao trabalho contínuo do homem sobre a terra, fez surgir a propriedade individual, tanto da terra quanto dos seus produtos. Para esse novo elemento social surgiu um novo direito, o direito da propriedade, que divide lugar com o direito natural.

Por não serem estáveis os níveis de produção e consumo, a desigualdade foi se alastrando e, “[...] tendo as coisas chegado a esse ponto, é fácil imaginar o resto”. À medida que o espírito humano evolui, aumenta sobre ele a pesada carga de necessidades e aparências que ele precisa ostentar diante de seus semelhantes. E essa vontade inescrupulosa e selvagem faz-lhe explorar e assaltar os seus irmãos, para sempre manter o seu status. Até chegar num ponto em que os pobres e miseráveis se rebelam contra os ricos e possuidores das terras (ROSSEAU, 1991).

Rousseau (1991), para explicar a sua concepção da sociedade desigual, contra-argumenta afirmando que não é problema um ter outro não ter, e sim uns poucos terem em excesso o que muitos não têm nem o mínimo, e por isso vivem em miséria e decadência, além de não terem culpa de nascerem sem propriedade alguma. Posto que a sociedade estava em guerra declarada e não valia a pena os ricos batalharem com os pobres, os ricos pediram trégua para oferecer um contrato mais justo e com leis mais iguais. Com o consentimento de todos por essa proposta falaciosa, o autor crê que aí terminou completamente a liberdade do homem natural, e o homem civilizado se fechou no mundo civil, vez que não haveria fuga da propriedade e de seus males.

O ponto final, portanto, da civilização, seria a legitimação por intermédio do direito da desigualdade na sociedade civil.

Por conseguinte, Rousseau (1991, p.48) diz acerca do início da sociedade:

[...] que o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que tendo cercado um terreno lembrou-se de dizer; isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo quantos crimes, guerras, assassinios, misérias e horrores não pouparia o gênero humano aquele que arrancada as estacas ou enchendo o fosso tivesse gritado aos seus semelhantes: defendei-vos de ouvir esse impostor estareis perdido se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém.

Ele, portanto, coloca o surgimento da propriedade privada como o momento da passagem do estado de natureza, em que não existia o Estado enquanto ente para a sociedade civil.

No estado de natureza de Hobbes (2003), os indivíduos vivem isolados e em luta permanente, prevalecendo à guerra de todos contra todos, em que nesse estado, reina o medo e para se protegerem uns dos outros, os homens inventaram as armas e cercaram as terras que ocupavam.

Para fazer cessar esse estado de vida ameaçador e ameaçado, os homens decidem passar à sociedade civil, isto é, ao Estado Civil, criando o poder político e as leis. A passagem do estado de natureza à sociedade civil ocorre por meio de um contrato social, pelo qual os indivíduos renunciam à liberdade natural e à posse natural de bens, riquezas e armas e concordam em transferir a um terceiro – o soberano – o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se autoridade política. O contrato social, por conseguinte, funda a soberania.

No entendimento de Hobbes (2003), os homens reunidos numa multidão de indivíduos, pelo pacto, passam a constituir um corpo político, uma pessoa artificial criada pela

ação humana e que se chama Estado. Já para Rousseau, os indivíduos naturais são pessoas morais, que, pelo pacto, criam a vontade geral como corpo moral coletivo ou Estado.

O Estado, segundo essa lógica, deve proteger tudo o que ao homem pertence, garantindo o sistema de propriedade individual, pois para Hobbes a propriedade privada não existia no Estado de natureza em que todos têm direito a tudo, mas na verdade ninguém tem direito a nada. Ou seja, no estado de natureza, a propriedade privada seria sempre fonte de discórdia e conflito, posto que, não havendo um governo soberano ele estaria sendo sempre disputado pela força e motivada pela ganância e a inveja que são expressões da vaidade humana.

Continuando, para Hobbes, somente após o surgimento do Estado, foi possível garantir a posse da propriedade privada e sua utilização de forma equilibrada e garantindo a coesão e a justiça social. Para ele, o Estado é a condição para a existência da sociedade e da propriedade, pois, fora dele, a ganância colocaria em risco a vida dos indivíduos.

A teoria do direito natural e do contrato evidencia uma inovação de grande importância, qual seja, que o pensamento político já não fala em comunidade, mas em sociedade. A idéia de comunidade pressupõe um grupo humano uno, homogêneo, que compartilha os mesmos bens, as mesmas crenças e idéias, os mesmos costumes e que possui um destino comum.

Já a idéia de sociedade, ao contrário, pressupõe a existência de indivíduos independente e isolados, dotados de direitos naturais e individuais, que decidem, por um ato voluntário, tornar-se sócios ou associados para vantagem recíproca e por interesses recíprocos. A comunidade é a idéia de uma coletividade natural ou divina, a sociedade, a de uma coletividade voluntária, histórica e humana.

A sociedade civil é o Estado propriamente dito. Trata-se da sociedade vivendo sob o direito civil, isto é, sob as leis promulgadas e aplicadas pelo soberano. Feito o pacto ou o contrato, os contratantes transferiram o direito natural ao soberano e com isso o autorizam a transformá-lo em direito civil ou direito positivo, garantindo a vida, a liberdade e a propriedade privada dos governados. Estes transferiram ao soberano o direito exclusivo ao uso da força e da violência, da vingança contra os crimes, da regulamentação dos contatos econômicos, isto é, a instituição jurídica da propriedade privada, e de outros contratos sociais.

No pensamento político de Hobbes e de Rousseau, a propriedade privada não é um direito natural, mas civil. Ela é, portanto, um efeito do contrato social e um decreto do soberano. Essa teoria, porém, não era suficiente para a burguesia em ascensão.

De fato, embora o capitalismo estivesse em via de consolidação e o poderio econômico da burguesia fosse incontestado, o regime político permanecia monárquico e o poderio político e o prestígio social da nobreza também permaneciam. Para enfrentá-los em igualdade de condições, a burguesia precisava de uma teoria que lhe desse uma legitimidade tão grande ou maior do que o sangue e a hereditariedade davam à realeza e à nobreza. Essa teoria será a da propriedade privada como direito natural e sua primeira formulação coerente será feita por Locke, no final do século XVII e início do século XVIII.

O Estado existe a partir do contrato social. Tem as funções que Hobbes lhe atribui, mas sua principal finalidade é garantir o direito natural da propriedade. Dessa maneira, a burguesia se vê inteiramente legitimada perante a realeza e a nobreza e, mais do que isso, surge como superior a elas, uma vez que o burguês acredita que é proprietário graças ao seu próprio trabalho, enquanto reis e nobres são parasitas da sociedade.

O burguês não se reconhece apenas como superior social e moralmente aos nobres, mas também como superior aos pobres. De fato, se Deus fez todos os homens iguais, se a todos deu a missão de trabalhar e a todos concedeu o direito à propriedade privada, então, os pobres, isto é, os trabalhadores que não conseguem tornar-se proprietários privados, são culpados por sua condição inferior. São pobres, não são proprietários e são obrigados a trabalhar para outros seja porque são perdulários, gastando o salário em vez de acumulá-lo para adquirir propriedades, seja porque são preguiçosos e não trabalham o suficiente para conseguir uma propriedade.

Por conseguinte, os teóricos do direito natural estavam preocupados em justificar os poderes do Estado, neste sentido, definem uma teoria da propriedade privada, de forma racional, sem recorrer à intervenção divina ou qualquer explicação religiosa tendo como ponto principal a ordem social e política, como base legítima do Estado.

Defendendo os ideais contratualistas, além da liberdade de produção e da propriedade privada nos meios econômicos, baseados na livre iniciativa e competição, Locke (2003) parte de uma concepção individualista, em que os homens isolados em um estado de natureza se unem através do contrato social para constituir uma sociedade civil. Assim, conclui-se, que somente os pactos tornam verídicos os poderes estatais. Esta análise individual feita por Locke parte do mesmo princípio de Hobbes e Rousseau. Contudo, diferentemente de Hobbes, não vê o estado de natureza numa situação de guerra e egoísmo. Ao contrário, acredita ser o estado de natureza um estado de relativa paz e harmonia.

Para Locke, sociedade civil e política são conceitos que guardam certa distinção e conseqüentemente entre o público e o privado, os quais devem ser determinados pelas

condições do nascimento, bem como o Estado não deve interferir, mas sim garantir a tutela do livre exercício à propriedade, da palavra e da iniciativa econômica (GRUPPI, 1980).

Nessa linha de raciocínio, Gruppi (1980, p.14) expõe:

Locke afirma que os homens se juntam em sociedades políticas e submetem-se a um governo com a finalidade principal de conservarem suas propriedades. O estado natural (isto é, a falta de um Estado) não garante a propriedade. É necessário constituir um Estado que garanta o exercício da propriedade, a segurança da propriedade.

Acredita que propriedade é tudo o que pertence a cada homem, ou seja, sua vida, sua liberdade e seus bens, por seu turno defende:

Embora a terra e todos os seus frutos sejam propriedade comum a todos os homens, cada homem tem uma propriedade particular em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho de seus braços e a obra das suas mãos pode-se afirmar, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire da natureza no estado em que lho forneceu e no qual o deixou, mistura-se e superpõe-se ao próprio trabalho, acrescentando-lhe algo que pertence ao homem e, por isso mesmo, tornando-o propriedade dele. Retirando-o do estado comum em que a natureza o colocou, agregou-lhe com seu trabalho um valor que o exclui do direito comum de outros homens. Uma vez que esse trabalho é propriedade exclusiva do trabalhador, nenhum outro homem tem direito ao que foi agregado, pelo menos quando houver bastante e também de boa qualidade em comum para os demais. Aquele que se alimenta das bolotas colhidas debaixo de um carvalho ou das maçãs apanhadas nas árvores da floresta, com toda certeza delas se apropriou para si (LOCKE, 2003, p.38).

O conceito de propriedade na teoria social marxista possui uma relação essencial e tem um papel fundamental no complexo sistema de classes e camadas sociais, assim Bottomore (2001, p.304) afirma, que; “[...] Marx e Engels sustentavam que são as transformações das formas de propriedade que basicamente caracterizam a sucessão das formações econômicas e sociais”. Continuando ainda assegura:

[...] um aspecto válido da classificação original de Marx e Engels, porém, é ter ela questionado a suposição, bastante comum no Ocidente naquela época, de que as formas burguesas de propriedade deveriam ser a norma em toda parte. (Idem, 2001, p.304).

As idéias de Marx e Engels foram formuladas partindo de conceitos de uma realidade social por eles observada, em que por um lado havia os avanços tecnológicos, ou seja, um aumento do poder sobre a natureza, como consequência o enriquecimento e o progresso; de outro lado, uma realidade de miséria que se acumulava nas ruas, em detrimento da produção cada vez mais acelerada. Deste modo, segundo Marx, (2003) a sociedade

burguesa moderna, que nasceu das ruínas da sociedade feudal, não aboliu os antagonismos de classes, mas os elevou. Entretanto, a sociedade industrial se caracteriza pela simplificação dos antagonismos de classes. A sociedade divide-se cada vez mais em dois campos opostos, em duas grandes classes: a burguesia e o proletariado.

Dessa forma, o antagonismo de classes tende em aumentar cada vez mais, objeto de crítica contundente de Marx e Engels (2003, p. 60-61):

“Nesse sentido, os comunistas podem resumir sua teoria nessa única expressão: abolição da propriedade privada. Nós, comunistas, temos sido acusados de querer abolir a propriedade adquirida pessoalmente, fruto do trabalho do indivíduo, propriedade que dizem ser o fundamento de toda a liberdade, de toda atividade e de toda independência pessoais. Propriedade adquirida, fruto do próprio trabalho e do mérito pessoal! Falais da propriedade do pequeno burguês, do pequeno camponês, que antecedeu à propriedade burguesa? Não precisamos aboli-la: o desenvolvimento da indústria já a aboliu e continua a aboli-la diariamente. Ou falais da moderna propriedade privada burguesa? Mas o trabalho assalariado, o trabalho do proletário, lhe cria propriedade? De modo algum. Cria capital, ou seja, aquela propriedade que explora o trabalho assalariado e que só pode aumentar sob a condição de produzir novo trabalho assalariado para voltar a explorá-lo. A propriedade na sua forma atual move-se no interior do antagonismo entre capital e trabalho assalariado. Examinemos os dois termos desse antagonismo. Ser capitalista significa ocupar na produção não somente uma posição pessoal, mas também uma posição social. O capital é um produto coletivo e só pode ser colocado em movimento pela atividade comum de muitos membros da sociedade e mesmo, em última instância, pela atividade comum de todos os membros da sociedade. O capital, portanto, não é uma potência pessoal; é uma potência social. Assim, se o capital é transformado em propriedade comum pertencente a todos os membros da sociedade, não é uma propriedade pessoal que se transforma em propriedade social. Transforma-se apenas o caráter social da propriedade. Ela perde seu caráter de classe [...]”.

Para Marx o Estado é um reflexo da sociedade civil. Portanto, propõe o fim do Estado burguês, pensamento idêntico acerca da propriedade privada, vejamos:

Horrorizai-vos porque queremos abolir a propriedade privada. Mas, em vossa atual sociedade, a propriedade privada já está abolida para nove décimos de seus membros; ela existe precisamente porque não existe para esses nove décimos. Censurai-nos, portanto, por querer abolir uma propriedade cuja condição necessária é a ausência de toda e qualquer propriedade para a imensa maioria da sociedade. Numa palavra, censurai-nos por querer abolir vossa propriedade. De fato é exatamente isso o que queremos (MARX & ENGELS, 2003, p.62).

Lutando contra o poder da burguesia, o proletariado deve destruir o poder estatal, por intermédio de uma revolução. Para Marx, diferente das teorias anarquistas não considera certo e viável a passagem brusca da sociedade dominada pelo Estado burguês para a

sociedade sem Estado havendo a necessidade de um período de transição. A classe formada pelos operários realizando suas organizações num período revolucionário tem o dever de destruir o Estado da burguesia e criar um novo Estado capaz de suprimir a propriedade privada dos meios de produção. Sendo esse novo Estado chamado de "ditadura do proletariado", uma vez que, segundo Marx, o fortalecimento contínuo da classe operária é indispensável enquanto a burguesia não tiver sido liquidada como classe no mundo inteiro.

Note-se ainda que, segundo Marx, o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns. "[...] O poder político propriamente dito é o poder organizado de uma classe para a opressão de outra" (MARX & ENGELS, 2003, p.67).

A revolução não ocorre necessariamente pela força. Enfatiza-se que na sociedade civil as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para os seus projetos por meio da direção e do consenso. A necessidade de conquistar o consenso como condição imprescindível da dominação impõe a criação e a renovação de determinadas instituições sociais, que passam a funcionar como portadores materiais específicos, com estrutura e legalidade próprias das relações de hegemonia. Os comunistas não se rebaixam a dissimular suas opiniões e seus fins. Proclamam abertamente que seus objetivos só podem ser alcançados pela derrubada de toda a ordem social existente.

Assim, para Marx e Engels, a propriedade privada é a origem de todos os males e fundamento da opressão humana. Partido dessa premissa, sua utopia de justiça social se baseava na defesa intransigente de sua extinção. Diferenciando-se completamente dos contratualistas, que justificavam a existência da propriedade privada, Marx a condenava, e via na coletivização e na socialização a redenção humana frente à opressão e a exploração.

Engels (1975) ao analisar o surgimento da propriedade privada em sua obra "A origem da família, da propriedade privada e do Estado" salienta que a humanidade viveu três estágios, quais sejam: o selvagem, a barbárie e o estado civilizado. Neste, há, por exemplo, o início da indústria e da arte, a elaboração mais complexa dos produtos naturais pelo homem e a própria invenção da escrita, elementos que contribuíram, de forma expressiva, para a transição do período da barbárie para a civilização.

É nesta fase que a produção mercantil atinge o seu pleno desenvolvimento e apogeu, tendo como suporte a propriedade privada dos meios de produção, a família monogâmica e, conseqüentemente, o Estado. A civilização "acrescenta uma terceira divisão do trabalho, [...] criando uma classe que se ocupa, exclusivamente, da troca dos produtos: os comerciantes" (p.186).

No estágio da barbárie constata-se o aparecimento da criação de gado e a agricultura. Além disso, observa-se o incremento da produção, a partir da natureza, pelo trabalho humano, em que para o autor a propriedade privada surge exatamente nesse estágio, no momento em que o homem pelo próprio desenvolvimento das forças produtivas passa a produzir o excedente, ou seja, passa a produzir o valor de troca não apenas o valor de uso, ou seja, produz além do que precisa para sua sobrevivência passando a produzir, portanto, o excedente. Sendo, nesse momento, para Engles, que surge a propriedade privada, posto que, de certa forma inicia-se a apropriação desse excedente.

Dispõe, outrossim, Guppi (1980, p.29):

A propriedade privada surge da caça, quando nasce a criação do gado. Eis que o caçador se torna proprietário de rebanhos, e quem exerce a caça é o homem. Já existia na tribo essa divisão elementar do trabalho, pela qual a caça era atribuição prevalente de homens. Com a formação da propriedade privada, afirma-se também a descendência por linha paterna, ou patriarcado: a sucessão da herança é de pai para filho [...].

Já no decorrer da fase selvagem, pode-se indicar como principais progressos: a formação da linguagem articulada; o advento do fogo e a apropriação de produtos da natureza pelo homem.

Feita essa breve digressão, deve-se ressaltar a importância de vincular essa análise aos dias de hoje e a educação, em que a questão da propriedade privada e da luta entre o público e o privado é antiga, pode-se situá-la, por exemplo, no momento em que no Brasil ocorre a separação do Estado e da igreja, ou seja, em 1889 com a proclamação da República.

A questão também é pertinente em relação à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 4.024/61 que passou treze anos para ser aprovada, em 1961, e um dos motivos na demora da discussão foi o grande debate e embate entre os privatistas e os publicistas. Tendo como consequência uma legislação híbrida que já traz a marca da privatização na educação, posto que, não torna o ensino como um todo gratuito.

Com efeito, na LDB nº 9.394/96 encontra-se também um respaldo para a privatização apoiada na Carta Magna de 1988, uma vez que dá abertura para que os recursos públicos possam ser aplicados na iniciativa privada. Neste sentido, Portela (1995) afirma que a “Constituição de 88 introduziu no mínimo uma ambigüidade conceitual”, vez que estabelece diferenciações no conceito do privado. Desta feita, a Constituição indica que pode haver um privado com fins lucrativos ou sem fins lucrativos (art. 213), havendo nesse momento, segundo a conceituação do autor, uma abertura de precedente à privatização que é um elemento utilizado pela Lei de Diretrizes e Bases.

Nesse sentido, em seu artigo 20 a LDB 9.394/96 operacionaliza o que preconiza a Constituição dispondo, portanto, sobre as diferentes categorias de instituições privadas, quais sejam, com fins lucrativos e sem fins lucrativos, que são:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade (Redação dada pela Lei nº 12.020, de 2009);

III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV - filantrópicas, na forma da lei.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 abre várias noções de público e privado, uma vez que permite a visualização de quatro possibilidades, tais como: o público como estatal; o privado como nem público nem estatal; o público - privado que é o terceiro setor e o público como nem sendo estatal nem sendo privado. Elementos que são confirmados, sobretudo, na Reforma do Estado de 1990, por intermédio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), uma vez que introduz instrumentos como o semi-público, o público, o público não-estatal e a figura das Organizações Sociais promovendo mais facilmente a privatização de segmentos do Estado, dentre estes, a educação.

Há, portanto, dentro do público e privado contornos ou lógicas como a de Bresser Pereira (1997) para justificar a referida reforma sob inspiração neoliberal o qual defendia que “[...] além da propriedade privada e da estatal temos a propriedade pública não estatal formada por entidades sem fins lucrativos de interesse público e a propriedade corporativa constituída pelas associações representativas”.

Conseqüentemente, os interesses privados, que hoje predominam na sociedade, no modo de ser e de se portar das pessoas devem ser relativizados em benefício dos interesses comuns. É à classe capitalista dominante que interessa que se acredite que somos todos movidos por interesses egoístas, pois é assim que ela se legitima, posto que é a forma de agir e de se manter no poder político e econômico. Certamente, portanto, cabe a indagação acerca da finalidade das ações estatais, as quais devem ser orientadas por interesses privados ou interesses de cunho solidário.

No que concerne à administração pública pode-se compreendê-la como aquela que designa o conjunto das atividades que são diretamente destinadas à execução concreta das tarefas e incumbências consideradas de interesse público ou comum numa coletividade ou organização social. A administração privada, por sua vez, é regida por normas próprias e critérios internos de ação baseados na contabilidade e nas finanças predispostos a atingir determinados objetivos de caráter produtivo e de reprodução do capital investido. Dessa forma, enquanto a administração pública deve movimentar-se por interesses comuns, coletivos a administração privada orienta-se pela relação custo-benefício, ou seja, o lucro (FILHO, 2006).

As diferenças e antagonismos entre os interesses privados e os interesses públicos partem, portanto, de lógicas diferentes. Uma vez que a base deste antagonismo está na forma social que organiza os meios de produção e da vida - as relações econômicas - ao consolidar como modelo econômico e social regulador da vida social o capitalismo renova a luta das classes dominantes contra os interesses das classes trabalhadoras - do público, da maioria. Assim, o lucro dos proprietários dos meios de produção são tanto maiores quanto menores forem os ganhos dos trabalhadores, em contrapartida os ganhos dos trabalhadores é tanto maior quanto menores forem as taxas de lucro dos patrões, portanto, necessariamente são interesses que se chocam.

Neste sentido, ao se adotar a ótica do privado validam-se as políticas e ações apenas em função da possibilidade de não gerar prejuízo e, conseqüentemente gerar lucro. Ademais, unicamente no espaço público pode prevalecer a vontade da maioria o que pressupõe como mediadora das relações interinstitucionais o estabelecimento de uma democracia.

Nessa dimensão a reestruturação da esfera estatal implementada, em especial, a partir dos anos 1990 imprimiu contornos funcionais às regras políticas, econômicas e sociais definidas pelo novo ciclo do capital representando um progressivo rompimento das fronteiras pública e privada, constituindo, assim, uma nova forma da reprodução capitalista.

Sob essa finalidade, a descentralização da administração e do financiamento dos serviços públicos (que na realidade revela-se um processo de desconcentração), a privatização dos entes e serviços estatais, e a focalização do atendimento aos direitos constituídos tornaram-se os vetores de ordem para essas reformas, como abordaremos no item seguinte, senão vejamos.

1.2 Reestruturação do estado brasileiro pós anos 90 e as parcerias público-privadas.

Em especial, a partir dos anos de 1990, segundo o argumento neoliberal, reconstruir o Estado e seu serviço civil tornou-se para as economias nacionais objetivo fundamental, posto que anteriormente – anos de 1980 - o Estado e suas instituições viram-se capturados por interesses particulares e com uma relativa perda de autonomia frente ao avançado processo de hegemonia do capital financeiro e “mundialização do capital”⁶.

Neste sentido, segundo os teóricos do neoliberalismo (no entanto, valendo-se do discurso socialdemocrata, que prega o aumento e o aprofundamento da governança do Estado, ou seja, a capacidade financeira e administrativa de transformar em realidade as decisões do governo), tais como, Bresser Pereira, Fernando Henrique Cardoso, Peter Spink, tem-se no final do século XX um novo marco teórico para a administração pública, vez que os Estados democráticos modernos “[...] não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas [...]” (BRESSER PEREIRA, 2006 p.7), sendo assim, segundo essa conceituação, precisam de uma prática moderna para “gerenciar” as organizações públicas a despeito da administração pública burocrática, que se tornou obsoleta.

Desta feita, para dar início ao debate acerca da reconfiguração do Estado brasileiro e de sua administração pública, que ao final dos anos de 1980 fez com que a discussão sobre público fosse alterada e emergisse novas denominações, tais como, o terceiro setor pertencente à interseção entre as esferas pública e privada se incluindo, então, na denominada “esfera pública não-estatal” é mister situar a temática por uma breve digressão histórica das crises vivenciadas pelo Estado e seu posterior ajuste, sobretudo a dos anos de 1990, para então, apontar os desdobramentos assumidos pelo Estado brasileiro, materializados em uma nova organização do trabalho, da produção, das relações sociais e das políticas públicas.

Como a conformação do Estado Moderno decorre das relações de produção ele passou por duas grandes crises econômicas que demonstram o caráter cíclico do capitalismo, quais sejam: as dos anos 30 e 70, com culminância nos anos 80, esta decorrente do Estado

⁶ Segundo Chesnais (1996, p.17) “a expressão “mundialização do capital” é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês “globalização”, o que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta “globais”.

Intervencionista, que “[...] de fator do desenvolvimento, se transforma em obstáculo” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.5) e, aquela, do mau funcionamento do mercado. Ambas as crises afetaram o desenvolvimento econômico e político dos Estados-Nação e, em última análise, o cidadão e sua cidadania, uma vez que, das referidas crises, emergiram modelos de Estados diferenciados que, guardadas suas particularidades, limitaram a democracia, delegaram funções e tutelaram a participação da sociedade civil.

A crise de 1929 nos Estados Unidos adveio de uma economia livre, em que o Estado não intervinha no desempenho das economias nacionais por meio de dirigismo ou planejamento, imperando o que se convencionou denominar “mão invisível” do mercado. Esta crise ou grande depressão, como popularmente foi considerada, teve início em 1929 e seus motivos principais foram o aumento da produção decorrente da grande euforia que permeava os Estados Unidos, a mecanização que gerou muito desemprego, a recuperação dos países europeus após a Segunda Guerra Mundial, elementos que culminaram com a quebra da Bolsa de Valores em 1929 a qual ocasionou altas taxas de desemprego, quedas do PIB – Produto Interno Bruto, produção industrial e preços das ações.

A política do New Deal, que propunha uma intervenção forte do Estado na economia, três anos mais tarde racionalizada por Keynes em sua obra clássica⁷, foi a solução encontrada pelo então presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt à referida crise. Desta feita, abandona-se o Estado Liberal e surge o Estado Social-Burocrático do século XX.

[...] social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas [...] foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento (BRESSEER PEREIRA, 1997, p.4).

Tal modelo de Estado teve uma grande aceitação e crescimento sendo visto pela sociedade como responsável pelo progresso técnico, acumulação e distribuição de renda, intermediada por uma administração pública burocrática eficiente e capaz de combater a corrupção e o nepotismo do anterior Estado Liberal.

Entretanto, o modelo de Estado Social-Burocrático, aos poucos, começou a sofrer distorções advindas de seu crescimento e, aliado a elementos como a globalização crescente e a perda de autonomia dos estados nacionais, culminou, nos anos 80, com uma nova grande crise da economia mundial (BRESSEER PEREIRA, 1997).

⁷ KEYNES, John Maynard. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (*General theory of employment, interest and money*). As teorias de John Maynard Keynes tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado

Caracteriza-se a nova crise da economia (BRESSER PEREIRA, 1997, p.8) como sendo de cunho fiscal; o Estado entra em crise, pois, além da obsoleta forma de administração, fica com baixo crédito público, a capacidade de poupança pública e o poder de intervenção estatal gradativamente diminuem.

[...] A crise do modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: a crise do Welfare State no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas.

Destarte, foi necessário encontrar respostas à suposta crise diagnosticada pela teoria neoliberal, como sendo do Estado. Para tanto, a tarefa política dos anos 1990 seria a sua reforma ou reestruturação para que este voltasse a ser fator de desenvolvimento econômico e social. Emerge, então, o Estado Social-Liberal com uma administração gerencial.

Em suas análises, Bresser Pereira (1997) pontua quatro componentes ou processos básicos da reforma, quais sejam: delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho por meio de programas de privatização, terceirização e publicização; redução do grau de interferência do Estado através de programas de desregulação; aumento de sua governança e governabilidade⁸. Assim sendo, o modelo de reconstrução adotado abrangeu as reformas fiscal, da previdência social e a eliminação dos monopólios estatais.

Estas são as bases da reconstrução do Estado, segundo essa escolha de conceituação, as quais tiveram, ao longo da história, diferentes filiações de grupos políticos. Destaque-se a direita neoliberal que desde os anos 1930 criticava o seu crescimento e via no Estado mínimo a solução para a volta plena do desenvolvimento, observando-se que as reformas deveriam orientar-se para o mercado liberalizando-o, flexibilizando-o, tendo em vista que, “para o neoliberal o Estado deve limitar-se a garantir a propriedade e os contratos, devendo, portanto, desvencilhar-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.9).

Analisando tal perspectiva Frigotto (1996, p.80) explica:

Fundamentalmente, a tese neoliberal (que não é inequívoca) postula a retirada do Estado da economia (idéia do Estado Mínimo); a restrição dos ganhos de produtividade e garantias de emprego e estabilidade de emprego; a volta das leis de mercado sem restrições; o aumento das taxas de juros para

⁸Segundo Bresser Pereira (1999) a governabilidade ocorre quando os Estados dos diferentes países possuem ampla capacidade de definir políticas, ou seja, de governar, que depende principalmente de sua legitimidade junto à sociedade civil. Governança, segundo o mesmo autor, remete-se a competência dos políticos e burocratas em tomar decisões estratégicas, e da existência de instituições que viabilize uma administração gerencial, efetiva e eficiente do próprio Estado.

aumentar a poupança e arrefecer o consumo; a diminuição dos impostos sobre o capital e diminuição dos gastos e receitas públicas e, conseqüentemente, dos investimentos em políticas sociais.

De tal modo, o Estado ganha os subsídios para reformar-se com uma clara delimitação de sua área de atuação. Passa-se a ter Atividades Principais e Atividades Auxiliares ou de Apoio para serem desenvolvidas pelo Estado.

Segundo o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE) a mudança na estratégia de gerência pauta-se em quatro eixos, quais sejam: o núcleo estratégico, constituído pela presidência da república ou primeiro ministro, tribunais e parlamento sendo o centro no qual se definem as leis e as políticas, ou seja, é a cúpula do governo que define o perfil que o Estado assume; atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado, são as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. É composto pelas forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos, entre outras instituições; serviços não exclusivos são aquelas atividades que o Estado provê, mas como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado podem ser também oferecidos pelo setor privado e o setor público não-estatal; setor de produção e bens é formado pelas empresas estatais (BRESEER PEREIRA, 2006).

Frisa-se que no capitalismo moderno só tivemos duas reformas administrativas estruturais, uma que retirou a administração patrimonialista e implantou a burocrática e outra que a substituiu e implantou a administração gerencial em voga a partir dos anos 1980 no Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, nos anos 1990, nos Estados Unidos por meio do governo de Bill Clinton e, no Brasil, a partir do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, no ano de 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado.

Portanto, é a partir do referido governo, que atende fielmente à agenda proposta pelos “novos senhores do mundo” (FRIGOTTO, 1996), ou seja, os organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), entre outros. Voltando-se mais diretamente à educação em uma perspectiva mercadológica, as políticas públicas brasileiras são redesenhadas para enquadrar-se à perspectiva da modernidade do capitalismo internacional dos anos 1990.

Com isto infere-se que as políticas educacionais não são determinadas pelas mudanças no papel do Estado, mas são partes constitutivas deste, dando visibilidade e materialidade às mesmas.

Outrossim, na lógica dos teóricos neoliberais, o processo de reconstrução do Estado parte da perspectiva de melhoria da gestão pública, pautando-se na descentralização, no controle de resultados, na competição administrada e no controle social direto⁹, contrariando, desta feita, o discurso de Estado mínimo. Logo, segundo tal perspectiva:

[...] reformar o Estado não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões e, muito menos, é claro, levar à diminuição do seu poder de liderar o processo de mudanças [...] (CARDOSO, 2006.p.15).

Continuando, materializa-se um conjunto de medidas econômicas e programas políticos (aí se inclui a reforma do modelo de administração de Estado) que se posicionam contra a intervenção do Estado na economia e favoráveis à criação de condições para a mobilidade do capital. Posto isto, para o neoliberalismo, é fundamental que o Estado assegure a estabilidade econômica e política por meio da criação de condições jurídicas para as operações do capital transnacional e forneçam infra-estrutura, física e humana, para a acumulação deste.

A partir de tal ponto de vista novas relações devidamente respaldadas por um grande aparato jurídico são estabelecidas entre o Estado e a sociedade civil. No setor educacional podem-se citar diversas leis e emendas que reforçam tal argumento, como: Lei nº 9.131/95, que extinguiu o Conselho Federal de Educação, criou o Conselho Nacional de Educação e instituiu o processo de avaliação do ensino superior “PROVÃO”; Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF); Lei nº 9.394/96, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional; Decreto nº 2.208/97, que reestruturou o Ensino Profissional, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) criado pela MP nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13/01/05 e as parcerias público-privadas nas escolas, entre tantas outras.

Neste sentido Bresser Pereira (2006, p.13), advoga:

Os processos de reforma na América Latina não envolvem ou focalizam apenas o Estado, mas também as múltiplas possibilidades de ação do estado federado e do poder local. A transferência – seja por razões de convicção, seja por falta de recursos – de atribuições e atividades dos governos

⁹ A descentralização pode ser enfocada a partir de variados pontos de vista, em que, segundo Casassus (1995) há um enfoque técnico, o financeiro, da eficiência e a perspectiva da qualidade; segundo os teóricos do neoliberalismo o controle social direto parte de uma prerrogativa fundamental para o exercício da cidadania, uma vez que, por meio dela, a população organizada pode participar ativamente da ação do poder público e redirecionar sua ação de acordo com seus interesses.

nacionais para as diversas formas de governo local eleito estimula e gera novos fóruns de debate sobre a eficácia e a efetividade da gestão pública. Nestes encontram-se não só os diferentes níveis de governo, como também as organizações comunitárias e as organizações não- governamentais ou públicas não- estatais. Estas, que durante muitos anos foram um dos poucos espaços disponíveis para a discussão da relação entre gestão pública e cidadania, assumem um papel cada vez maior na provisão de serviços públicos sociais e científicos, através de um processo de parceria entre a sociedade e o Estado.

Com a mudança de estratégia de gerência na administração pública brasileira, o Estado e a sociedade civil como partes constitutivas desse processo são ressignificados, à medida que se definem novas funções para o Estado, assim como, competências para a sociedade civil. É neste contexto, que emerge a discussão em torno do tipo de propriedade e de instituição que prevalecem no “novo” modelo de Estado adotado.

A propriedade das atividades pertencentes ao núcleo estratégico e exclusivas ao Estado, quais sejam, as forças armadas e a polícia permanecem sendo estatais, no entanto, os setores não-exclusivos como a educação, sofrem uma alteração no modelo de propriedade, posto que:

[...] não implicam o exercício do poder do Estado [...] não há, portanto, razão para que sejam controlados por ele [...] a alternativa é adotar-se o regime de propriedade pública não-estatal (BRESSER PEREIRA, 2006 p.35).

De acordo com a linha de raciocínio exposta:

Há três possibilidades com relação aos serviços não exclusivos: podem ficar sob o controle do Estado, podem ser privatizados e podem ser financiados ou subsidiados pelo Estado, mas controlados pela sociedade, isto é, ser convertidos em organizações públicas não-estatais (idem, 2006, p.35).

Quanto às instituições, há o surgimento de dois modelos: as agências autônomas e as organizações sociais¹⁰. Esta é uma figura jurídica recentemente criada, por meio da Lei nº 9.637, de 15/05/98 e, configura-se como um ente de cooperação que pode ser compreendido na expressão entidade paraestatal, uma que esta “[...] ao lado do Estado, para executar cometimentos de interesse do Estado, mas não privativos do Estado” (MEIRELLES, 2003,

¹⁰ Segundo Hely Lopes Meirelles (2003) são pessoas jurídicas de direito privado previstas no Código Civil (art. 44, I e II) e seguem certos ajustes previstos em lei, quais sejam; a) não podem ter finalidade lucrativa e os eventuais excedentes financeiros devem ser reaplicados em suas atividades; b) fim social de interesse coletivo, em qualquer das áreas previstas em lei: ensino, saúde, cultura, etc; c) possuir órgãos diretivos colegiados, com a participação de representantes do Poder Público e da comunidade; d) publicidade de seus atos; e) submissão ao controle do Tribunal de Contas dos recursos oficiais recebidos (o que já existe); f) celebração de um contrato de gestão com o Poder Público, para a formação da parceria e a fixação das metas a serem atingidas e o controle de resultados.

p.362). Portanto, por meio da criação da figura das organizações sociais há a permissão da transferência de certas atividades exercidas pelo poder público e, que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão.

Portanto, segundo Meirelles (2003, p.364):

[...] trata-se de nova forma de *parceria*, com a valorização do chamado terceiro setor, ou seja, serviços de interesse público, mas que não necessitam ser prestados pelos órgãos e entidades governamentais. Além dessa, existe outra intenção subjacente, que é a de exercer maior controle sobre as entidades privadas que recebem verbas orçamentárias para a consecução de fins assistências, mas que não ficam submetidas a qualquer controle de resultados.

Ainda como parte da estratégia desenvolvida pelo MARE, tem-se as agências autônomas que são corpos estatais com maior autonomia gerencial, administradas segundo um contrato de gestão¹¹ em substituição a rigidez burocrática dos controles estabelecidos aprioristicamente.

Conquanto, infere-se que privatização e mercantilização do setor público fazem parte de um novo acordo global, em que segundo Ball (2004, p.105):

[...] os valores do mercado privado são celebrados em quase todos os estados do ocidente, dando legitimação e impulso para certas ações e compromissos (espírito empresarial, competição e excelência), e inibindo e deslegitimando outros – justiça social, equidade, tolerância.

Destaque-se, que, no discurso neoliberal, a crise iniciada por volta dos anos de 1980 tem como causa primordial o Estado em seus aspectos fiscal, político e administrativo. No entanto, tal argumento vai na contramão de análises, como a de Mészáros (2002), que afirma serem provenientes do capital as sucessivas crises, em virtude de ser um sistema incontrolável e tipicamente constituído por fraturas e defeitos estruturais.

Para Mészáros (2002, p. 6) “o capital antecede ao capitalismo e é a ele também posterior”. O capitalismo é uma das formas possíveis de realização do capital, uma de suas variantes históricas, como ocorre na fase caracterizada pela subsunção real do trabalho ao capital. Diante disto, o “sistema de sociometabolismo do capital” é mais abrangente e poderoso, tendo como núcleo constitutivo o tripé articulado e inseparável entre capital,

¹¹ A Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998, seguindo as diretrizes delineadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elevou ao status constitucional a possibilidade de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração mediante "contrato" a ser firmado entre a instituição e o poder central, no qual se estabelecerão as metas de desempenho a serem cumpridas para a manutenção da sua autonomia.

trabalho e Estado, sendo que é o trabalho e não o Estado que sustenta o pilar do capital em sua contínua dependência estrutural ao capital.

Note-se então, que há uma tendência destrutiva do capital acentuada no capitalismo contemporâneo, qual seja a taxa de utilização decrescente do valor de uso das coisas, uma vez que o modo de produção capitalista não tem como objetivo final o valor de uso – necessidade – sendo, portanto, o valor de troca mais importante e separado daquele de modo que subordina radicalmente o valor de uso ao valor de troca. Conquanto, os indícios da crise estrutural são o aumento da competitividade, a concorrência intercapitais, a destruição e/ou a precarização na era moderna da força humana que trabalha, o baixo investimento, redução do progresso técnico, entre outros fatores.

Silva Junior (2002, p.34), coaduna-se com a análise feita por Mészáros (2002), quando afirma:

[...] na economia temos uma taxa decrescente do valor de uso, além da tendência decrescente da taxa de lucro; em outras palavras, trata-se da obsolescência planejada para aumentar intensiva e artificialmente o espaço de realização do valor. Isso implica dizer que, além dos deslocamentos do capital, há ainda a efemeridade das mercadorias, o que possibilita menor preocupação com a extensão do espaço do mercado consumidor. Há, aí, uma mudança profunda no movimento da sociedade em geral, que implica práticas sociais que degradam a condição humana – há uma acentuação da degradação do processo civilizatório atual, como nunca visto antes.

Ainda segundo Mészáros (2002) o defeito estrutural do capital encontra-se na “ausência de unidade” entre produção e controle; produção e consumo e circulação global, em que a carência de unidade deve-se ao fato de que a própria fragmentação assume a forma de antagonismos sociais. Em outras palavras ela se manifesta em conflitos fundamentais de interesse entre as forças sociais hegemônicas alternativas. No que concerne à produção e controle, a “unidade ausente” é “aliviada” pelo Estado por meio de aspectos, tais como: o aparato jurídico, o Estado moderno e as necessidades de intervenções políticas e legais diretas ou indiretas nos conflitos.

Para o capital, portanto, a formação do Estado moderno é uma exigência para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema, em que:

O Estado se afirma como pré-requisito indispensável para o funcionamento permanente do sistema do capital, em seu microcosmo e nas interações das unidades particulares de produção entre si (a produção e seu controle; a produção e o consumo; a produção e circulação), afetando intensamente tudo, desde os intercâmbios locais mais imediatos até os de nível mais mediato e abrangente (MÉSZÁROS, 2002, p.105-109).

Convém destacar que a partir da perspectiva adotada – administração gerencial – se faz necessário delinear a natureza e o papel do Estado nas sociedades capitalistas, problematizando o tipo de Estado que a sociedade esta incluída, o Estado moderno, enquanto “[...] comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX, 2007, p. 47) e pertencente ao sistema capitalista.

Na concepção de Marx, o Estado como ordenamento político nasce da divisão de classe, em que há a classe dominante – que detém o poder econômico, a propriedade sobre os meios de produção e, também o poder político; e a outra classe, a trabalhadora, que vende sua força de trabalho para garantir sua subsistência. Portanto, para compreendê-lo parte-se da apreensão da sociedade civil burguesa. Neste sentido, é que se afirma que o Estado “[...] tem como função assegurar e conservar a dominação e a exploração de classe” (BOTTOMORE, 2001, p.133).

Observa-se, segundo a linha de raciocínio marxista, que o Estado moderno funciona como um instrumento de uma classe dominante que defende os interesses da propriedade a despeito do interesse geral da sociedade. Este fato afirma a concepção defendida por Marx e Engels e nega a de Hegel, o qual apresenta o Estado como a materialização do interesse geral da sociedade.

Engels, citado por Bottomore (2001, p.134) exemplifica tal afirmação sobre o Estado, vez que é:

[...] em geral, o Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que, por meio dele, torna-se igualmente a classe politicamente dominante, adquirindo com isso novos meios de dominar e explorar a classe oprimida.

Notem-se, assim, dois argumentos que explicitam o porquê do Estado desempenhar tal papel: os diversos fatores ideológicos e políticos e as “coerções estruturais” a que o Estado está sujeito dentro da sociedade capitalista. Com isso infere-se que são as relações sociais que determinam o tipo de Estado, pois, ele está relativamente subordinado e limitado por forças e pressões que lhe são externas. No entanto, não contrariando a idéia de ser uma instituição independente com interesses e propósitos próprios, haja vista que uma de suas funções é regular a luta de classes e assegurar a estabilidade da ordem social.

Ainda segundo Marx (2007), o Estado burguês moderno sendo um instrumento de controle da classe dominante promove a manutenção da divisão de classes e a conservação da exploração dos trabalhadores que precisava ser superado e, conseqüentemente instaurado outro modelo de sociedade constituída pela classe trabalhadora.

Outro ponto fundamental é que a abordagem gerencialista na administração pública combate, em especial, o modelo burocrático clássico, cujo principal exegeta foi Max Weber (2004), que destacou o modelo racional-legal de administração, baseado na centralização e no controle formal de procedimentos. Neste sentido, cabe esclarecer alguns pontos da análise weberiana.

O surgimento do Estado racional no ocidente vem garantir a subsistência do capitalismo por meio da coação física, sendo o Estado “[...] uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiado no meio da coação legítima” (p.526), diferencia-se, segundo Weber (2004) de outras formas de sociedade como as de base pré-capitalistas e pré-democráticas, sob a égide de um Estado racional pautado em uma administração racional e em uma burocracia profissional que se assentam o desenvolvimento do capitalismo moderno.

Neste ínterim, para Weber (2004) o Estado moderno é:

“[...] uma associação de dominação institucional, que dentro de determinado território pretendeu com êxito monopolizar a coação física legítima como meio da dominação e reuniu para este fim, nas mãos de seus dirigentes, os meios materiais de organização [...] (p.529).”

Deste modo, as tipologias das formas de governo: tradicional, carismática e legal diferenciam-se e, no Estado racional predomina a dominação legal ou burocrática. Esta se baseia na crença nas leis e no Direito, típica do Estado Moderno, uma vez que “[...] é uma formação permanente e corresponde, com seu sistema de regras racionais, à satisfação de necessidades constantes e calculáveis com meios normais.” (p.323) ou ainda “[...] a burocracia é de caráter ‘racional’: regra, finalidade, meios, impessoalidade ‘objetiva’ dominam suas atitudes” e, aquela, pauta-se na devoção afetiva à pessoa do senhor e a seus dotes sobrenaturais (carisma) e, particularmente: a revelações, heroísmo, poder intelectual ou de oratória.

A patriarcal ou tradicional fundamenta-se na crença da santidade das ordenações e dos poderes senhoriais há muito existentes, ou seja, “[...] é a submissão pessoal ao senhor que garante legitimidade das regras por este estatuídas, e somente o fato e os limites de seu poder de mando têm, por sua vez, sua origem em ‘normas’, mas em normas não estatuídas, sagradas pela tradição” (p.234).

Ressalte-se, que é a partir do capitalismo que há uma distinção entre aquilo que é patrimônio público e privado, posto que nas sociedades anteriores à instituição do capitalismo, tal distinção era muito tênue à medida que o modelo de administração do Estado vigente era patrimonialista, em que “[...] ‘patrimonialismo’ significa a incapacidade ou

relutância de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados. (BRESSER PEREIRA, 2006, p.26). Assim sendo, a substituição do modelo patrimonialista de administração do Estado pelo modelo burocrático se expressa no domínio racional legal por meio da burocracia, entendida como o governo da razão, meio pelo qual age o Estado Racional Moderno.

A estas características do Estado acrescentam-se outras, quais sejam, de um lado, comporta uma racionalização do Direito tendo como conseqüências a especialização dos poderes legislativo e judiciário, bem como, a instituição de uma polícia encarregada de proteger a segurança dos indivíduos e de assegurar a ordem pública e, de outro lado, apóia-se em uma administração racional baseada em regulamentos explícitos que lhe permite intervir nos mais diversos domínios, desde a educação até a saúde, a economia e mesmo a cultura. Enfim, dispõe de uma força militar permanente.

Desta feita, com o progresso da economia, do capitalismo e do Estado, emerge, também, o avanço em direção ao funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e divisão do trabalho, competências fixas, documentação e ordem hierárquica (WEBER, 2004). Assim, o modelo burocrático tendo como objetivo a máxima eficiência da organização e como características o caráter legal das normas e regulamentos, estilo racional, a divisão do trabalho, a impessoalidade nas relações, hierarquia da autoridade e, rotinas e procedimentos padronizados ocasiona a previsibilidade do comportamento humano e a padronização do desempenho dos participantes.

Vale destacar a comparação do Estado moderno com uma empresa, uma vez que a relação de dominação desta com aquela, para Weber (2004) são similares e condicionadas pelos mesmos fatores, uma vez que, há meios necessários à dominação, tais como, o controle do quadro de pessoal executivo (vínculo coercitivo, incentivos: recompensa material e honraria social) e o controle dos implementos materiais da administração.

A relação entre o binômio Estado e sociedade civil torna-se também, e, em especial, a partir dos anos de 1990 multifacetada, posto que emergem conceitos diferenciados e em disputa, vez que há comumente a noção que a sociedade civil envolve uma diversidade de espaços, atores e formas institucionais, variando em seu grau de formalidade, autonomia e poder.

Visto de uma perspectiva histórica, o conceito de sociedade civil é utilizado por autores como Locke e Rousseau, por exemplo, para fazer referência ao governo civil em contraposição ao estado de natureza. Desta feita, o termo examinava as condições sob as quais

os seres humanos poderiam escapar do Estado de natureza e entrar em uma forma contratual de governo baseada na regra da lei, ou seja, em uma sociedade civil.

Para Hegel, a sociedade civil é a esfera dos indivíduos constituída como uma arena de necessidades particulares, interesses egocêntricos e dotada de um potencial de autodestruição, em que só prevalecerá o interesse universal por meio da mediação do Estado. (BOTTOMORE, 2001).

Por volta do século XVIII há a associação de sociedade civil com a sociedade capitalista de mercado, fato acompanhado pela emergência da economia política. Estabelece-se, portanto, uma íntima ligação entre sociedade civil e a divisão do trabalho, à produção em massa e as relações de propriedade privada próprias do capitalismo moderno.

Porquanto, Marx usa inicialmente o conceito de sociedade civil como medida de transição da sociedade feudal para a burguesa, em que os antigos laços de privilégio pertencentes às diferentes sociedades como as “guildas” foram substituídos pelas necessidades egoístas de indivíduos separados uns dos outros e agora vinculados pela lei e mediados pelo Estado. Bottomore (2001, p.351) demonstra essa relação exemplificando:

A natureza fragmentária e conflitante da sociedade civil, com suas relações de propriedade, carece de um tipo de política que não reflita esse conflito, mas seja dele abstraído e afastado. O Estado moderno torna-se necessário (e ao mesmo tempo limitado) pelas características da sociedade civil.

Marx desenvolve duas divisões em sua análise sobre o conceito, quais sejam, a associação de sociedade civil com a esfera de produção e seu caráter histórico como limiar da modernidade. Define, por conseguinte, a sociedade civil como a arena da luta de classes, faz dela o lugar das relações econômicas, ou melhor, das relações que constituem a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política.

Para o referido autor, a sociedade civil é constituída de massas separadas cuja formação é casual e não remonta a uma organização. Essas massas são definidas em relação à esfera produtiva. Assim sendo, as relações de poder sob a sociedade civil são definidas pela emergência de duas classes antagônicas, a burguesia e o proletariado (BOTTOMORE, 2001).

Neste sentido, segundo Marx (2003, p.53) “[...] a sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas [...] a sociedade civil, como tal, desenvolve-se apenas com a burguesia”.

Conseqüentemente, a condição para a emergência da sociedade civil se encontra na separação de uma esfera privada de produção e da troca da arena pública do Estado

político, em que o domínio privado da produção seria caracterizado por uma divisão do trabalho que facilitava a troca de “commodities” entre indivíduos livres e iguais.

Ressalte-se, que para Marx o Estado não expressa uma separação da sociedade civil, mas sim, um reflexo desta, em que o Estado contém a sociedade civil a fim de conservá-la tal como ela é. Deste modo, para o autor a sociedade civil coincide com o momento estrutural, vez que:

A forma de intercâmbio, condicionada pelas forças de produção existentes em todas as fases históricas anteriores e que, por sua vez, as condiciona, é a sociedade civil [...] vê-se já, aqui, que esta sociedade civil é a verdadeira fonte, o verdadeiro cenário de toda a história, e quão absurda é a concepção histórica anterior que, negligenciando as relações reais, limitava-se às ações altissonantes dos príncipes e dos Estados (MARX, 2003, p. 53).

Para Gramsci, op. cit. Bottomore (2001) a sociedade civil não é simplesmente uma esfera de necessidades individuais, mas o conjunto de aparelhos privados de hegemonia, quais sejam: partidos de massas, sindicatos, as associações, movimentos sociais, que representam os interesses e valores de diferentes classes e segmentos sociais com um potencial de auto-regulação racional e de liberdade.

A sociedade civil é considerada uma das esferas principais do Estado a outra seria a sociedade política, ou seja, o conjunto de mecanismos por meio dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e policial-militar.

Conceito, portanto, diferente do adotado pelo viés liberal, denominado de terceiro setor, uma vez que para este o Estado encontra-se num setor, o mercado em outro e a sociedade civil num terceiro setor e, aquele defende a tese de que a sociedade civil faz parte do Estado em sentido amplo, em que há uma inter-relação “[...] já que nela têm lugar evidentes relações de poder” (COUTINHO, 2008, p.195).

Nessa perspectiva, o conceito de sociedade civil gramsciano contraria a idéia fragmentada advinda do terceiro setor, pretensamente situado para além do Estado e do mercado, posto que:

A “sociedade civil”, em Gramsci, é uma importante arena da luta de classes: a partir de seu surgimento é, sobretudo, nela que as classes lutam para obter hegemonia, ou seja, direção política fundada no consenso, capacitando-se assim para a conquista e o exercício efetivo do poder governamental (COUTINHO, 2008, p.190).

A matriz neoliberal permeia o conceito de sociedade civil a partir dos anos de 1990, advoga que ela é um espaço passivo, neutro, menos como uma esfera contraposta ao Estado e ao capitalismo e mais como um complemento ou mesmo substituto para o Estado e o mercado. Posto isto, a sociedade civil deixa de ser um espaço de luta e de emancipação para ser o reino da estabilidade, da provisão, da confiança e da responsabilidade social.

Materializa-se assim, um novo conceito, ou sinônimo para sociedade civil, qual seja, o “Terceiro Setor” o qual promove a atomização entre as esferas pública e privada, posto que se assimila esta – não estatal – com o mercado e sociedade civil e, aquela, como a esfera de ação do Estado. Há, portanto, segundo Montañó (2005) uma segmentação tripartite da realidade social e uma concepção limitada de bem-estar.

Portanto, a sociedade civil na perspectiva do terceiro setor é composta por organizações destinadas a auto-ajuda e ajuda ao próximo, tais como, as organizações sem fins lucrativos ou organizações não-governamentais, fundações, entre outros, cujo cenário legal é constituído por mecanismos tais como: os fundos patrimoniais, os termos de parceria e imunidade a impostos¹², entre tantos outros aparatos jurídicos a fim de legitimar e “[...] garantir a efetividade, a otimização e amplitude de suas atividades” (SZAZI, 2004).

Desta feita, percebe-se que há uma contradição entre os conceitos de sociedade civil na perspectiva marxiana e gramsciana e, a apresentada pela matriz neoliberal materializada no terceiro setor, uma vez que este se apresenta de maneira setorialista, despolitizado e deseconomizado, enquanto aquele representa o confronto, a luta e é integrante da totalidade social e representante das atividades classistas e de luta política e econômica.

O Estado “democrático” que se apresenta no contexto delineado é aquele que “democraticamente” transfere os direitos sociais de sua alçada para a sociedade civil, em que num “[...] aparente clima democrático, denomina tal movimento de descentralização, quando de fato o núcleo gestor já definiu as políticas públicas para o social sob a orientação do

¹² Segundo Szazi (2004), os fundos patrimoniais são próprios as fundações, uma vez que se destinam a servir, sem intuito de lucro, a uma causa de interesse público determinada. Sendo assim, a constituição de um fundo patrimonial obedece a alguns incentivos, tais como, “a simples possibilidade de doar, ainda que um valor modesto, sabendo que ele será somado às dotações de outras pessoas para mesma causa”, o fundo patrimonial poderá ser constituído por bens de qualquer natureza, situados no país ou no exterior e apoiado no controle de gestão, qual seja, o velamento das fundações pelo Ministério Público; os termos de parceria foram instituídos com a Lei nº 9.790/99 como instrumento de cooperação entre o setor público e as organizações da sociedade civil de interesse público, qualificadas como Oscips, para fomento e a realização de projetos; imunidade a impostos; é uma limitação à competência de instituir tributos e somente pode provir de um dispositivo previsto na Constituição Federal. As entidades sem fins lucrativos, que atendam aos requisitos do art. 14 do Código Tributário Nacional e que prestem educação em sentido amplo fazem jus à imunidade tributária.

econômico” (SILVA JUNIOR, 2002, p.35). Isto posto, os direitos sociais¹³ e sua efetivação passam a pertencer ao âmbito privado, ou seja, as comunidades de bairros, famílias e, instituições religiosas com o objetivo de trançar uma rede de solidariedade que seja capaz de ajudar e proteger os mais carentes.

À luz de diversas promessas, como, o reforço da sociedade civil; diminuição do poder estatal; criação de um espaço alternativo de produção/consumo de bens e serviços; propiciar o desenvolvimento democrático; estimular os laços de solidariedade local e voluntária; compensar as políticas sociais abandonadas pelo Estado e, constituir fonte de emprego alternativo, o terceiro setor induz para o caminho que possa combater de maneira eficiente a injustiça, a exclusão e a ineficiente atuação do Estado por meio, por exemplo, da construção de parcerias com o Estado e a sociedade civil na promoção do desenvolvimento social, em que inegavelmente a sociedade civil é interpretada como uma abstração, uma vez que não há diferenças de classes, nem antagonismos em suas relações (MONTAÑO, 2005).

Nesse movimento de suposta incapacidade unilateral do Estado em gerenciar os serviços e as políticas públicas, são incluídas as políticas educacionais, que em nome da busca de maior eficiência e qualidade implementam mecanismos de focalização de ações, por exemplo, na gestão dos sistemas educacionais por intermédio de parcerias. Estas introduzem uma nova modalidade de financiamento e gestão nas redes municipais e atuam, em especial, no ensino fundamental que, por lei, deve ter cobertura universal do Estado.

1.3 A centralidade da gestão educacional no contexto das políticas públicas educacionais.

A partir do enfoque da gestão educacional, consegue-se observar e compreender os problemas sociais e da comunidade escolar; o modo como a escola se organiza administrativa, pedagógica e financeiramente e, como se estabelecem as relações no seu funcionamento diário e as atitudes em relação às pessoas. Assim, por meio da análise da estrutura funcional ou gestão de uma instituição é possível que se denote centralismo e autoritarismo ou descentralização e participação ativa, elementos que interferem nos objetivos

¹³ Segundo Gramsci, citado por Coutinho (2008) no mundo moderno, hegemonizado pela burguesia os direitos sociais, tais como, à educação pública e universal, à saúde, à habitação, à previdência pública e a assistência foram por muito tempo negados e os são ainda hoje pelos expoentes do neoliberalismo sob a alegação de que estimulariam a preguiça, violariam as leis do mercado, além de impedirem os homens de se libertar da tutela de um poder estatal autoritário e paternalista.

finais de cada instituição, quais sejam, aprendizagem e formação de sujeitos críticos e participativos. Vejamos:

[...] a gestão escolar é uma dimensão, um enfoque de atuação, um meio e não um fim em si mesmo, uma vez que o objetivo final da gestão é aprendizagem efetiva e significativa dos alunos, de modo que, no cotidiano que vivenciam na escola, desenvolvam as competências que a sociedade demanda (LÜCK, 2000, p.8).

Partindo, portanto, da perspectiva de gestão educacional que se pauta em mediações e em princípios de uma gestão colegiada, autônoma e envolvida com os princípios da democracia, enquanto um processo de ampliação crescente de participação e analisando o cenário educacional dos anos de 1990, infere-se que o conceito de gestão sofreu uma reestruturação frente à política educacional instaurada e aos mecanismos implementados na gestão dos sistemas de ensino a partir da adoção de programas de gestão educacional, tal como, “Escola que Vale”, uma vez que, eles são introduzidos sob o discurso de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino fundamental, por meio da implementação, sistematização e disseminação de metodologias de fortalecimento da gestão de Secretarias Municipais de Educação e de unidades escolares e pautam-se em conceitos de eficiência, formação de diretores tecnicamente competentes e indicadores e metas gerenciais.

Neste sentido, Melo (2001, p. 244) afirma:

A tese que foi trazida para o interior da escola - a da qualidade total da educação - propõe como fórmula a ser aplicada a da gestão empresarial, na qual a busca por resultados, o paradigma pedagógico, a eficiência e a eficácia dos modelos deixam patente à competitividade como método e a busca pelo sucesso individual como regra.

Desta forma, no interior das redes estaduais e municipais e na gestão da escola pública, se insere um novo paradigma de qualidade transferida do mundo dos negócios privados, com sua lógica pautada pelo mercado, para incorporar-se à administração e à organização do trabalho escolar, em que, Paro (2003, p. 135), nega tal ponto de vista, uma vez que:

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

O paradigma gerencial adotado na gestão educacional advém das políticas educacionais que estão sob a égide dos países centrais que chegam aos países periféricos sob as orientações dos organismos internacionais que os representam e, são embasadas na matriz teórico-político-ideológica do Estado delineada anteriormente.

Neste contexto, é materializada, em especial, nos anos de 1990, políticas recessivas estruturadas a partir da lógica do mercado, subordinando as políticas educacionais à economia e a instrumentos, tais como, a desconcentração e/ou descentralização, regulação do sistema educacional¹⁴ e ao agravamento da miséria e da exclusão social. Estabelece-se uma mútua dependência entre os fatos e relações que se dão no âmbito das políticas, do Estado e da sociedade, ou seja, do sistema social mais amplo para as relações no cotidiano das unidades escolares.

Soares, (2007, p. 17) neste sentido afirma:

[...] as políticas recessivas acordadas com o FMI e os programas de liberalização e desregulamentação da economia brasileira estimuladas pelo Banco Mundial levaram o país a apresentar, no início dos anos 1990, um quadro de agravamento da miséria e da exclusão social sem precedentes neste século, com cerca de 40% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza.

A partir da reforma do Estado, de sua administração e da educação emerge uma discussão¹⁵ em torno dos conceitos de descentralização e desconcentração, em que segundo Lobo (1990) esta não ameaça tanto as estruturas consolidadas, uma vez que não há a transferência de poder, posto que se pauta na dispersão físico-territorial das agências governamentais. Segundo Meirelles (2003, p.331) “[...] uma técnica administrativa de simplificação e aceleração do serviço”, enquanto aquela envolve “[...] necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos” (LOBO, 1990, p. 6).

A descentralização, portanto, adquire diferentes contornos, em que se destaque três vertentes, quais sejam, da administração direta para a indireta, de nível a outro e do Estado para a sociedade civil.

¹⁴ A regulação do sistema educacional ocorre por meio de influências externas e mediações internas, uma vez que as externas são personificadas no modelo da reforma educacional proposto pelos organismos internacionais, tais como, UNESCO, BM, OCDE, CSEE e as mediações internas são materializadas em diversas leis, portarias, decretos e outras regulações, tais como, as alterações executadas nos diferentes níveis e modalidade da educação, no financiamento, nas orientações curriculares ou no sistema de avaliação.

¹⁵ A discussão em torno dos referidos conceitos surgem na reforma do Estado da década de 1960, por meio do Decreto nº 200 de 1967, no entanto, ganham novo vigor com a reforma dos anos de 1990.

A prestação do serviço público ou de utilidade pública pode, quanto a sua execução, ser direta ou indireta, uma vez que diz respeito a sua implementação e operação. Assim sendo, a execução direta segundo Meirelles (2003) é realizada pela pessoa estatal, autárquica, fundacional, empresarial, paraestatal ou particular a despeito de terceiros, ou seja, há a outorga ou delegação de autonomia aos entes administrativos. Já na execução indireta o serviço prestado ao usuário comete a terceiros, em que o Estado transfere o serviço ou sua prestação aos usuários.

A segunda vertente dá-se entre os níveis governamentais, ou seja, a relação de cooperação entre a União, estados e municípios é materializada em dois focos: a financeira e a político-institucional.

Por fim, tem-se a descentralização relacionada com a transferência de funções do Estado para a sociedade civil, em que há pensamentos distintos, vez que há aqueles que defendem a privatização de algumas atividades que o Estado desenvolve e outro que “[...] propugna uma articulação maior entre a sociedade civil e o Estado, através da cooperação mútua na prestação de determinados serviços públicos, geralmente os ligados à área social.” (LOBO, 1990, p.7).

Nesses termos, é que se enquadra a gestão das escolas públicas, ou seja, revestida por um discurso de democratização por via da descentralização e do apelo à participação comunitária amparada no discurso de recuperação dos sistemas educacionais retrógrados e ineficientes típicos dos países subdesenvolvidos. Desta feita, defendendo a tese de incapacidade do Estado e como possível instrumento para a solução do problema para a política de descentralização, segundo Casassus (1995, p. 16):

[...] espera-se que, por intermédio destes processos instrumentais, seja alcançada, no plano político, maior participação e mais democracia; no plano econômico, a expectativa é de mais recursos; melhor qualidade, no técnico pedagógico; e, no plano administrativo, maior eficiência nos processos educacionais.

A partir da redefinição de objetivos referentes às funções estatais a área educacional também é refuncionalizada, uma vez que, o Estado passa a agir de maneira focalizada em determinados segmentos e a responsabilidade em arrecadar recursos passa a ser compartilhada com a comunidade local, relativizando o dever do Estado em garantir financiamento à educação. Prontamente, na educação o foco é sobre a universalização do ensino fundamental e na expansão dos programas de educação profissional (NEVES & FERNANDES, 2002).

O objetivo fundamental da educação passar a ser contribuir para o aumento da produtividade e, da competitividade empresariais, prioritariamente dos setores monopolistas, de capital estrangeiro, em que as diretrizes educacionais respondem ao capital internacional e são financiadas, em especial, com recursos do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

A esse respeito, Draibe (1999) ratifica a política educacional instaurada:

Redistribuição de recursos, descentralização da execução do gasto; reforço da progressividade e redistributividade dos recursos; reequilíbrio regional da alocação; descentralização; desconcentração dos recursos e funções; participações dos pais; parcerias com a sociedade civil; modernização dos conteúdos; diversificação das carreiras; criação de sistemas nacionais de capacitação docente; e criação de um sistema nacional de avaliações educacionais.

De tal modo, em meados da década de 90 com o governo Itamar Franco e seus documentos orientadores, a exemplo, “A Declaração Mundial sobre Educação para Todos” e o “Plano Decenal de Educação para Todos” e, mais fortemente a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso e com continuidade no governo de Luis Inácio Lula da Silva, as políticas públicas para a educação são re-significadas, a fim de atingir um consenso em torno da necessidade e da racionalidade das reformas e do imprescindível envolvimento da sociedade civil.

A reforma educacional do século XX, tendo como eixo as escolas e sendo baseada em políticas mercantis em detrimento das universais, em que a educação é subordinada à economia concretizou uma nova forma de organização no sistema educacional. Como afirma Krawczyk (2005) “re-significando o conceito de cidadania e estabelecendo formas quase mercantis de delegação de poderes”, que reestruturam e direcionam a participação da comunidade por meio de ações voluntárias e parcerias no intuito de amenizar as carências das instituições escolares pautadas numa cultura autoritária.

Sendo um dos alicerces da reforma, a gestão educacional sofreu uma considerável inversão, vez que, de luta da comunidade escolar por uma maior participação nas decisões da educação, que foram intensas na transição do governo autoritário para o democrático por volta dos anos 1970 e 1980, passou para integrante da lógica liberal, que se materializa por meio da descentralização, em que é preciso definir quem deve ser o responsável pela escola pública, desde os seus conteúdos, passando pelo financiamento até a verificação dos resultados.

Assim, partindo da premissa de alcançar uma maior eficiência e produtividade na educação e utilizando como pressuposto a incapacidade de provê-la com qualidade e de forma

unilateral, o poder público tem dado ênfase para a gestão compartilhada¹⁶, cujas parcerias com instituições governamentais e não-governamentais, públicas e privadas, além de atividades de intercâmbio e cooperação internacional, representam a expressão do discurso de transferência de responsabilidades à sociedade civil, fala que atende ao modelo de descentralização da educação em curso.

São visíveis tais acordos em diversos documentos emanados pelo Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) entre outros, os quais ratificam a idéia de parcerias no intuito de promover a qualidade nas escolas brasileiras:

Um salto qualitativo na educação pública brasileira, através de um novo estilo de relacionamento das instituições educacionais com a sociedade em geral, e da efetiva mobilização das forças culturais presentes na escola, para a construção de um projeto educacional competente (CONSED).

A partir de tal premissa, podem-se citar programas e projetos como “Projeto Renageste”, criado em 1996 pelo CONSED, cujo destino é “a formação de massa crítica em gestão educacional, tendo por base os princípios de rede, de parceria e de referência”; o Programa “Todos pela Educação” que afirma em uma das 28 diretrizes a serem seguidas pelos sistemas estaduais e municipais a necessidade de “firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infra-estrutura da escola ou à promoção de projetos socioculturais e ações educativas” (BRASIL; MEC); Programa “Amigos da Escola” criado em 1999 e coordenado pela emissora de televisão Globo, sendo no Estado do Pará coordenado pela TV Liberal.

No Brasil ¹⁷há várias parcerias e/ou acordos de cooperação entre empresas, governos, prefeituras, escolas, universidade e ONGs, cujas diretrizes permeiam a gestão dos Sistemas de Ensino e chegam a ser adotadas como política pública nas redes. A título de exemplo, conforme demonstra o Quadro 1, tem-se o Instituto Ayrton Senna e sua expressiva abrangência, a saber:

¹⁶ Segundo Souza (2001) o modelo de “gestão compartilhada” pauta-se no discurso da democratização e da modernização da gestão escolar, no entanto, ao fundamentar-se no modelo neoliberal implantado no Estado do Paraná durante os últimos governos conservadores promove na verdade uma negação da educação escolar por meio do transplante da eficiência da administração capitalista para a escola.

¹⁷ Dados extraídos dos sites oficiais das referidas fundações, institutos e projetos, tais quais, respectivamente; <http://amigosdaescola.globo.com/TVGlobo/Amigosdaescola>; <http://www.vale.com/vale>; <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br>.

QUADRO 1: Abrangência do Instituto Ayrton Senna (1994 – 2009)

Crianças e Jovens	Educadores Formados	Número de Estados Atingidos *	Número de municípios atingidos**	Investimento (milhões/reais)
11.640.930	553.512	26	1.372	203.417.308

Fonte: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/default.asp/>

* Mais o Distrito Federal. ** em 26 Estados e Distrito Federal.

De acordo com o quadro é ascendente e significativa a evolução da presença do Instituto Ayrton Senna em iniciativas educacionais. Tal argumento é consolidado ao ser observado que todos os estados mais o Distrito Federal fazem parte de algum programa desenvolvido pelo Instituto, em que os qualifica como “nove soluções para a educação do Brasil” e, ainda afirma serem os mesmos “[...] iniciativas educacionais que trazem respostas criativas, eficazes e de grande impacto, dentro da escola e fora dela” (<http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br/default.asp>. Acesso em 04/04/2010).

O significativo aumento dos investimentos do IAS, coaduna-se com o crescimento do terceiro setor no Brasil, na década de 1990, uma vez que nesse período, atingiu os 14%, e, em nível mundial, atingiu quase 5% do PIB (FERNANDES in IOSCHPE, 2000; FALCONER; VILELA, 2001; MELO NETO; FRÓES, 2002). Grande parte desses recursos tem origem nos *royates* Senna, mas também, em empresas públicas como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e em empresas privadas, como o Serviço Social da Indústria (SESI), a Nókia Celulares, a Nortel, Microsoft e a Gateway, dentre tantas outras.

Nessa direção, o quadro 2 demonstra os nove programas desenvolvidos pela ONG e o número de municípios e crianças e jovens atendidos a saber:

QUADRO 2: Programas do Instituto Ayrton Senna

Programas	Crianças e Jovens	Nº de Municípios
<i>Acelera Brasil</i>	266.398	876
<i>Comunidade Conectada</i>	30.456	6
<i>Educação pela Arte</i>	3.966	12
<i>Escola Conectada</i>	6.640	9
<i>Educação pelo Esporte</i>	31.322	28
<i>Gestão Nota 10</i>	927.796	346
<i>Se Liga</i>	188.443	1.000
<i>Super-Ação Jovem</i>	102.196	152
<i>Circuito Campeão</i>	576.604	591
TOTAL	2.133.821	3.020

Fonte: <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br> - dados de 2009

Conforme as informações do quadro e de dados extraídos do site do Instituto, a atuação dos referidos programas ocorre em três áreas; educação formal, complementar e tecnologia. Eles foram criados e implementados com estratégias e metas definidas, além de receberem acompanhamento e avaliações sistemáticas com a finalidade de alcançar seu objetivo maior, qual seja, o sucesso do aluno na escola.

Outra ilustração (Quadro 3) da ascendente presença de Institutos, ONGs e Fundações por intermédio de programas educacionais na gestão educacional pública é o comparativo de abrangência estabelecido com apenas duas entidades do terceiro setor, quais sejam, Fundação Vale e o Instituto Ayrton Senna..

QUADRO 3: Alcance de atuação entre a Fundação Vale e Instituto Ayrton Senna por região e municípios atendidos.

Instituição	Programas	Estados da Região Norte	Nº de Municípios do Brasil
Fundação Vale	Escola que Vale	1	4
Instituto Ayrton Senna	Acelera Brasil	4	876
	Se Liga	4	1.000

Fonte: www.escolaquevale.com.br e <http://senna.globo.com/institutoayrtonsenna/br>

Levando em consideração apenas o Programa “Escola que Vale” desenvolvido pela Fundação Vale e aqueles desenvolvidos pelo Instituto Ayrton Senna, tais como, “Acelera Brasil” e “Se Liga” perfazem um total 1.900 municípios atingidos. Sendo que, na região Norte tais Programas e Institutos atuam em cinco estados de um total de sete.

Portanto, tem-se uma nova conformação assumida nos Estados brasileiros e conseqüentemente em seus municípios com uma forte presença de instituições privadas que desempenham funções públicas e que, por vezes, delineam o modelo de gestão e a oferta educacional na área em que atuam. Ressalte-se que esta reconfiguração advém do recente ajustamento do Estado brasileiro e de suas políticas públicas à lógica neoliberal de estratégia de superação da crise, vez que por intermédio do mercado pode-se suprir suas falhas.

A forte e intensa privatização do social nas políticas públicas é delineada desde o primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em especial, no seu programa de governo “Mãos à obra Brasil” no capítulo V intitulado “A parceria Estado-Sociedade” (CARDOSO, 1994), uma vez que promove um intenso processo de mercantilização dos espaços sociais, em especial a educação, vez que gradualmente foram introduzidos valores de mercado na gestão escolar, o público-não estatal, corporificados, por exemplo, por meio das parcerias entre fundações e o Estado.

Neste sentido, a proposta governamental ratifica a importância que a parceria Estado e sociedade pode proporcionar a vida pública e a cidadania, uma vez que apóia:

Formas amplas e criativas de parcerias entre o Estado e a sociedade, de modo a permitir, por um lado, que diferentes instituições da sociedade como as empresas, os sindicatos, as universidades assumam a co-responsabilidade por ações de interesse público; por outro, que a comunidade organizada estabeleça suas prioridades, administre os recursos comunitários de forma honesta, transparente, racional e eficiente e desenvolva capacidade de cuidar de si mesma (CARDOSO, 1994, p.208-209).

Ademais, percebe-se o continuísmo e a centralidade da gestão na política educacional ao analisar o programa de governo do presidente Luis Inácio na gestão de 2003 a 2006, intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil”, vez que tendo como finalidade “[...] reverter o processo de municipalização predatória da escola pública” e propondo um novo marco de solidariedade entre os entes federativos para garantir a universalização da educação básica o programa de governo pauta o projeto de educação em três diretrizes, quais sejam, democratização do acesso e a garantia de permanência, qualidade social da educação e a instauração do regime de colaboração e da democratização da gestão ([www. pt.org.br](http://www.pt.org.br). Acesso em 08/06/2009).

Pertencente a essa lógica há, também, a proposta apresentada pela CEPAL, em 1990, por meio do documento Transformação Produtiva com Equidade¹⁸ que afirma, entre outras, a necessidade de os países da América Latina e Caribe alterarem os altos índices de analfabetismo, escolaridade incompleta e sistema educacional como promotor da segmentação. Para tanto, faz-se necessário que o Estado se reestruture, ou seja, “leve em conta alguns deslocamentos de enfoque conceitual que derivam tanto da experiência da região quanto da experiência dos países desenvolvidos.” (CEPAL, UNESCO, 1993, p.9).

O documento citado ratifica o pensamento reformador baseado em ideais de competitividade, desempenho e centralização e, frente ao novo enfoque proposto para o Estado, afirma a substituição do financiamento puramente estatal para a variedade de fontes de financiamento, incluindo-se os recursos privados. Portanto, este documento aprova a idéia das políticas de parceria, ou seja, de associações do estado com empresas privadas ou públicas na promoção da educação pública de modo específico no oferecimento de programas e serviços que deveriam ser função do Estado.

¹⁸ Documento Transformação Produtiva com Equidade, publicado em 1992 em Espanhol e traduzido para o português em 1995 apresenta como idéia central a incorporação e difusão do progresso técnico como fator de fundamental para que a região desenvolva uma competitividade autêntica que lhe insira na economia mundial.

Coaduna-se com o exposto na afirmação de Krawczyk (2005, p.805) “[...] neste sentido, propõe-se inovar não só as relações no interior do próprio Estado que se mantêm na liderança da implementação das reformas, mas também as parcerias com a sociedade civil”.

Pode-se inferir, então, que a participação da comunidade escolar também é reestruturada frente à escola, em que idéias de ações voluntárias e ajudas filantrópicas permeiam o espaço educacional. Assim, o discurso de adaptar a educação às mudanças econômicas e de concorrência internacional é válido também para a participação da comunidade escolar e necessária a reconfiguração do modo de participação nas instituições escolares (KRAWCZYK, 2005).

Esta nova forma de participação da comunidade escolar, segundo Krawczyk (2005), materializa-se por meio de uma nova forma de descentralização, o inverso da usual, que seria aquela que permite a redistribuição de responsabilidades entre diversos órgãos. A descentralização que se encontra atualmente é complexa e possui diferentes dimensões que emergem a partir do modelo de Estado em curso, tais como, a municipalização, nos diferentes órgãos do governo; a autonomia, para a escola e a publicização, para o mercado, a qual pode ser realizada de duas formas “[...] descentralizar para o mercado a responsabilidade de controle e regulação educacional e a outra pretende a descentralização da responsabilidade da oferta e universalização do serviço educativo” (KRAWCZYK, 2005, p.811).

Tais perspectivas dão autenticidade à incorporação da lógica do mercado à gestão educacional, vez que, especificamente no caso brasileiro, se indica a transferência de funções e responsabilidades à comunidade por meio do envolvimento privado ou voluntário, como foram os programas desenvolvidos, por exemplo, no estado de São Paulo nos governos Quéricia (1987-1990), Fleury (1991-1994) e Covas (1995-1998), que se utilizaram das parcerias na busca por uma educação de qualidade por meio de programas como Adote uma Escola, Programa Parcerias Empresa-Escola Pública, Escola em Parceria, entre outros.

As propostas, nesse sentido, incentivam a idéia de que a responsabilidade pela educação e pelo bem-estar deve ser assumida por todos e não ficar relegada ao Estado; e promovem a colaboração de diferentes setores da sociedade, filantrópicos e empresariais, ou simplesmente da vizinhança, nas escolas sob *slogans* do tipo “amigo da escola”, “responsabilidade social”, “empresa cidadã”, entre outros (KRAWCZYK, 2005, p.813).

Para Dourado (2001), a alteração vivida pela nova relação entre o Estado e a sociedade civil representa o embate entre as esferas pública e privada, em que predomina na década de 1990 o caráter privativo do Estado e de suas relações. Contrapondo-se ao caráter privativo do Estado, Frigotto (1996) advoga que para se produzir a alternativa de tal embate

há a necessidade de manejo, controle e ampliação da esfera pública com o máximo de esforço empreendido pelo Estado democrático na garantia dos direitos como educação e saúde.

Diante do cenário delineado, é imprescindível que se observe a participação da comunidade frente às políticas educacionais em curso, vez que, segundo Dourado (2004, p.68):

[...] prevalece no cenário político e pedagógico uma concepção marcadamente centralizadora, em que os processos de participação se restringem à dimensão de uma participação tutelada, restrita e funcional, não possibilitando a efetiva socialização dos processos de tomada de decisões.

Materializam-se, assim, práticas restritas aos finais de semana àqueles que possuem um tempo disponível para executar ações voluntárias ou, ainda, em dias temáticos que são condizentes com a racionalidade empresarial ou filantrópica. Referidas ações não significam, de fato, uma maior participação da comunidade na gestão da escola, entretanto, expõem a visão de gestão gerencial que se pauta numa lógica “economicista” (FRIGOTTO, 1996) e de participação tutelada na escola.

Nesse contexto, Dourado (2004, p.70) ratifica a lógica da desobrigação do poder público e a conseqüente desconcentração de seus serviços ao criticar esta articulação:

Essa lógica, articulada à privatização implementada em larga escala no país, implica um processo de direcionamento da participação a um papel de complementação da ação do Estado [...] por meio de ações voluntárias e de parcerias, com a finalidade de suprir carências das unidades escolares.

Por conseguinte, frente à reestruturação do Estado, à submissão das políticas sociais ao capital e à ênfase em políticas focais, a exemplo das parcerias, as relações sociais nas instituições escolares foram também modificadas e a participação daqueles que integram a escola foi redirecionada a um papel de complementação e auxílio voluntário tutelado pelo Estado, em um contexto de cultura autoritária que compromete a implantação de canais de efetiva participação e aprendizado democrático.

Conseqüentemente, parece claro que as parcerias efetivadas na transferência de responsabilidades e pautadas nos discursos (FRIGOTTO, 1996) dos “homens de negócio” confirmam a necessidade daquilo que Mészáros (2005) denominou de “transformação social ampla e emancipadora” que se contrapõe à “lógica incorrigível do sistema”, que produz exclusão e assistencialismo nas ações e negligencia os direitos sociais.

O estabelecimento de parcerias entre secretarias municipais de educação e ONGs, materializadas em programas, tal como, o “Escola que Vale” que visa “[...] implantar uma rede de colaboração profissional entre os educadores municipais, envolvendo-os num esforço de melhoria do desempenho escolar dos alunos” (www.vale.com.br) pode influenciar substancialmente nas decisões e na participação da comunidade escolar; em seus âmbitos pedagógico, administrativo e financeiro, e no caráter consultivo, deliberativo e normativo das instituições, uma vez que, de modo geral, esses programas de gestão educacional trabalham a partir de um conjunto de indicadores de sucesso e metas gerenciais e “sugerem” ou “induzem” até políticas públicas educacionais para o município em que se estabelece.

Assim sendo, a fim de compreender as influências do privado na gestão da escola pública se faz necessário esclarecer o conceito de autonomia, à medida que a penetração de princípios privados no seio da escola pode influenciar, por exemplo, na gestão democrática das instituições, diminuir os espaços decisórios, e alterar a construção da identidade da escola. Elementos que são essenciais e que implicam na construção da autonomia e de um processo amplo de democratização da escola. Item a ser discutido a seguir.

1.3.1 Autonomia das escolas e as parcerias Estado versus sociedade civil.

Atualmente, há a prevalência de um discurso em defesa da autonomia da rede de escolas escamoteado como defesa de processos descentralizadores e há para Gadotti citado por Martins (2002, p.47) no termo autonomia ultimamente “[...] uma pluralidade de significados, utilizado por tecnocratas, anarquistas, comunistas, proletários, humanistas e cientistas, de forma a designar descentralização, negação do Estado ou criação de conselhos”.

De acordo com Martins (2002) o conceito de autonomia está em processo de permanente construção, não podendo ser definido, tão somente, por meio do conjunto normativo legal, mas também, pelos âmbitos, do pensamento histórico, político e filosófico e das vinculações entre o conceito e sua apropriação pela prática discursiva das políticas públicas educacionais.

Conforme esse entendimento o exercício da autonomia no âmbito político alude a um debate sobre a construção da noção de democracia, em que esta está relacionada à liberdade de decidir ou opinar, ou seja, a liberdade entendida como autonomia que a sociedade possui de dar lei a si própria, promovendo a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta. Todavia, os direitos individuais implícitos ao processo

democrático, tais como, a liberdade de opinião, expressão e associação foram ao longo do processo histórico alterados sobressaindo o “[...] individualismo negativo prevalecente nas sociedades pré-capitalistas” (MARTINS, 2002, p.13) fato que confere um novo significado ao conceito de autonomia, uma vez que tais alterações refletem na participação social e política dos indivíduos.

Neste sentido:

Essa discussão encontra-se no cerne da questão do desenvolvimento e exercício da autonomia na sociedade moderna. A participação de atores em processos de decisão institucional seja no ambiente político e/ou organizacional, tem sido condicionada pelo contexto histórico que molda os mecanismos de funcionamento desses processos. (MARTINS, 2002, p.15)

Já no âmbito social e político - ainda segundo tal perspectiva - o conceito de autonomia remete-se aos movimentos autônomos, tais como, a formação de comitês de fábrica para a Revolução Russa, em 1917 e as experiências de coletivização da economia na Argélia nos anos de 1960, que reivindicavam, entre outras coisas, o alargamento de participação política por parte da classe trabalhadora. Constituindo-se, então, como:

[...] o paradigma que orienta os movimentos de trabalhadores para a prática de ação direta contra o capital, propondo a superação de antagonismos fundantes das relações sociais de produção: a divisão entre o trabalho intelectual e manual; a cisão entre quem decide e quem executa; a separação entre dirigentes e dirigidos, enfim, indica uma nova distribuição de poder (MARTINS, 2002, p.32).

Por último, na perspectiva filosófica, Martins (2002) defende o ponto de vista de autonomia pautando-se em Castoriadis, em que a autonomia “[...] é um empreendimento da humanidade e um programa de reflexão filosófica sobre o indivíduo há 27 séculos”. Continuando, o seu exercício é condicionado, segundo tal visão, por diversos fatores subjetivos e relacionais, em que ela será sempre “[...] o produto de uma conjuntura histórica e política em processo de construção permanente, e nunca a resposta definitiva para contradições e conflitos sociais, insondáveis e imprevisíveis (MARTINS, 2002, p.32).

Barroso (2001) observa que o conceito de autonomia está ligado a idéia de autogoverno, em que os sujeitos se regulam por regras próprias. Contudo, isto não é sinônimo de indivíduos independentes uma vez que:

A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos,

autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis (p. 17).

Continuando, Barroso (2001) ressalta que o conceito de autonomia envolve duas dimensões: a jurídico-administrativa, e a socio-organizacional. A primeira corresponde à competência que os órgãos próprios da escola detêm para decidir sobre matérias nas áreas administrativas, pedagógicas e, financeira. Na segunda dimensão “[...] a autonomia consiste no jogo de dependências e interdependências que uma organização estabelece com o seu meio e que definem sua identidade” (p. 3).

Desta feita, a autonomia da escola pressupõe uma concepção da escola como tendo uma identidade própria, em que os diversos atores interagem entre si. Se é verdade que existe um sistema, são, contudo os diversos atores que interagem na escola que, com as suas possibilidades de escolha, alteram e criam novas regras, ou seja, também contribuem para a alteração do sistema.

Ainda nessa escolha de conceituação, Barroso (2001), aponta sete princípios para a consolidação progressiva da autonomia das escolas, quais sejam:

- ⇒ O reforço da autonomia da escola deve ser definido levando em conta as diferentes dimensões das políticas educativas;
- ⇒ A autonomia é sempre relativa, uma vez que é condicionada pelos poderes públicos e pelo contexto em que se efetiva;
- ⇒ Uma política de consolidação não se limita a dispositivos legais, mas exige a criação de condições e dispositivos que permitam as autonomias individuais e a construção do sentido coletivo;
- ⇒ Não pode ser considerada uma obrigação para as escolas, mas sim como uma possibilidade;
- ⇒ Sua solidificação não tem uma função em si mesma, mas é um meio para que elas se ampliem e melhorem as oportunidades educacionais que oferecem;
- ⇒ A autonomia é um investimento baseado em compromissos e implica melhoria e avanços para a escola
- ⇒ Autonomia também se aprende.

Deste modo, o autor em questão considera que a autonomia da escola deve ser construída e não decretada. Em que ela tem que considerar a especificidade da organização escolar, sendo construída pela interação dos diferentes sujeitos organizacionais em cada escola. É, pois, o resultado do equilíbrio de forças numa escola entre os diversos detentores de influência. A autonomia da escola pressupõe a autonomia dos seus atores e não se constrói por decreto; pelo contrário “[...] esta perspectiva retira sentido à tentativa de encontrar, a partir das chamadas ‘escolas eficazes’, estruturas e modalidades de gestão que funcionem como padrão da autonomia para todas as escolas” (2001, p. 186).

Note-se, nesse contexto o conceito apresentado por Costa (1997, p. 22), em que:

[...] por autonomia da escola, entende-se o reconhecimento ou a construção da sua identidade institucional; em outras palavras, é a capacidade de elaborar e executar um projeto educacional, único, referido a uma clientela específica, pautado na participação de todos os atores e direcionado para objetivos que tem significado para a comunidade. Pressupõe, também, a ampliação da liberdade de gestão de recursos materiais, humanos e financeiros, bem como o aumento de controle sobre a aplicação destes últimos.

A autonomia da escola perpassa por três vertentes integradas e interdependentes que convergem para uma dimensão política, sendo: administrativa, pedagógica e financeira. Em que segundo diferentes autores¹⁹ a vertente pedagógica pode ser materializada por intermédio da elaboração e gestão de seus planos, programas e projetos. Refere-se à organização da escola como um todo, destacando-se o estilo e a forma de gestão da unidade escolar. Neste aspecto, também, estão compreendidas as ações de administração de pessoal, dos recursos materiais e os necessários controles normativos para que possam ser utilizados de forma mais adequada aos fins educativos.

A autonomia financeira refere-se à gestão dos recursos patrimoniais, da aplicação das transferências feitas pelo sistema educacional, da possibilidade de dispor de orçamento próprio e da capacidade de negociar e atrair parcerias e recursos externos. Nesta dimensão a escola controla e presta contas e, ainda, remaneja diferentes rubricas de elementos ou categorias de despesas.

Continuando a vertente pedagógica consiste na liberdade de ensino e pesquisa. Está estreitamente ligada à identidade, à função social, à clientela, à organização curricular, à avaliação, ou seja, ao projeto político pedagógico da instituição. Nesta vertente, de modo autônomo, a escola cuida da seleção e organização dos conhecimentos curriculares, introduz

¹⁹ Autores, tais como, Neves (1996), Paro (2000) e Veiga (1998).

metodologias inovadoras, avalia desempenhos docente e discente, estabelece cronogramas, calendários e horários, articula-se com outras instituições educativas, científicas e culturais, enfim, exerce um poder decisório em relação à melhoria do processo ensino-aprendizagem.

Por conseguinte, exercer autonomia relaciona-se com participação dos segmentos que compõe a comunidade escolar materializada, por exemplo, na dimensão pedagógica por meio do Projeto Político Pedagógico; na dimensão administrativa por intermédio do Plano de Desenvolvimento da Escola, conselhos/ colegiados escolares, e na financeira por meio dos caixas / conselhos escolares.

Tal princípio deve ser defendida de acordo com Silva (1996), pelo fato de a escola ser formada por sujeitos coletivos que se caracterizam como tais na medida em que, coletivamente, buscam realizar a tarefa de adequar o ambiente as suas necessidades e aos seus desejos o que, em última análise, deve ser encarado na perspectiva da modificação da realidade, desta feita afirma que, “[...] uma escola autônoma só acontecerá quando existirem, responsabilizando-se por ela, sujeito ou sujeitos autônomos” (p. 99).

Ressalte-se, que quando se fala de autonomia está implícita a defesa de que a comunidade escolar tenha um grau de independência e liberdade para coletivamente pensar, discutir, planejar, construir e executar seu projeto político- pedagógico, entendendo que neste está contido o projeto de educação ou de escola que determinada comunidade almeja.

Isto posto, autonomia pressupõe a existência de sujeitos plurais, ou seja, diferentes, em que sua construção na escola deve, portanto pautar-se num processo em que as diferenças sejam reconhecidas e não negadas ou silenciadas.

Partindo de tal análise, pode-se questionar se a adoção de parcerias público-privadas nas instituições públicas pode ocasionar alterações nas práticas de gestão da educação pública expressas, por exemplo, na construção dos conteúdos escolares e nos processos decisórios como na eleição para gestor escolar, uma vez que uma empresa ao tornar-se parceira de uma instituição pública pode monitorar e determinar o que deve ser melhor na gestão para da escola. Assim como já ocorre por intermédio do Programa Rede Vencer do Instituto Ayrton Senna - IAS²⁰, em que:

[...] professores, coordenadores pedagógicos, diretores, quadros das secretarias de educação, todos, enfim, passam a definir suas atividades de

²⁰ O Instituto Ayrton Senna (IAS) é uma ONG sem fins lucrativos, de abrangência nacional, que desde 1994, atua em parceria com os sistemas públicos de ensino. Possui diversos programas em diferentes segmentos dentre os quais tem os programas da Rede Vencer que trabalha diretamente nas redes de ensino e tem o objetivo de melhorar a qualidade da aprendizagem dos alunos da rede pública, articulando conhecimentos de diversas tecnologias sociais.

acordo com as determinações do instituto, tanto na área de gestão quanto na pedagógica, redefinindo não apenas o espaço público, mas também sua autonomia. (PERONI, 2006, p.127)

Conseqüentemente, a diretriz estabelecida em programas tal qual o citado contraria o ponto de vista da autonomia enquanto um processo que procura democratizar a prática pedagógica, permitindo a participação de toda comunidade escolar, além de ferir a identidade e o ideal pedagógico das instituições. Assim sendo, fundamental seria que:

[...] a autonomia de nossas escolas públicas esteja impregnada de um ideal pedagógico que constitua a base de uma tarefa educativa, cuja excelência há de ser medida pela capacidade de instalar uma convivência democrática, e, por isso mesmo, de formar homens críticos, livres e criativos até mesmo a partir de condições sociais, políticas e econômicas adversas. Por isso, é preciso não perder de vista que a busca da autonomia da escola não se alcança com a mera definição de uma nova ordenação administrativa, mas, essencialmente, pela explicitação de um ideal de educação que permita uma nova e democrática ordenação pedagógica das relações escolares (AZANHA 1996, p.42-43).

Já Libâneo (2005) afirma ser a autonomia a base da gestão democrática participativa da escola e de seu Projeto Político- Pedagógico. É, portanto, promotora do poder de escolha dos objetivos da organização escolar e da administração financeira com relativa independência do poder central. Conseqüentemente, sem autonomia, o princípio constitucional de democratização da gestão escolar não encontra campo de atuação, e para que haja, de fato, autonomia nas escolas públicas, são necessárias políticas que caminhem nessa direção.

Portanto, a autonomia consiste na efetivação da democratização dentro do espaço público, em que todos os atores são responsáveis pelas decisões tomadas e executadas (NEVES, 1996).

Atualmente, o conceito de autonomia foi ressignificado adquirindo uma conotação esvaziada de seu significado original, qual seja governar-se a si próprio e passou a ser visto como ampliação de espaços de discussão, em virtude das diretrizes internacionais²¹ que vem

²¹ Sistemas de ensino sofrem ajustes com a finalidade, de acordo com o Banco Mundial, de atingir o objetivo de fortalecer os mecanismos democráticos e uma nova etapa do desenvolvimento econômico e social. Neste contexto Martins (2000, p.87) explica que; “[...] as mudanças operadas por esse processo de transformações na economia e nas formas de sua gestão promoveram a necessidade de mudanças nos sistemas de ensino para que a formação da mão- de- obra pudesse atender às exigências postas pelo mundo do trabalho. As instituições escolares passaram a ser vistas da mesma forma que as empresas e os mercados, pois, os instrumentos de análise utilizados para compreender as dinâmicas empresariais e mercantis têm sido largamente utilizados na avaliação dos sistemas educacionais.”

norteando as políticas educacionais latino-americanas impostas, a partir dos anos de 1990. Neste sentido, o conceito passou a ser utilizado; de um lado, como sinônimo de descentralização e desconcentração e, de outro, como a etapa subsequente de processos descentralizadores, a partir dos quais a unidade escolar estaria finalmente livre para elaborar seu próprio plano de vção (MARTINS, 2000, p.48).

A autogestão²², em que a autonomia constitui o paradigma que orienta os movimentos de trabalhadores para a prática de ação direta contra o capital, propondo a superação de antagonismos fundantes das relações sociais de produção, no contexto das reformas mais recentes dos sistemas de ensino teve também seu termo dissipado, assim como, o contexto histórico e filosófico atribuído ao conceito.

Conseqüentemente, percebe-se que as reformas mais recentes dos sistemas de ensino vêm sendo informadas por concepções e propostas como descentralização, autonomia das organizações de ensino e flexibilidade curricular, em que:

No debate da área educacional, o conceito de autonomia vem sofrendo um processo de sacralização e, ao que tudo indica, encontra-se reduzido à redefinição de procedimentos administrativos e financeiros da rede de escolas, com significativa ampliação de encargos e responsabilidades para elas (MARTINS, 2000, p.48).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996 dispõe em seu art. 15, 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).

A partir desse princípio colocado pela lei, Machado (1997) advoga que o mesmo aparece mais como uma determinação impositiva centralizada na vertente financeira e permeada por um aparente consenso, do que como uma recomendação pautada no respeito à construção de sujeitos autônomos e na pluralidade. Neste sentido afirma:

[...] ao analisar os diferentes discursos, é possível constatar, por exemplo, que a questão da autonomia da escola está sendo considerada quase exclusivamente sob o prisma financeiro: o dinheiro deve chegar diretamente à escola, sem desperdícios ou desvios, como se costuma destacar. Mas a

²² Conforme Martins (2002, p.35) a autogestão seria “[...] uma nova forma de os indivíduos assumirem responsabilidade sobre suas atividades, sem intermediários, tendo o poder de influenciar no conteúdo de sua organização em diferentes esferas da vida econômica e social.

autonomia da escola não pode se restringir a este ponto. Outros aspectos precisam ser considerados (MACHADO, 1997, p.172).

Contrapondo-se ao distanciamento do Estado em relação à educação pública, Mendonça (2000, p. 367) posiciona-se afirmando que:

[...] a autonomia da escola pública não pode estar associada a uma situação de afastamento do Estado de suas obrigações como provedor das necessárias condições infra-estruturais. Não existe, portanto, autonomia da escola pública sem o indispensável custeio do Estado.

Considera-se, portanto, como inadequadas as argumentações em favor da autonomia da escola, as quais direcionam este princípio apenas em função de melhoria do desempenho do sistema educacional, em função da racionalidade administrativa e outras que se seguem nessa direção. Posto que, ainda que cada unidade possua características comuns as demais, cada uma é portadora de uma identidade e singularidade que deve ser conciliada e preservada.

A perturbação com a autonomia da escola possui relação direta com uma das questões sociais mais atuais e necessárias para nossos dias, qual seja da cidadania que dentre outros aspectos, pressupõe a atenção aos direitos civis, sociais e políticos, materializados na participação popular e no alargamento do espaço público (CABRAL NETO, 2004, p.21). Nesse sentido, a utopia da cidadania, sinônimo da efetiva democracia, inclui-se a construção urgente da escola cidadã, uma proposta educacional que tem sido objeto de reflexão, luta e compromisso dos teóricos e educadores que apostam e investem em um modelo educacional emancipatório. A essa consideração Gadotti (2004, p.39) afirma:

Cidadania e autonomia são hoje duas categorias estratégicas de construção de uma sociedade melhor em torno das quais há freqüentemente consenso. Essas categorias se constituem na base da nossa identidade nacional tão desejada e ainda tão longínqua, em função do arraigado individualismo tanto das nossas elites, quanto das fortes corporações emergentes, ambas dependentes do Estado paternalista.

Por conseguinte, a autonomia da escola deve ser compreendida a partir de uma visão global, ou seja, que possui uma relação de interação com outras instâncias e, com obviedade, está relacionada com a totalidade do sistema nacional de educação da qual faz parte e este, por sua vez, está subordinado a um contexto maior de sociedade. Nesta perspectiva compreende-se que são estabelecidas relações de interação entre a unidade e o sistema. Sem isso qualquer projeto de autonomia escolar perderá seu significado a ponto de haver a possibilidade de a escola ficar encerrada em si mesma e subjugada a rígidas diretrizes

emanadas de um poder ou instância central, em que ela fica empobrecida em relação a sua funcionalidade educativa e, da mesma forma, o próprio sistema não somente sofrerá empobrecimento como, também, perderá sua própria razão de ser.

Finalmente, este capítulo buscou refletir sobre os desdobramentos que o privado assume na gestão educacional pública. Para tanto, fez uma reflexão sobre as origens e reconfigurações do público e do privado vinculando-os à propriedade privada e aos interesses divergentes inerentes a esses conceitos. Sendo assim, as estratégias de natureza público-privada que emergem, em especial, a partir dos de 1990 com a reestruturação do Estado a qual induziu a novos reordenamentos jurídicos, políticos, sociais e econômicos indicam o rompimento da linha divisória entre o público e o privado com a perda da característica pública.

Nesse movimento apresenta-se o terceiro setor o qual se constitui num aliado das políticas neoliberais contemporâneas ao fomentar as parcerias entre a esfera pública e privada, além de revelar uma perspectiva substitutiva das ações do Estado, em especial na área social. Nesse entendimento Montañó (2005), afirma que as demandas que se encontravam sob responsabilidade do Estado são sob a ótica do pensamento neoliberal transferidas ao terceiro setor e conseqüentemente ficam a mercê da caridade tema que será aprofundado no capítulo que segue.

CAPÍTULO II

O TERCEIRO SETOR: suas implicações e relações com a educação

2.1 Marcos regulatórios do Terceiro Setor no Brasil.

Por intermédio do Conselho do Comunidade Solidária²³, aspectos concernentes ao terceiro setor foram debatidos a partir de 1997, em que foi proposto um processo organizado de diálogo entre atores governamentais e sociedade civil acerca da legislação que rege as relações entre o Estado e as organizações representativas da sociedade, uma vez que diversas mudanças ocorreram na regulação jurídica que necessitavam ser revistos e adequados a nova realidade social.

Neste sentido, entidades sem fins lucrativos e representantes de vários ministérios identificaram as principais dificuldades legais e coletaram sugestões voltadas às mudanças na legislação relativa ao setor, concedendo ênfase ao fortalecimento da sociedade civil e suas demandas, tais como, a publicização e controle social.

Acerca dos novos marcos regulatórios, expõe Ciconello (2004, p.56-57):

A iminência de novos atores sociais, como as ONGs e as fundações e institutos de origem empresarial, trazia para a esfera pública, novas formas de atuação, valores, “modos de ver” a realidade social e a política brasileira e, conseqüentemente, novas percepções de qual deveria ser o papel das organizações da sociedade civil nesse contexto [...]

A partir das várias “Rodadas de Interlocação Política”²⁴ (BRASÍLIA, 2002) vários instrumentos e leis foram sancionados a fim de normatizar as relações entre o setor público e o terceiro setor, materializadas, por exemplo, por meio da Lei nº 9.790/99, o termo

²³ O conselho do Comunidade Solidária mantém o poder consultivo, integrado por mais de 21 representantes ministeriais e por membros de entidades, ou não, da sociedade civil, nomeados pelo presidente da república. O referido Conselho pertence ao Programa Comunidade Solidária criado em 1995 no governo do ex- presidente Fernando Henrique Cardoso. O programa tem como objeto a coordenação de ações governamentais para o atendimento de uma parcela da população desprovida de meios para manter as suas necessidades básicas, oriundas da pobreza e da fome, dando também atenção aos serviços urbanos, à geração de emprego e à defesa dos direitos e proteção social (ARAUJO, 2008).

²⁴ A interlocação política tinha como objetivo discutir temas sociais estratégicos, realizada por meio de consultas e da construção de consensos e propostas. Segundo Ferrarezi (2001) os participantes da interlocação identificaram e selecionaram os principais problemas legais que foram assim agrupados: Registro e cadastros administrativos; Contratos e Convênios; Mecanismos de auto-regulação; Mecanismos Institucionais de Responsabilização; Doações e a busca de um novo modelo de financiamento; Regulação do Voluntariado; Contrato de Trabalho por prazo indeterminado.

de parceria, destaque-se, também o modelo de financiamento com base em repasse de recursos estatais e incentivos fiscais.

Por conseguinte, na da década de 1990 novos títulos jurídicos, quais sejam, o de Organização Social e o de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público são concedidos às entidades constituídas com personalidade jurídica privada, mas de fins públicos, também conhecidas como entidades do terceiro setor. Aquelas que recebem o título são vistas como “[...] entidades certificadas, que possuem uma qualidade jurídica específica, o que usualmente lhes garante um regime de benefícios e apoios especiais previstos na lei apenas para as entidades qualificadas” (MODESTO, 1998, p.2).

Os títulos jurídicos podem ser conferidos, suspensos ou retirados, além de, possuírem vantagens e desvantagens em sua concessão. A autorização de títulos jurídicos especiais a entidades do terceiro setor atende a pelo menos três propósitos, são estes, diferenciar as entidades qualificadas das demais; padronizar o tratamento normativo e estabelecer um mecanismo de controle das atividades, fatos que ocasionam benefícios e danos.

Dentre as vantagens está o enquadramento jurídico distinto do comum e dentre os malefícios está a certificação indevida, realizada sem critério, por ato administrativo ou lei casuística, que promove a hipótese de frouxidão dos critérios utilizados para reconhecimento do título pela autoridade competente e/ou fraude do modelo legal; risco da padronização excessiva de vantagens e obrigações legais para entidades distintas e; margem de insegurança jurídica (MODESTO, 1998).

A emergência da concessão de novos títulos públicos remete-se a sua crise, que teve como uma de suas causas o modo de atuação do Estado nos serviços sociais, o qual segundo o discurso hegemônico “[...] não tem condições de monopolizar a prestação direta, executiva, de todos os serviços sociais de interesse coletivo, portanto, continua Modesto (1998, p.5) os serviços “[...] podem ser executados por outros sujeitos, como associações de usuários, fundações ou organizações não-governamentais sem fins lucrativos, sob o acompanhamento e financiamento do Estado”.

É neste contexto de um Estado regulador e promotor de serviços sociais básicos e econômicos estratégicos, no entanto, não detendo todo o domínio na sua oferta, ou seja, não há a necessidade de estatizar, por exemplo, todo o ensino ou toda a saúde que emerge os entes públicos não-estatais e a legislação que assenta essa relação.

Estratégia pertencente ao pacote da Reforma Gerencial definida no PDRAE (1995), que flexibiliza os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais

elevado de autonomia e de *accountability*²⁵ às agências governamentais e preconiza, dentre outras coisas:

[...] a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado [...]; maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) "organizações sociais", isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.);

No entanto, Modesto (1998, p. 5) argumenta também sobre a pouca eficiência da legislação que ampara a relação entre a parceria Estado e as organizações não governamentais, posto que “[...] a legislação básica na matéria, em especial no plano federal, é deficiente, lacônica, deixando uma enorme quantidade de temas sem cobertura legal e sob o comando da discrição de autoridades administrativas”. Consequentemente, desenvolvendo a proliferação de entidades inautênticas, quando somente de fachada e o estímulo a processos de corrupção no setor público.

Montaño (2005) contra argumenta o discurso acima, uma vez que para ele o estímulo ao fortalecimento das entidades que compõem o terceiro setor pelo Estado não é neutro e descomprometido, mas, sim funcional ao atual processo de reestruturação do capital cujo projeto é de desmonte da atividade social estatal e de reformulação das responsabilidades sociais, obviamente, que este projeto é escamoteado por um discurso apaziguador e homogeneizador o qual desconsidera a realidade social como um processo histórico.

Continuando, nesse contexto de desvelamento Montaño (2005, p.23) explica:

[...] o objetivo de retirar o Estado (e o capital) da responsabilidade de intervenção na “questão social” e de transferi-los para a esfera do “terceiro setor” não ocorre por motivos de eficiência (como se as ONGs fossem naturalmente mais eficientes que o Estado), nem apenas por razões financeiras: reduzir os custos necessários para sustentar esta função estatal. O motivo é fundamentalmente político- ideológico: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa das mazelas que afetam a população, e de auto-ajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por um lado, uma imagem de

²⁵ A discussão em torno do termo *accountability* foi introduzida, em especial, com a implantação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em que a ênfase dada aos diferentes mecanismos de responsabilização, tal como, o controle social conferiu destaque a tal conceito de matriz anglo-saxônica. Assim, o termo não tem uma tradução direta, que possa expressar em uma única palavra seu significado, no entanto, o conceito que apresenta maior consenso entre a literatura é o de “responsabilização”.

transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial.

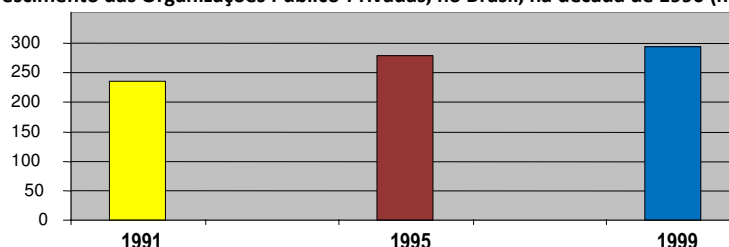
2.1.1 DUPLO CAMINHO: posições conceituais acerca do Terceiro Setor.

Com a reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, implementou-se, entre outros aspectos, a descentralização da administração e do financiamento dos serviços públicos (que na realidade materializou-se e como um processo de desconcentração), a privatização dos entes e serviços estatais e a focalização das políticas sociais, em que a demanda da reforma foi encaminhada para o mercado, impondo a delimitação na alocação de auxílios públicos, preferencialmente na esfera social. O Estado, portanto, frente a essa perspectiva reformista “[...] sai de seu papel de responsável pelo desenvolvimento econômico e social, para ser apenas um regulador” (SANTOS, 2006), um articulador e passa a executar seu papel conforme sua capacidade, fato que o imputou a noção de complementaridade com o mercado, ou seja, a ação privada surge como alternativa no cumprimento das funções públicas.

Proclamando-se como interlocutor e parceiro nas políticas governamentais, o terceiro setor, a partir dos anos de 1990, cresce fortemente²⁶ sob um discurso inovador e de enfrentamento às questões sociais, econômicas e políticas, em que segundo Drucker (1995), valorizar a co-responsabilidade dos cidadãos não significa eximir o governo de suas responsabilidades, mas sim reconhecer que a parceria com a sociedade permite ampliar a mobilização de recursos para iniciativas de interesse público.

O Gráfico 1 demonstra o cenário evolutivo do terceiro setor, no Brasil, referente à década de 1990:

Gráfico 1 - Crescimento das Organizações Público-Privadas, no Brasil, na década de 1990 (mil)



Fonte: FERNANDES in IOSCHPE, 2000; FALCONER; VILELA, 2001; MELO NETO; FROES, 2002.

²⁶ O IBGE com apoio IPEA, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE, realizou uma pesquisa referente ao período de 2000 a 2005, em que foram mapeados o universo das organizações da sociedade civil que atendem, simultaneamente, aos critérios de entidades privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias e identificou as mudanças ocorridas neste segmento.

A evolução das organizações da sociedade civil voltadas para a causa pública, no Brasil, ocorre em especial a partir dos anos de 1990, em que a predominância de entidades administradas pela igreja católica e mantidas pelo Estado, tais como, santas casas de misericórdia, orfanatos, asilos, creches, entre outras é substituída e diversificada predominando entidades de caráter econômico, político e social.

Segundo o último censo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) as organizações associadas investiram cerca de R\$ 1,15 bilhão em projetos sociais, culturais e ambientais feitos de forma planejada, monitorada e sistematizada. Isso equivale a 20% do que o setor privado nacional destina à área social – cerca de R\$ 4,7 bilhões, segundo dados do IPEA. Sendo que a área priorizada pela rede para investimento social privado é a educação, somando cerca de R\$ 124 milhões em 2005.

Nesse entendimento, de acordo com pesquisa realizada pelo IBGE, em 2004, a participação da sociedade civil organizada ganhou mais evidência a partir de meados da década de 1980, vez que se iniciou o processo de redemocratização do Brasil.

Entre 1996 e 2002, segundo as primeiras pesquisas feitas, o número de fundações privadas e associações em fins lucrativos cresceu na ordem de 105 mil para 176 mil, um crescimento de 157% no número de organizações sociais.

O IBGE a fim de definir as Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL) utiliza como critério as organizações registradas no Cadastro Geral das Empresas (CEMPRE), segundo seu código de natureza jurídica (são dezesseis categorias, em que se enquadram um total de 601,6 mil organizações, tais como, cartórios, partidos políticos, condomínios de edifícios, entre outras), além de cinco critérios, quais sejam: privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, autoadministradas e voluntárias, confrontados simultaneamente com a finalidade de excluir e identificar certas entidades que são formalmente consideradas como sem fins lucrativos, mas que não se enquadram, simultaneamente, aos critérios de privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, autoadministradas e voluntárias (IBGE, 2008).

A partir deste estudo, o Brasil apresenta, atualmente, 338,2 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos (FASFIL), no ano de 2005, e em um período de dez anos (1996-2005) o crescimento das fundações privadas e associações sem fins lucrativos, no Brasil, foi da ordem de 215,1%. Esse crescimento foi quase três vezes mais elevado do que a média de crescimento de todos os demais grupos de entidades, pública e privada, existentes no CEMPRE (74,8%) (IBGE, 2008).

No entanto, na região Norte (Tabela 1) o investimento de capital privado no segmento social ainda é muito tímido. Juntos os sete estados do Norte concentram menos de 5% do total de entidades sociais brasileiras. O Pará, estado mais bem colocado não consegue responder por mais do que 2%. Outro referencial para mensurar o pouco espaço dado pelas empresas paraenses ao terceiro setor e ao investimento social privado é a base de associados do GIFE. Dados da instituição mostram que a base de associados saltou de 26 organizações em 1995, para 112 em 2008. (O LIBERAL, 21/08/2008).

Em 13 anos, portanto, a rede cresceu 208%. Todavia, entre os mais de 100 associados, menos da metade tem algum projeto na região Norte. Desses, apenas três empresas mantêm escritório de suas fundações no Pará, quais sejam: Instituto Amazônia Celular, Belém, a Fundação Orsa, no Oeste do Estado, e a Associação Itakyra, na região sudeste.

Tabela 1: Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil por Região.

LOCAL	UNIDADES
Brasil	338.162
Norte	16.164
PARÁ	6.609
Nordeste	79.998
Sudeste	143.444
Sul	76.888
Centro-Oeste	21.668

Fonte: BELÉM, Jornal O Liberal. Caderno Atualidades, p.16, agosto, 2008.

Desta feita, em especial na referida década, o setor privado sob o discurso da falência do Estado passa a executar ações sociais, por intermédio, de inúmeras instituições que compõem o terceiro setor, que tem como objetivo gerar serviços de caráter público. Por conseguinte, este setor sem fins lucrativos no Brasil é permeado por controvérsias que vão desde a extensão de seu conceito, a complexidade de atividades e recursos movimentados até aos aspectos jurídicos e ao modelo de financiamento com base no repasse de recursos estatais e incentivos fiscais.

Para Barbosa (2004, p.109) terceiro setor é uma expressão “[...] que designa o universo de instituições privadas, sem fins lucrativos, com finalidades públicas ou sociais, que em sua atuação suprem ou complementam a ação do poder público.”

Fernandes (1994, p.89) afirma acerca da característica e finalidade do terceiro setor, em que haveria o público não-estatal, o qual seria o pressuposto da existência do Estado e mercado, além das iniciativas particulares, com um sentido público. Sendo assim:

Iniciativas privadas que não visam ao lucro; iniciativas na esfera pública que não são feitas pelo Estado. Nem empresa nem governo, mas sim cidadãos participando, de modo espontâneo e voluntário, em um sem número de ações que visam ao interesse comum. Ao norte e ao sul do planeta, homens e mulheres, nos últimos anos, tem criado e ampliado seus espaços de liberdade e participação. Em contraponto à lógica do poder que prevalece nas relações entre Estados e à lógica do lucro que orienta a ação das empresas no mercado, iniciativas empreendidas por cidadãos afirmam o valor da solidariedade. Um terceiro setor – não lucrativo e não governamental-coexiste hoje, no interior de cada sociedade, com o setor público estatal e com o setor privado empresarial.

Para o CEDAC²⁷ – Centro de Educação e Documentação para a Ação Comunitária segundo cartilha elaborada e disponibilizada em seu site a definição de terceiro setor é a composição de:

[...] organizações privadas sem fins lucrativos, que atuam nas lacunas deixadas pelos setores público e privado, buscando a promoção do bem – estar social. Quer dizer, o terceiro setor não é nem público nem privado, é um espaço institucional que abriga entidades privadas com finalidade pública. Esta atuação é realizada por meio da produção de bens e prestação de serviços, com o investimento privado na área social. (grifo nosso)

Para Szazi (2006) no campo social, as alterações do mercado e da sociedade são materializadas na redistribuição de funções, em que cada um deve lutar na busca por um bem comum, fato que induz a sociedade civil organizada a assumir responsabilidades outrora do Estado. Há, conseqüentemente, segundo o autor o:

[...] crescimento do número de organizações da sociedade civil verificado desde os anos 70 que fez surgir um novo ator social, o denominado Terceiro Setor, [...] continuando a explicação e definindo-o, afirma, como sendo “[...] o conjunto de agentes privados com fins públicos, cujos programas visavam atender direitos sociais básicos e combater a exclusão social e, mais recentemente proteger o patrimônio ecológico brasileiro (SZAZI, 2006.p.22).

Já Rocha (2003, p.13) conceitua os entes que integram o terceiro setor como:

[...] entes privados, não vinculados à organização centralizada ou descentralizada da Administração Pública, mas que não almejam, entretanto, entre seus objetivos sociais, o lucro e que prestam serviços em áreas de relevante interesse social e público.

²⁷ O CEDAC - Centro de Educação e Documentação para a Ação Comunitária - é uma OSCIP que se dedica a projetos educacionais de diversas instituições, concebendo metodologias e estratégias para obter os resultados desejados. Dentre os projetos que o CEDAC realiza tem-se o Programa “Escola que Vale” foco deste estudo.

Conforme o Código Civil de 1916 não há diferenciação entre as organizações da sociedade civil com finalidade lucrativa e as sem finalidade, uma vez que classificava as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, associações de utilidade pública, as fundações e as sociedades mercantis como pessoas jurídicas de direito privado, ou seja, segundo Ciconello (2004, p.46):

[...] entidades que se originam do poder criador da vontade individual, em conformidade com o direito positivo, e se propõem a realizar objetivos de natureza particular, para benefícios dos próprios instituidores, ou projetados no interesse de uma parcela determinada ou indeterminada da coletividade.

No entanto, com o novo Código posto pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 houve uma reforma na doutrina, uma vez que separa com nitidez as categorias de pessoas jurídicas de direito privado, em que as associações são constituídas pela união de pessoas que se organizem para fins não-econômicos (art.53); a fundação é constituída por uma dotação especial de bens livres, realizada por um instituidor que especificará o fim a que se destina e declarará, se quiser a maneira de administrá-la (art. 62); e as sociedades são constituídas por pessoas que, reciprocamente, se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados (art. 981) (VADE MECUM, 2008).

Ressalte-se, com o contexto delineado, que as entidades sem fins lucrativos não fundamentalmente objetivam uma finalidade pública, vez que podem ser constituídas para realizar um objetivo de natureza particular. Isto posto, a finalidade ou interesse não se vincula ao formato jurídico, mas as normas que formam determinada relação entre a sociedade civil com o Estado.

Convém destacar, então que dentre o universo indefinido e plural das organizações sem fins lucrativos, o conceito legal de público não é, de fato, normatizado pela natureza jurídica das entidades, mas sim, pelas relações materializadas historicamente pelo Estado brasileiro, que sempre reconheceu e apoiou entidades de perfil assistencialista, caracterizadas pela prestação de serviços nas áreas da educação, saúde e assistência social. Contrariando, por conseguinte, a interpretação de que as entidades que compõem esse setor têm uma natural vocação pública.

Continuando, Ciconello (2004, p. 51), afirma:

[...] as entidades sem fins lucrativos e suas relações com o Estado deixa claro que o conceito legal de público tem maior relação com um reconhecimento de campos concretos e históricos de atuação social de segmentos da

sociedade civil organizada brasileira (igrejas, entidades assistenciais e filantrópicas, creches, asilos, abrigos, escolas, universidades, hospitais), que se refletem principalmente na promoção da educação, saúde e assistência social, do que com a natureza jurídica das entidades sem fins lucrativos (associação e fundação).

Confirmando o argumento supracitado e, ainda utilizando dados do IBGE (2008) pode-se dizer que um quarto das Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, ou seja, (24,8%) são entidades religiosas e também as mais antigas, criadas antes dos anos 1980, o que corresponde a (20,2%), e atuando no campo das políticas governamentais, desenvolvendo ações de Saúde e Educação e pesquisa se encontram 7,2% dessas organizações. Desta feita, as conclusões da pesquisa revelam que a vocação das FASFIL não é assumir funções típicas de Estado e sim defender direitos e interesses dos cidadãos e difundir preceitos religiosos.

Percebe-se que o conceito de terceiro setor propõe-se a ser homogeneizador de trajetórias e segmentos da sociedade civil, que se baseiam em valores diferenciados, posto que, a própria sociedade civil organizada, no Brasil, foi construída ao longo de séculos de maneira diversa, plural e heterogênea, a despeito da idéia de unidade e convergência a que se propõe o conceito de terceiro setor.

Consoante, defende-se, tal qual, Santos (2006, p.86):

Entendemos que não se pode comparar ou mesmo colocar no mesmo rol, instituições como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE (Rio de Janeiro), o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos - DIEESE, as diversas fundações de empresas privadas, os movimentos ecológicos, os Movimentos dos Sem-Teto ou Sem-Terra e a União Democrática Ruralista. Talvez, o único ponto em comum dentre estas entidades, seja pertencerem à esfera privada, enquanto organizações não governamentais.

Há, portanto, dentro da perspectiva de setorialidade entre estado, mercado e sociedade civil promovida no debate do terceiro setor pressupostos de diversos autores com diferentes perspectivas teóricas- metodológicas, tais como, a de Fernandes (1994) que defende a idéia de agentes de natureza privada que praticam ações com fins privados (bens privados) podiam ser descritos como o “Primeiro Setor”, setor ao qual corresponderia o *Mercado*; agentes de natureza pública que praticam ações que visam a fins públicos (bens públicos) podiam ser descritos como o “Segundo Setor”, setor ao qual corresponderia o *Estado*. E, por via de consequência, agentes de natureza privada que praticam ações visando a fins públicos podiam ser descritos como o “Terceiro Setor”, assim como demonstra o Quadro 4:

Quadro 4: Agentes, finalidade e Setores de atuação.

Agentes	Fins	Setor
Públicos	Públicos	Estado
Privados	Privados	Mercado
Privados	Públicos	Público não-estatal (Terceiro Setor)

Fonte: Fernandes, 1994, p.25.

Tal análise demonstra a impossibilidade de precisão do termo, posto que se faz necessário verificar os novos padrões de relação entre Estado e sociedade civil ao longo dos últimos anos, o conceito legal de público, para pontuar o arcabouço legal criado pelo Estado a fim de sustentar a regulação dessas relações.

Por trás dessa escolha de conceituação, há análises como a de Montañó (2005) que propicia um maior e mais profundo conhecimento sobre o papel público dos segmentos organizados da sociedade civil e uma visão mais crítica àquilo que o autor denomina de padrão emergente de intervenção social.

Posto que, há para o debate dominante do terceiro setor a separação e autonomização entre Estado, mercado e sociedade civil, à medida que, segundo a corrente liberal o Estado é sinônimo de público e aquilo que não é estatal, ou seja, o mercado e a sociedade civil é sinônimo de privado. Dentro dessa lógica, portanto, as questões econômicas, a política formal e as atividades sociais são despolitizadas e deseconomizadas.

Por conseguinte, a noção hegemônica sobre o terceiro setor que advoga ser este um setor solidário, onde alguns velam por muitos e onde o individual dá lugar ao coletivo, parte segundo Montañó (2005) da superficialidade, tanto que analisa o conceito a partir de ‘setores’ não considerando, portanto, a totalidade do fenômeno e descartam-se as transformações do capital e a contextualização necessária para a construção do material histórico no qual se expressa o fenômeno chamado terceiro setor.

Neste sentido, o terceiro setor segundo Montañó (2005, p.16):

Não é alheio a esta questão. Ideologizando este conceito, segmentando as lutas em esferas (ou “setores”) autonomizadas, desarticuladas da totalidade social, personificando o Estado, o mercado e a sociedade civil, numa clara homogeneização desta última, escamoteando o verdadeiro fenômeno: a desarticulação do padrão de resposta (estatal) às seqüelas da “questão social”, desenvolvido a partir das lutas de classes [...]

A linha que se pauta este trabalho concorda e parte da idéia de que “[...] uma coisa é o “conceito hegemônico” de “terceiro setor” e outra, muito diferente, é o “fenômeno real” em questão, encoberto por essa denominação” (op. cit. p16).

Segundo a análise de Montañó (2005), há um debate dominante e consensual acerca do terceiro setor, em que seus defensores pautam-se na tese da sociedade da escassez e da crise fiscal do Estado, a qual produz um discurso de ineficiência, precarização de políticas sociais estatais, corte de verbas, entre outras, que podem ser resolvidas com a retirada do Estado da intervenção social e o repasse dessa função para a iniciativa privada ou para o terceiro setor.

Esta perspectiva é permeada por características de legitimação de sua tese central, tais como, a separação e autonomização entre Estado, mercado e sociedade civil, em que “[...] identificando Estado e mercado como “primeiro” e “segundo” setores, os autores do “terceiro setor” adicionam uma área de interseção, que desempenharia funções públicas a partir de espaços/iniciativas privados” (Ibid., p.135-136); a conseqüente confusão entre público e privado, uma vez que “[...] há uma desarticulação entre público e privado nos âmbitos estatal e mercantil, supostamente apenas articulados no “terceiro setor”.

Outra característica é a não diferenciação entre Estado e governo, uma vez que as políticas implementadas por uma determinada gestão são relacionadas com o Estado, o qual tem a estrutura e na qual são operadas as ações independentemente de opções de classes ou de alianças políticos partidárias. Neste sentido, expõe nosso autor:

A confusão entre Estado e governo na bibliografia dominante do “terceiro setor” não é gratuita; é que, na verdade, as organizações do chamado “terceiro setor” não são estatais, porém, seu caráter não-governamental é questionado, porquanto seguem, direta ou indiretamente, a lógica da política de governo. (MONTAÑO, 2005, p.137).

Mais um aspecto é a mudança de perfil dos movimentos sociais que, nas décadas de 1970 e 1980 combatiam fortemente o Estado em suas reivindicações, por intermédio de suas lideranças, e que nos anos de 1990 são substituídos pelas ONGs as quais, “[...] são vistas como menos politizadas, mais empresariais, voltadas para o autofinanciamento ou para a procura de parcerias no sentido de obter fundos, o que lhes exige maior eficiência” (Ibid. p.139). Neste sentido, há uma desarticulação das lutas sociais, uma vez que os movimentos sociais perdem espaço para as ONGs, que carregam a contradição de serem, muitas vezes, mantidas com recursos estatais e/ou de empresas.

Desta feita, os pressupostos do terceiro setor, que atendem uma perspectiva de saída da suposta crise promove, dentre outros aspectos, uma ressignificação do conceito de cidadania deslocando-o da área dos direitos para inseri-la no patamar da “solidariedade social”, assim como a promoção dos direitos sociais, tais como, a educação e saúde, passam a

pertencer ao âmbito do privado e surge uma nova via de exploração de mão de obra materializada no trabalho voluntário²⁸.

Por conseguinte, o crescimento de ações das organizações da sociedade civil voltadas para causas públicas atende então, às novas ênfases das políticas sociais contemporâneas neoliberais, que vêm na diminuição do papel do Estado na economia e na sociedade a transferência das responsabilidades do Estado para as comunidades organizadas. Este é o exemplo do modelo de parceria entre o público estatal e o público não estatal na sociedade. Neste sentido, Gohn afirma:

[...] A construção de uma nova concepção de sociedade civil é resultado das lutas sociais empreendidas por movimentos e organizações sociais nas décadas anteriores, que reivindicaram direitos e espaços de participação social. Essa nova concepção construiu uma visão ampliada da relação Estado-Sociedade, que reconhece como legítima a existência de um espaço ocupado por uma série de instituições situadas entre o mercado e o Estado, exercendo o papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental. [...] No Brasil, esse papel passou a ser desempenhado pelas ONGs, que fazem a mediação entre aqueles coletivos organizados e o sistema de poder governamental como também entre grupos privados e instituições governamentais. Uma nova institucionalidade se esboçou a partir desta visão de mundo, na qual se observa a reformulação da concepção de esfera pública e do que lhe pertence. Isso resultou na construção de uma nova esfera, ou sub-esfera, entre o público e o privado, que é o público não estatal, e no surgimento de uma ponte de articulação entre estas duas esferas, dadas pelas políticas de parceria. (GOHN, 2000, p. 301).

Ainda de acordo com Montañó (2005), de modo geral, há duas grandes tendências acerca do tema ‘terceiro setor’, uma regressiva e outra progressista. Nesta, há uma legitimação do aspecto conservador da reforma do Estado e do trato a questão social. Utiliza-se de uma interpretação equivocada de Gramsci acerca da sociedade civil, além de análises de Habermas, do conceito de anarquia e Rosanvallon. E, aquela surge no bojo do pensamento neoliberal, apóiam-se em autores como, Bresser Pereira, Ruth Cardoso, Jeremy Rifkin, Rubem Cesar Fernandes, os quais remetem ao pensamento de autores clássicos como, Tocquiville (incorpora-se a noção de igualdade, como antagônica à liberdade e concebe-se que a democracia, numa sociedade de massas, pode levar tanto à anarquia como a uma tirania da maioria) e Hayek.

²⁸ Por voluntariado ou serviço voluntário entende-se, conforme a recente regulação, “a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade” (Lei nº 9.608, de 18.02.1998).

Nesta última tendência “[...] teme-se o Estado como garantidor da perigosa “justiça social” e da “igualdade”, e o mercado como promotor da almejada “liberdade”; portanto, aqui postula-se o mercado como regulador, no lugar do Estado.” (MONTAÑO, 2005, p.63).

Conforme apontam Falconer (2001), Landim (1993) e Montaña (2005), o termo terceiro setor teve origem nos Estados Unidos, na década de 1970, para designar o conjunto das organizações não-lucrativas e foi popularizado principalmente pelas pesquisas de Lester Salamon em referência à sustentação de um tripé na sociedade formado pelo governo (primeiro setor), a economia ou mercados (segundo setor) e o setor social (terceiro setor). Trata-se de um termo considerado como menos político e mais abrangente, já que inclui entidades beneficentes, associações culturais e fundações empresariais.

Na década de 1980 caiu em desuso e em seu lugar, na literatura norte-americana, foi sendo gradualmente substituído por “setor não-lucrativo” (*nonprofit sector*). Na década de 1990 ressurgiu beneficiado, principalmente pelo impulso que resultou da disseminação dos resultados do *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*.

Esse projeto, conduzido em 28 países ao redor do mundo, teve o objetivo imediato mensurar o impacto do Terceiro Setor sobre as economias nacionais dos diversos países pesquisados e – igualmente previsto como objetivo – visava tornar mais visível o Terceiro Setor, nas diferentes realidades nacionais.

Para Salamon (1997), essa pesquisa comparativa era importante porque visava a explorar também um movimento maior – uma verdadeira “revolução associativa” – que se via acontecer desde o final dos anos 80 e na qual se insere a questão do Terceiro Setor.

Ainda segundo Salamon (1997, p. 109):

Desde os países desenvolvidos da América do Norte, Europa e Ásia até as sociedades em desenvolvimento da África, América Latina e do antigo bloco soviético, pessoas estão formando associações, fundações e instituições similares para a provisão de serviços humanitários, promover o desenvolvimento econômico de base, prevenir a degradação ambiental, proteger direitos civis e perseguir milhares de demandas que não eram atendidas ou eram deixadas de lado pelo Estado”.

Todavia, essa procedência americana do conceito, segundo Montaña (2005), guarda uma funcionalidade com os interesses de classe, uma vez que sua conceituação foi idealizada por “intelectuais orgânicos do capital”, os quais descartam ou minimizam os interesses entre o grande capital e o trabalho, tornando-o passíveis de questionamentos que apontam, entre outras coisas, para uma falta de rigor teórico observada nas debilidades conceituais

e presentes na bibliografia hegemônica do tema, e ainda, promessas realizadas pelos teóricos do terceiro setor de uma suposta vida melhor, que soaria como um canto de sereia, vez que “[...] nos seduz e nos chama irreflexivamente para as obscuras profundezas do mar” (Ibid.).

Assim, expostas algumas debilidades que rondam o conceito de terceiro setor, concorda-se com Montañó (2002, p.58) quando constata que:

[...] o termo ‘terceiro setor’ não reúne um mínimo de consenso sobre sua origem nem sobre sua composição ou suas características. Tal dissenso é clara expressão de um conceito ideológico que não dimana da realidade social, mas tem como ponto de partida elementos formais e uma apreensão da realidade apenas no nível fenomênico. Sem a realidade como interlocutora, como referência, acaba-se por ter diversos conceitos diferentes.

Questiona-se, então, se a partir da adoção desse conceito e conseqüentemente de suas organizações da sociedade civil voltadas para causas públicas houve uma evolução no sentido de construir uma rede universal de proteção social ou o que se materializou de fato foi o caráter substitutivo e não complementar introduzido com as parcerias público-privadas.

2.2 Entidades de Utilidade Pública

2.2.1 As Organizações sociais

A Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 estabeleceu os requisitos para investir alguma entidade privada sem fins lucrativos da qualidade jurídica de organização social e as diversas normas de relacionamento do Estado com as entidades privadas assim qualificadas constituídas sob as formas estruturais comuns do direito civil (fundações ou associações).

É requisito para tal constituição a adesão voluntária por parte das entidades privadas e está dirigido a assegurar a persecução efetiva dos fins de interesse público e fixar as garantias necessárias a uma relação de confiança e parceria entre a entidade privada e o Poder Público.

As entidades assim qualificadas dispõem de disposições jurídicas especiais, vez que a elas é assegurado vantagens e sujeições incomuns para as tradicionais pessoas jurídicas qualificadas pelo título de utilidade pública. Apesar da indiscutível semelhança em alguns aspectos entre os títulos, tais como, a iniciativa privada voluntária na sua criação e constituição e a afetação a uma finalidade de interesse público ou socialmente relevante (MODESTO, 1998).

Muitos Estados da Federação brasileira implantaram modelos estaduais de OS, basicamente seguindo os passos da lei federal. Os Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás,

Pará, Pernambuco, São Paulo, e o Distrito Federal também definiram modelos estaduais de Organizações Sociais a partir da legislação federal. No Paraná, a cidade de Curitiba criou um modelo municipal de Organização Social e, em São Paulo, as cidades de Nazaré Paulista e Taiaçu também possuem OS's (SANO, 2003).

No estado do Pará há o Decreto nº 3.876, de 21 de janeiro de 2000, que regulamenta a Lei nº 5.980, de 19 de julho de 1996, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização Social e institui e disciplina o Contrato de Gestão.

Por meio do referido decreto à entidade “PARÁ 2000” foi qualificada como uma OS, que tem como objetivo administrar e operar o complexo “Estação das Docas”, que é um centro voltado “para a produção e difusão de conhecimento e informação nas áreas de arte, cultura, lazer, turismo e serviços, naquele espaço público, para proporcionar ao cidadão usuário referência artístico-cultural, lazer e entretenimento” (PARÁ, Decreto nº 3.881).

O contrato de gestão previsto no artigo 37, parágrafo 8º da Constituição Federal de 1988 serve para ampliar a autonomia orçamentária, financeira e gerencial. É baseado em metas de desempenho, em que o poder público injeta dinheiro na entidade, no entanto, exige um retorno como contra – partida. Para celebrá-lo a pessoa jurídica deve atuar em seis áreas, tais como, educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico, pesquisa científica e proteção e preservação do meio ambiente, segundo a Lei nº 9.637/98.

Destaque-se, ainda, que o ato de celebração deste contrato advém de um ato discricionário²⁹, logo o poder público acorda esse contrato se tiver interesse, tornando tal relação um ato meramente político. Visualiza-se esse critério político, na lei 8.666/93, 24 XXIV, em que dispensa para as OS o ato de licitar, o que gera uma polêmica acerca do investimento do dinheiro público.

Note-se, que o poder público e órgão ou entidade são os mesmos sujeitos (não possuem, portanto personalidade jurídica própria, logo não podem ser sujeitos de direitos e deveres, pois não possuem capacidade jurídica própria, portanto são representados.). Daí, o contrato de gestão para o mundo jurídico é no mínimo inexistente, apesar de estar positivado no ordenamento jurídico, na Constituição Federal de 1988, uma vez que poder público e um órgão são representados pela mesma pessoa.

²⁹ Segundo Filho (2006, p.114) “nestes é a própria lei que autoriza o agente a proceder a uma avaliação de conduta, obviamente tomando em consideração a inafastável finalidade do ato. A valorização incidirá sobre o motivo e o objeto do ato, de modo que este, na atividade discricionária, resulta essencialmente da liberdade de escolha entre alternativas igualmente justas, traduzindo, portanto, certo grau de subjetivismo.

2.2.2 As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

A Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999, ou Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) busca reconhecer o caráter público de um conjunto de organizações da sociedade civil que até o momento não eram reconhecidas pelo Estado, deste modo, foi criado um “[...] novo sistema classificatório que também diferencia organizações sem fins lucrativos de interesse público daquelas de benefício mútuo e de caráter comercial” (CICONELLO, 2004, p.57).

A referida lei buscou simplificar os procedimentos para o reconhecimento institucional, modernizando, por conseguinte, o arcabouço jurídico antigo, em que as barreiras burocráticas para se ter acesso a determinados incentivos fiscais e realizar convênios com os governos eram demasiados. Desta feita, a Lei nº. 9.790/99 buscou, de acordo com Ferrarezi (2001, p.05):

[...] por um lado, identificar as que possuem fins públicos e não tinham acesso a nenhum benefício ou qualificação, reduzir os custos operacionais e agilizar os procedimentos para o reconhecimento institucional. Por outro lado, procurou-se modernizar a realização de parcerias com os governos, com base em critérios de eficácia e eficiência e mecanismos mais adequados de responsabilização de modo a garantir que os recursos de origem estatal sejam bem aplicados e efetivamente destinados a fins públicos (FERRAREZI, 2001, p.05).

Tal Lei em seu artigo 2º exclui aquelas associações e fundações as quais não podem ser consideradas de interesse público e em seu artigo 3º qualifica como OSCIPs às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujo objetivo é atuar na área de benemerência social e tenha pelo menos uma das finalidades relacionadas;

- ⇒ Promoção de assistência social;
- ⇒ Promoção de cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- ⇒ Promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata essa lei;
- ⇒ Promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta lei;
- ⇒ Promoção de segurança alimentar e nutricional;

Há com a Lei nº 9.790/99 avanços e distorções na legislação. Está ocorrendo em virtude da exclusão em seu sistema classificatório das entidades filantrópicas e assistenciais, uma vez que pertencem a um sistema classificatório anterior e há a proibição de acúmulo de benefícios. Fato que desencadeia críticas tal como a exposta por Ciconello (2004, p.62) ao afirmar que “[...] esse resultado contraria o objetivo que embasou a formulação da lei: de destacar, entre o enorme universo das associações e fundações brasileiras, as de interesse público”. Outra falha seria que muitas das organizações qualificadas como Oscips tem pouco tempo de existência legal, portanto, pouca base social e muitas são voltadas para a prestação de serviços em troca de uma contraprestação financeira, desencadeando denúncias, tais como:

Já se ouvem denúncias de prefeituras e governos que criam associações para se qualificarem como Oscips, facilitando, assim, a destinação de recursos públicos para essas entidades sem os limites impostos pelo direito público, ou seja, o principal objetivo da lei, de reconhecer e fortalecer o universo das organizações da sociedade civil de interesse público, não vem ocorrendo a contento (CICONELLO, 2004p. 63).

Os avanços da lei em questão ocorrem à medida que envolve não apenas as organizações tradicionais, tais como, aquelas dedicadas à educação, saúde e assistência social, mas as novas atuações de organizações que se dedicam, por exemplo, a promoção do meio ambiente, voluntariado e promoção dos direitos estabelecidos, dentro outros. Além de seu avanço ocorrer em virtude da definição do conceito legal de público para as organizações privadas sem fins lucrativos, no Brasil, por intermédio de seus artigos 2º e 3º.

Por conseguinte, entre as vantagens em se qualificar como OSCIP, Szazi (2006) destaca, (grifo nosso):

- ⇒ Acesso a recursos públicos para financiamento de projetos via termo de parceria;
- ⇒ Acesso a recursos privados, pelo uso de incentivos fiscais pela empresa patrocinadora, que deduz as doações como despesas;
- ⇒ Possibilidade de remunerar dirigentes estatutários, sem perda de imunidade ou isenções fiscais;
- ⇒ Possibilidade de receber doações de bens móveis da União e de mercadorias apreendidas pela Secretaria da Receita Federal;
- ⇒ Atuação no ramo do microcrédito, com taxas de juros de mercado, sem infringir a lei da usura (12% ao ano).

Contrariamente a OS, em que a celebração do contrato advém de um ato discricionário nas OSCIP a celebração deste contrato surge de um ato vinculado³⁰, logo a pessoa jurídica de direito público é obrigada a preencher todos os requisitos legais para a obtenção da qualificação. Destacando, ainda, como distinção que a Lei não dispensa as OSCIPS da licitação, portanto, havendo a malversação do dinheiro público elas devem ser denunciadas para os órgãos competentes, como, o Ministério Público, Advocacia Geral da União e Procuradoria Geral da União ou do Estado.

O Quadro 5 ratifica e demonstra as distintas características entre a Organização Social (OS) e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), elencadas acima, senão vejamos:

QUADRO 5: Característica das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP

Organização Social – OS	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP
Pessoa Jurídica de Direito Privado	Pessoa Jurídica de Direito Privado
Sem fins lucrativos	Sem fins lucrativos
Contrato de Gestão	Termo de Parceria
Pode atuar em seis áreas	Benemerência Social
Ato discricionário	Atua preferencialmente em áreas sociais
Poder Público participa da gestão	Ato Vinculado
Lei nº 8.666/93; art. 24, XXIV, não é obrigada a licitar	Poder Público não participa da gestão
Exemplo no Estado do Pará; PARÁ 2000 e o Hospital Metropolitano de Belém	Malservação do recurso público Exemplo no Estado do Pará; MP, AGU, Procuradoria Geral da União ou do Estado

Fonte: CICONELLO, Alexandre. O conceito legal de público no Terceiro Setor. In: SZAZI, Eduardo (org). **Terceiro Setor: temas polêmicos** 1. São Paulo. Peirópolis, 2004.

Por conseguinte, visando criar uma diferença entre as OS e as OSCIPS no que tange ao modo de celebração do contrato de qualificação do poder público com a pessoa jurídica de direito privado, foi criado o Termo de Parceria, que tem similaridades com o contrato de gestão das OS, tais como, tem como escopo ampliar a autonomia orçamentária e financeira da OSCIP, em contrapartida deve cumprir as metas de desempenho. Senão vejamos, no item a seguir.

2.3 Instrumento Jurídico de Fomento.

³⁰ Segundo Filho (2006) são aqueles que o agente pratica reproduzindo os elementos que a lei previamente estabelece. Ao agente, nesses casos, não é dada liberdade de apreciação da conduta porque se limita, na verdade, a repassar para o ato o comando estatuído na lei. Desta feita, “não há qualquer subjetivismo ou valoração, mas apenas a averiguação de conformidade entre o ato e a lei.” (FILHO, 2006, p.114).

Entre as diversas modalidades de contratação que podem ser firmadas entre o poder público e as entidades que atuam no terceiro setor para viabilizar ações de interesse social, tem-se o Termo de Parceria que é um novo instrumento jurídico de fomento e gestão das relações de parceria entre as OSCIPs e o Estado e foi instituído pela Lei Federal nº 9.790/99. Ele consolida um acordo de cooperação para a realização de projetos, dispondo de procedimentos mais simples do que aqueles utilizados em um convênio.

Sendo assim, esta nova ferramenta surge com a finalidade de traduzir a relação de parceria entre instituições com fins públicos (Estado e OSCIP), mas com diferentes formas de propriedade (pública estatal e pública social) e com natureza jurídica diferente (direito público e direito privado), sendo regido pelo novo paradigma de gestão pública, em que existe uma correlação entre maior autonomia do gestor público e eficiência.

Para ser celebrado o termo, de acordo com o artigo 10, parágrafo 1º da Lei 9.790/99 é necessário consulta aos conselhos de políticas públicas³¹ da área correspondente de atuação existente no respectivo nível de governo.

Em sua composição, de acordo com o artigo supracitado, há cláusulas obrigatórias que envolvem, dentre outros aspectos; objetivos, metas, resultados, indicadores de avaliação, mecanismos de desembolso, relatório sobre a execução e publicação de extrato do termo de parceria em modelo simplificado, em que toda a execução de seus termos deve sofrer o monitoramento e fiscalização de execução por órgão estatal parceiro, do Conselho de Política Pública da área que está ligado, comissão de avaliação, ademais também, de auditorias e aos mecanismos de controle social.

No município de Barcarena, foco deste estudo, foi celebrado entre a Fundação Vale e o município um Termo de Cooperação (ANEXO), em que uma das razões motivadoras do ato administrativo é:

V- que a Fundação Vale e o MUNICÍPIO desejam ser parceiros em prol do desenvolvimento de BARCARENA e de seus habitantes, principalmente aqueles em idade escolar. Continuando tal ato afirma, ainda;
II- que o atendimento às necessidades do sistema municipal de ensino e da população em idade escolar é uma ação estratégica do MUNICÍPIO para o enriquecimento das atividades curriculares oferecidas e conseqüente desenvolvimento do MUNICÍPIO.

³¹ De acordo com Barbosa (2004) os Conselhos de Políticas Públicas contam com representantes da sociedade civil e do governo para deliberar e realizar o controle sobre determinadas áreas de políticas públicas, tais como; saúde, educação, assistência social, dentre outros.

Ademais, o Termo propõe-se a estabelecer critérios de avaliação tanto para a seleção de projetos quanto das ações implementadas, o que iria impulsionar o aprimoramento da capacidade de gestão, maior profissionalização dos quadros das entidades e maior eficiência nas ações sociais.

Neste sentido, expõe o Termo de Cooperação em sua Cláusula Terceira no que tange à Competência das Partes; “(d) monitorar e avaliar, em conjunto, os projetos implantados, de acordo com a disponibilidade de agenda de ambas as PARTES”.

No entanto, apesar das exigências legais há ainda, severas distorções na execução do termo de parceria, como afirma Oliveira e Haddad (2001, p.74):

O regime impõe total publicidade à execução dos termos de parceria. Mas os “órgãos parceiros” de qualquer nível não estão obrigados a anunciar publicamente seu interesse em fazer uso desse instrumento, para quais projetos e com que argumentos de seleção; nada então impede a contratação de entidades criadas com o único intuito de beneficiar-se dessas relações. Por outro lado, no Ministério da Justiça, a autoridade encarregada da qualificação de OSC-IP não dá publicidade aos requerimentos recebidos e os definidos ou não e nem divulga seus critérios de análise. Distorções na aplicação da lei implicam a possibilidade de apadrinhamento e corrupção. No caso das próprias OSC-IPs, embora a lei determine que dêem publicidade a relatórios financeiros e de atividades à sociedade, não há sistema contábil ou gerencial uniforme que torne úteis essas informações”.

Por conseguinte, a partir da adoção da legislação referente ao terceiro setor que atende, segundo seus legisladores, de modo “auxiliar” o Estado na persecução de atividades de conteúdo social verifica-se a transferência de gestão (da esfera pública para a privada) e de responsabilidades na prestação de serviços públicos, amparado num discurso de eficiência e maior autonomia.

2.4 As Fontes de Recursos que sustentam

A “nova realidade” que emerge a partir do fortalecimento das entidades do terceiro setor no aspecto dos recursos mobilizados e incentivos financeiros diferencia-se pouco, por exemplo, da relação estabelecida entre a igreja católica (com suas inúmeras entidades mantidas com o mandato do Estado) e o governo populista e ditatorial de Vargas, no período de 1930-1945, uma vez que atualmente o que há é apenas uma diversificação das organizações da sociedade civil voltadas para causas públicas. No entanto, com a permanência do Estado na promoção à transferência de recursos públicos diretos e indiretos

para uso privados, em especial para as associações e fundações voltadas para a prestação de serviços nas áreas da saúde, educação e assistência social, a despeito das organizações de caráter contestatório e crítico, tais como, as que defendem a promoção de direitos.

É importante destacar que havia na rede de solidariedade das entidades sem fins lucrativos um estímulo a doações individuais e ao trabalho voluntário, em que essas ações eram as primeiras fontes de recursos. Todavia, o que prevalece, atualmente, além dessas ações em virtude do crescimento, profissionalização das entidades e conseqüente superação da postura assistencialista da doação é uma redefinição de suas agendas pós democratização do Brasil com alterações propostas pelo governo, em que predomina a isenção de tributos; subvenção social; financiamento privado; grantmakers³² e geração de recursos próprios.

Há, portanto, novas estratégias para garantir o repasse das funções estatais ao segmento “público-privado”, respaldados com novos marcos e ações, tais como, ao invés das empresas repassarem os recursos ao governo, por intermédio do pagamento de impostos, destinam os mesmos para as instituições, na forma de doações, e reforçam positivamente as suas imagens, uma vez que passam a figurar como “empresas cidadãs”.

Dentre as diversas formas de incentivos para o terceiro setor, encontram-se os benefícios de ordem tributária – imunidades e isenções; os auxílios e contribuições convênios, acordos ou ajustes; contratos de gestão; e parcerias com o setor público e os incentivos fiscais para doações a entidades sem fins lucrativos ou a projetos culturais.

Destaque-se, também, como incentivo financeiro estatal ao segmento privado, a Lei Público-Privada (PPP), de 22 de dezembro de 2004, do Governo Lula, que abre financiamento público para empreendimentos privados, na área pública.

A imunidade é uma forma de não- incidência pela supressão da competência do poder de tributar. O tributo desdobra-se em espécies tributárias, que são os impostos, as contribuições e as taxas. No âmbito das entidades sem fins lucrativos, a Constituição de 1988 estabelece, em seu artigo 150, inciso VI alínea C a imunidade aos impostos às instituições de

³² Segundo Falconer e Vilela (2001) grantmakers são organizações não governamentais, sem fins lucrativos, doadoras de recursos para fins exclusivos do terceiro setor, cujas principais características são: pessoa jurídica de fins privados, sem fins lucrativos, que oferece doações a outras entidades desse mesmo “setor”, é autônoma, controlada e operada no país, mesmo que capte recursos no exterior. Ademais expõe os autores no universo dessas organizações encontram-se: fundações (51%) e institutos (26%); entidades empresariais, familiares, religiosas e outras (23%). Algumas têm origem mista, isto é, mantém vínculos com governos, empresas e entidades internacionais, sendo a prioridade de investimentos projetos destinada à educação (81%), principalmente de crianças e jovens.

educação e assistência social e concede imunidade às contribuições sociais para as chamadas entidades beneficentes de assistência social.

Neste sentido:

[...] a imunidade tributária é uma das formas de expressão de renúncia fiscal e, como o segundo requisito do artigo 14 do CTN, quer o Estado assegurar que os recursos que ele deixou de arrecadar venham a ser aplicados na atenção, assistência e desenvolvimento da população brasileira e nas atividades estatutariamente fixadas pelos instituidores (SZAZI, 2006p. 48).

Mais adiante, ainda citando Szazi (2006, p.48) ele sustenta que:

[...] o Estado brasileiro, notoriamente incapaz de atender a todas as demandas da sociedade, utiliza a renúncia fiscal como uma maneira de incentivo aos cidadãos para a realização de atividades que visem ao desenvolvimento social do país. Assim, não só o Estado, como também o povo brasileiro - destinatário final dos recursos arrecadados por impostos -, esperam que os recursos sejam aqui aplicados, especialmente na execução de programas que visem ao bem-estar comum da população.

Buscando suprir suas necessidades de recursos, muitas organizações engajam-se em atividades de geração de renda, por meio da venda de mercadorias e serviços. A partir dessa lógica, tem-se o dado referente ao ano de 1995 de que 73,5% dos recursos de organizações privadas sem fins lucrativos eram gerados por meio de suas próprias atividades.

Continuando, Szazi (2006) afirma que há uma carência de uma adequada política de incentivos fiscais, tributação por parte do governo e um forte viés de auto-sustentabilidade das entidades do terceiro setor que promove um questionamento acerca do melhor modelo de tributação para as organizações sem fins lucrativos.

De acordo com o autor, variados países adotam um modelo híbrido na tributação das organizações sem fins lucrativos, em que as atividades desvinculadas de sua finalidade originária são tributadas normalmente, enquanto que aquelas relacionadas ao objetivo da entidade são imunes ou sofrem tributação menor.

Assim, tem-se parcela significativa dos recursos (61,1%) sendo gerada pelas próprias entidades: o governo contribui com 12,8% e os doadores privados, com os restantes 26,1%, computadas as doações em moeda e bens de pessoas jurídicas e o valor do trabalho voluntário (Ibid., 2006, p.21).

A fim de estimular e colaborar financeiramente com as ações do terceiro setor, no Brasil, o governo por meio da legislação concede às organizações da sociedade civil acesso à isenção do Imposto de Renda, quando não remunera seus dirigentes; a possibilidade de

receber recursos por meio do Termo de Parceria; e o direito a receber doações dedutíveis do imposto de renda das pessoas jurídicas.

No âmbito federal, no Brasil, as entidades sem fins lucrativos estão isentas do pagamento de alguns impostos, tais como: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Salário Educação e CPMF - Contribuição Provisória de Movimentos Financeiros. Já no estadual as entidades são imunes, por exemplo, ao IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano (CICONELLO; SZAZI, 2004).

Desta forma, o Quadro 6 demonstra essa relação privilegiada que o Estado cria com as organizações da sociedade civil voltadas para causas públicas, por meio do acesso a recursos públicos de forma direta:

Quadro 6: Recursos Públicos Diretos

Mecanismo Legal	Descrição	Entidades Beneficiadas	Base Legal
Subvenções Sociais	São transferências correntes, destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, às quais não corresponda a contraprestação direta em bens ou serviços.	Entidades de caráter assistencial, cultural, educacional e de saúde e, órgãos públicos.	Lei nº. 4.320/64 Lei nº. 10.524/02 (LDO) Decreto nº. 93.872/86
Auxílios	São transferências de capital destinadas ao investimento ou inversão financeira de entidades públicas ou privadas, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços decorrentes diretamente da lei orçamentária anual.	Entidades privadas sem fins lucrativos e órgãos públicos	Lei nº. 4.320/64 Lei nº 10.524/02 (LDO) Decreto nº. 93.872/86
Contribuições	As contribuições são dotações a título de transferências correntes, às quais não corresponda contraprestação direta de bens ou serviços (contribuições correntes); ou dotações a título de transferência de capital para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar, independentemente de contraprestação direta de bens e/ou serviços. A contribuição, diferentemente do auxílio, será concedida em virtude de lei especial e se destina a atender ao ônus ou encargo assumido pela União.	Entidades privadas sem fins lucrativos e órgãos públicos	Lei nº. 4.320/64 Lei nº 10.524/02 (LDO) Decreto nº. 93.872/86
Convênio	São acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Convênio é acordo, mas não contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes.	Órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.	Lei nº. 8.666/93 Instrução Normativa STN nº. 01/1997
Termo de Parceria	Instrumento passível de ser firmado entre o poder público e as entidades qualificadas como Oscips destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades de interesse público.	Organizações sem fins lucrativos - qualificadas como Oscips.	Lei nº. 9.790/99 Decreto nº. 3.100/99

Fonte: CICONELLO, Alexandre. O conceito legal de público no Terceiro Setor. In: SZAZI, Eduardo (org). **Terceiro Setor: temas polêmicos** 1. São Paulo. Peirópolis, 2004.

Há então, novas competências às organizações subsidiadas pelo Estado por meio da legislação (leis como do voluntariado, do terceiro setor, das OSCIPs, das parcerias) e do

repassa de verbas, transformando o Estado num verdadeiro subsidiador e promotor das organizações e ações do terceiro setor e da ilusão do seu serviço. Relações essas contraditoriamente pautadas num discurso de um Estado falido e em crise, mas que ambigualmente pode financiar as ações público-privadas.

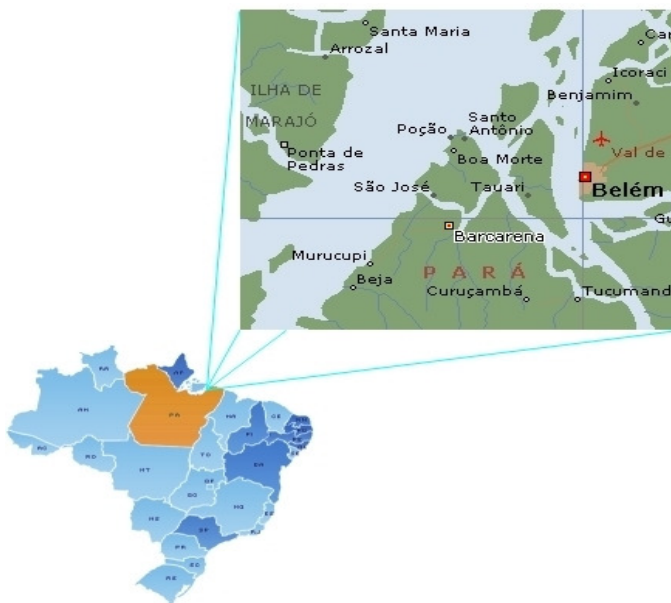
A partir desse entendimento o capítulo seguinte adentra na realidade de um município pertencente ao estado do Pará, Barcarena, o qual a partir de 2001 implementou na rede pública municipal uma parceria entre a “Fundação Vale”, Prefeitura Municipal e Secretaria de Educação, por intermédio de um Programa educacional denominado “Escola que Vale”. Tal Programa materializa a expansão e influência do terceiro setor na esfera educacional e nas políticas públicas no contexto do Estado reformado.

CAPÍTULO III

UMA EXPERIÊNCIA DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: “a realidade barcarenense”

3.1 BARCARENA: breve caracterização da realidade local.

Figura 2: Mapa – Localização de Barcarena



Fonte: <http://qu4tro.spaceblog.com.br/586944/Barcarena/>

3.1.1 Aspecto socioeconômico e cultural barcarenense

O Estado do Pará é composto por 144 municípios, dentre os quais se tem o de Barcarena que é situado no nordeste do Estado e pertence à mesorregião e microrregião de Belém, capital do Estado. Barcarena limita-se ao norte, com a Baía de Guajará e ao município de Belém; a leste com a Baía de Guajará e ao município de Acará; ao sul com os municípios de Moju e Abaetetuba; e a oeste com a Baía do Marajó.

Por seu território passam os rios Moju, Murucuri, Acará e Barcarena. Possui ainda a ilha Trambioca, o Furo do Carnapijó, o Igarapé Cabresto e a Baía de Marajó. (www.istoeamazonia.com.br). Apresenta como patrimônio histórico a igreja de São João, construída na Vila do Conde e o túmulo de Batista Campos, localizado na fazenda Madre de Deus.

Sua distância da capital é de aproximadamente 123 Km e ocupa uma área de 1.316,2 km², representando 0,11 % do Estado, 0,03 % da região Norte, 0,02 % de todo o território brasileiro, além de uma densidade demográfica de 48,1 habitantes/Km². (www.famep.com.br/famep. Acesso em 27/10/09). Nesse movimento, Barcarena, faz parte da região mais vasta do país (3,9 milhões de Km²), entretanto, esparsamente povoada representando 3,3 hab/Km². Observa-se, portanto, que o município apresenta uma singularidade, já que sua densidade demográfica é superior se comparada a reduzida ocupação da região.

No delineamento desse perfil, pode-se relacionar que a elevada densidade é fruto de uma expansão que privilegiou determinados espaços constituídos, por exemplo, por condições econômicas favoráveis, tais como, os recursos minerais.

De acordo com o referido pensamento, a partir da década de 1970 o fluxo migratório para o município aumentou em virtude da instalação dos Grandes Projetos da Amazônia³³, dentre os quais se tem o complexo Albrás/Alunorte o qual modificou a realidade de Barcarena, uma vez que foi preciso dotar o espaço de infra-estrutura urbana, portuária e rodoviária, ocorrendo, por conseguinte, no município um intenso processo de desapropriações das áreas necessárias à implantação do projeto industrial, o que atraiu um grande fluxo migratório.

As alterações que foram intensificadas a partir da instalação desse complexo trouxe, dentre outras conseqüências, o crescimento populacional impulsionado pela expectativa de emprego tanto na fase de implantação quanto na fase de operação do complexo e o surgimento de várias ocupações espontâneas no município, tais como, Novo Paraíso, Foguetão, Novo Horizonte, Beira Rio, Paulo Fonteles e Laranjal, todas localizadas nas proximidades da PA-481.

O Plano Urbanístico de Barcarena (PUB) é constituído de um levantamento socioeconômico e teve como um dos objetivos antever as conseqüências geradas pela implantação do complexo de alumínio. O ponto de partida de elaboração do PUB foi à análise do processo de urbanização. Segundo dados do censo demográfico de 1970, a microrregião do

³³ Dentre os Grandes Projetos há o Programa Grande Carajás, em que a então empresa estatal Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) tinha o controle total da exploração de minérios na região e dentre as finalidades do programa era produzir minérios em escala industrial para o abastecimento do mercado internacional. Para a consolidação desse vultoso projeto, foram sendo realizadas obras de infra-estrutura de grande impacto, como, por exemplo, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, no Sudeste do Pará, o Porto de Ponta da Madeira em São Luís/MA (porto de maior movimentação de cargas do Norte/Nordeste) e a Estrada de Ferro Carajás (EFC), entre outros (www.justicanostrilhos.org).

Baixo Tocantins possuía 10% da população total do Pará, cerca de 228.900 habitantes, com quase 80% localizado na área rural. Neste contexto, Barcarena era o quinto município mais populoso da microrregião, com uma taxa de urbanização pouco expressiva, de apenas 14% e, 86% composta de famílias de pequenos produtores rurais. O município apresentava um déficit de infraestrutura de atendimento aos serviços básicos, tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais, portanto, sem condições de atender as pessoas que migraram para lá. No ano de 1991, Barcarena já apresentava 47% da população localizada na área urbana e 53% na área rural.

A Tabela 02 apresenta dados referentes à evolução do contingente populacional e densidade demográfica no município Barcarenense nos períodos de 2000, 2004 e 2008, senão vejamos:

Tabela 02 – Barcarena: População, Densidade Demográfica 2000-2008

ANO	BARCARENA				
	População	Nº Índice 1996=100	Variação no período (%)	Densidade (hab./km ²)	(%) s/Total do Pará
2000	63.268	100,0	*	48,2	1,0
2004	70.288	111,1	11,1	48,2	1,0
2008	89.909	142,1	31	48,1	1,2

Fonte: IBGE.

Conforme a Tabela 02, em 2000, o município apresentava uma população de 63.268 habitantes, o que correspondia a 1,0 do total do Estado. A taxa de urbanização é de 43,90% e a rural de 56,10% o que demonstra a maior concentração da população ainda na área rural, assim como o maior número de escolas do município. No ano de 2004 a população barcarenense era 70.288 e quatro anos depois cresceu para 89.909. Houve, portanto, no período de 2000 -2004 uma variação de 11,1% com um aumento maior no espaço de tempo de 2004 – 2008, chegando a 27,9%. No que se refere à participação no total da população estadual o município chegou ao ano de 2008 representando 1,2%.

Entretanto, apesar da evolução no contingente populacional o município é ainda considerado em termos de representatividade populacional de médio porte³⁴, posto que sua população esta abaixo de 100.000 habitantes.

A constatação desse movimento, evolução do contingente populacional, manifesta-se na variação total no período que atingiu 31%. Na ocasião, ao realizar o cruzamento das informações da Tabela 02 com os dados contidos na Tabela 03 a seguir, verifica-se que do total da população de Barcarena no ano de 2000 mais de 18% dos analfabetos estão na idade

³⁴ Controversas são as definições acerca da temática, entretanto, optou-se neste estudo por utilizar a classificação estabelecida por Gomes e Mac Dowell (2000), segundo a qual Barcarena é um município de médio porte.

escolar os quais deveriam ser atendidos pela rede municipal de ensino. Ainda segundo as informações da Tabela 03, mais de 12% dos analfabetos estão com idade escolar compatível com o ensino médio demanda que deveria ser suprida pela rede de ensino do Estado.

Apresentam-se tais dados da realidade social do município por intermédio dos indicadores sociais que revelam a situação da população no ano de 2000, início de uma nova administração no município barcarenense.

Tabela 03: Indicadores Sociais - Barcarena - 2000

Estado/ Município	População	IDH	Analfabetos		Mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)		Renda per capita média anual da população
			07 a 14 anos	15 anos ou +	Até 01 ano	Até 05 anos	
Pará	6.192.307	0,723	24,1%	16,07%	33,05	35,60	R\$ 168,59
Barcarena	63.268	0,768	18,94%	12,24%	19,57	21,10	R\$ 175,26

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano 2000

Em relação ao quadro social, a tabela 03 demonstra que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do referido município no ano de 2000 é de 0,768, ocupando uma posição entre os municípios de médio desenvolvimento [considerados entre 0,5 e 0,8 na escala de desenvolvimento, segundo a classificação do Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)] e está um pouco acima da média estadual. Reflexo dos três indicadores que o compõe, quais sejam, o percentual de analfabetos, que apresenta um índice abaixo da média estadual, 12,24% e 18,94%; a taxa de mortalidade infantil que é de 21,10 e 19,57; e da renda média anual que é acima do Estado.

É em Barcarena que está localizado o maior porto do Estado do Pará: o Porto de Vila do Conde (construído pela Petrobrás), considerado estratégico por sua localização e importância para a economia paraense. Segundo dados da Companhia Docas do Pará (CDP), Vila do Conde é responsável por 75% das movimentações de carga do Estado. No complexo portuário e industrial a grande movimentação concentra-se no transporte de granel sólido (13 milhões de toneladas/ano), com destaque para a bauxita e o alumínio. (http://www.fiepa.org.br/noticias_det.asp?id=139). A exploração de caulim, base da economia, tem também sua produção escoada por intermédio do porto.

Ressalte-se, também, que segundo o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) produzido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), baseado em três áreas de desenvolvimento humano; emprego e renda, educação e saúde, o município paraense de Barcarena possui o melhor índice, ficando em 646ª colocação. No Pará (que ocupa a 22ª posição, em 2005), Belém, Barcarena, Canaã dos Carajás, Ananindeua e

Marabá lideram o ranking das cidades com melhores índices no Estado, embora bem distantes da primeira colocada brasileira (<http://www.famep.com.br>).

No que diz respeito ao PIB total e ao PIB *per capita*, os dados da tabela 04 mostram que o primeiro apresentou crescimento da ordem de 101,76 por cento, de 2002 a 2007, e o segundo também foi ampliado no período em 62,83%, ainda que em proporções menores ao crescimento do primeiro, devido ao crescimento populacional no período que foi de 23,91%. Os dados também evidenciam as variações nos valores do PIB, assim como dos setores que o compõe, como se pode conferir abaixo:

Tabela 04: Barcarena – Composição do Produto Interno Bruto – PIB em Reais (R\$) no período de 2002 a 2007.

Composição PIB em (R\$)	ANOS											
	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
(a) PIB (b+c+d+e)	1.812.553	-	2.190.126	-	2.830.085	-	2.806.957	-	3.566.140	-	3.657.112	-
(b) Agropecuária	8.499	0,5	8.291	0,37	8.005	0,37	9.408	0,37	12.043	0,37	13.493	0,36
(c) Indústria	1.153.964	63,7	1.376.416	62,8	1.819.156	64,3	1.666.977	59,4	2.207.040	61,8	2.122.074	58,0
(d) Impostos	271.905	15,0	352.182	16,1	402.798	14,2	447.895	16	512.077	14,3	623.857	17,1
(e) Serviços+(f)	378.185	20,9	453.235	20,7	600.125	21,2	682.676	24,3	834.979	24,4	897.687	24,5
(f) Adm. Pública	55.529	3,1	69.547	3,2	84.209	3,0	106.536	3,8	122.130	3,4	142.850	3,9
(g) PIB <i>per capita</i>	26.560	1,5	31.198	1,4	39.067	1,4	37.870	1,3	46.879	1,3	43.248	17
População	68.243	-	70.200	-	72.441	-	74.120	-	76.071	-	84.560	-

Fonte: IBGE – Banco de Dados Produto Interno Bruto dos Municípios – Economia.

As atividades mais representativas são o setor da indústria e de serviços. O setor agropecuário é pouco desenvolvido se comparado aos demais representando no ano de 2000 0,37 mantendo esse quantitativo ao longo do período, vez que, em 2007, apresentou 0,36% das atividades.

De 2002 a 2003 o crescimento anual do PIB de Barcarena foi de 20,83%, entretanto, apresentou um decréscimo no período de 2004 a 2005 indo para 0,82%. A posição de Barcarena em termos de participação na economia do Estado é significativa, tendo em vista que o município é um dos responsáveis pela composição do PIB estadual ao representar o montante de 7,39%, classificando-se, portanto, como umas das localidades mais ricas do Pará.

Análises realizadas pelo IBGE³⁵ revelam que dentro do Estado do Pará o município está entre os sete que apresentam PIB “per capita” superior ao de Belém e aparece

³⁵ Dados sobre o PIB dos municípios de 2007, divulgados pelo IBGE.

na 72ª posição no comparativo com todos os municípios do país, registrou PIB de R\$ 43,24 mil por pessoa e PIB total de R\$ 3,65 bilhões.

A constatação desse movimento ocorre na receita orçamentária do município, uma vez que apresenta diferença significativa se relacionada com os demais municípios que compõem a microrregião e o Estado do Pará. Parcela significativa desse movimento financeiro expressivo advém do setor da indústria aliado aos impostos e serviços os quais alavancam e promovem o diferencial do município na composição de seu PIB municipal e com relação ao PIB Estadual.

Analisando os dados concernentes à receita executada no município verifica-se um aumento principalmente das receitas transferidas, como revelam os dados da Tabela 05.

Tabela 05: Barcarena: Receita e Despesa Orçamentária Executada, por Fonte (2000-2008)

Ano	Receita Total (A)	NºÍndice 2000=100	Despesa	NºÍndice 2000=100	Receita Própria (B)	NºÍndice 2000=100	B: A %	Rec. Outras Fontes (C)	NºÍndice 2000=100	C: A %
2000	47.974.912	100,0	24.263.060	100,0	29.966.277	100,0	62,5	18.008.635	100,0	37,5
2001	51.701.985	107,8	67.186.472	276,9	10.946.360	36,5	21,2	40.755.625	226,3	78,8
2002	78.278.071	163,2	95.340.063	392,9	13.962.389	46,6	17,8	64.315.682	357,1	82,2
2003	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	72.335.091	150,8	88.504.868	364,8	12.999.884	43,4	18,0	59.335.207	329,5	82,0
2005	102.648.482	214,0	119.591.713	492,9	21.546.179	71,9	21,0	81.102.303	450,4	79,0
2006	114.826.907	239,3	145.359.740	599,1	28.797.737	96,1	25,1	86.029.170	477,7	74,9
2007	120.614.097	251,4	144.500.119	595,6	36.151.783	120,6	30,0	84.462.314	469,0	70,0
2008	130.363.899	271,7	163.065.362	672,1	37.232.737	124,2	28,6	93.131.162	517,1	71,4

Fonte: FINBRA - Tesouro Nacional - Valores Corrigidos a preço de maio de 2009 (IGP-DI/FGV).

A tabela número 05 demonstra que houve uma evolução de mais de 171% na receita total do município. Esta elevação se deve em grande parte à participação das receitas transferidas que entre os anos de 2000 a 2008 alcançaram a elevação de 417,1%, enquanto que o percentual de aumento nas receitas próprias do município foi de apenas 24,2%. Observa-se ainda, que o déficit em relação ao ano base foi mantido até o ano de 2006 registrando elevação apenas em 2007 quando atingiu 20,6% de aumento.

A análise dos dados evidencia que no ano de 2000 a participação da receita própria no total de receitas do município representava mais de 62%, enquanto que as receitas transferidas somavam pouco mais de 37% e, ao longo dos anos em estudo essa dinâmica foi inversamente alterada, em que no ano de 2008, a participação das receitas transferidas já representava mais de 71% da receita total do município de Barcarena que, contribui para esta contabilidade com apenas 28,6% dos recursos.

A partir desse entendimento, nota-se que apesar do município de Barcarena sediar o desenvolvimento de projetos econômicos significativos para o Estado do Pará, tal como, o

Albrás/Alunorte as receitas transferidas representam a principal fonte de recursos. Da mesma forma, que estas também, são as mais significativas para a composição das receitas da educação.

A constatação desse movimento não ocorre tão somente na realidade barcarenense, posto que a maioria dos municípios paraenses e brasileiros encontram-se na mesma situação, consequência do modelo de federalismo desigual instituído em nosso país (ABRUCIO, 1998; ARAÚJO, 2007). Segundo os autores, neste modelo, os municípios ficam com parte ínfima da carga tributária (que é produzida no seu próprio território), sendo a maior “fatia do bolo” repassada aos Estados e à União, ficando os municípios financeiramente dependentes dos repasses efetivados pelos outros entes.

Na análise que concerne aos valores das despesas verifica-se que apenas no ano de 2000 elas ficaram abaixo do total das receitas municipais. Em 2001, a despesa chegou ao total de 176,9% de aumento em relação ao ano base mantendo-se crescente salvo as variações nos anos de 2002 e 2007.

Ainda em relação às despesas, houve crescimento total de 572,1% no período, se comparados com os valores de receitas verifica-se que em 2008 o total de despesas ficou cerca de 25% acima do total de receitas no mesmo ano.

Em estudo desenvolvido por Gemaque (2004), ao analisar a situação educacional do município de Santarém, por exemplo, afirma que a situação das despesas serem constantemente superiores aos das receitas revela o déficit na gestão orçamentária do município. Naquela ocasião a autora ao analisar os valores positivos naquele município considerou que se tratava do efeito provocado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que não se traduz na realidade de Barcarena, uma vez que os déficits são constantes a partir de 2001, denotando o descaso do executivo municipal em manter “saudável” as contas municipais como é exigido pela referida lei.

A seguir, apresentam-se aspectos referentes às despesas das diferentes funções de governo, com destaque à posição percentual do gasto com a função educação, trabalhada na tabela juntamente com a função cultura. Item fundamental quando se analisa qualquer política educacional e, em especial a política de parcerias.

É válido ressaltar que educação e saúde são as únicas áreas da administração pública que constitucionalmente recebem a vinculação de um percentual mínimo de recursos.

Tabela 06: Barcarena - Despesas por Funções de Governo (200-2008) em R\$ 1.000,00

ANO	2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Judiciária	-	-	-	705.914	-	-	-	-
Administração e Planejamento	11.213.773	12.848.289	16.123.799	14.536.453	22.871.856	29.377.538	32.836.255	35.584.116
Agricultura	1.219.920	1.103.144	1.778.733	1.107.928	1.341.519	2.500.377	1.863.211	1.658.190
Energia e Recursos Minerais	-	750.884	3.920.229	2.565.049	1.884.241	573.406	1.402.910	1.993.847
Indústria Comércio e Serviços	-	173.836	337.281	376.061	411.027	2.386.532	704.600	489.815
Trabalho	-	-	-	-	-	65.195	41.107	56.637
Saúde e Saneamento	7.921.320	10.158.345	16.758.070	15.578.951	23.573.524	32.178.442	27.501.607	30.596.631
Habitação e Urbanismo	10.421.029	13.738.211	20.099.791	15.927.302	19.589.020	23.527.609	23.074.705	30.671.426
Assistência e Previdência	2.269.886	2.421.715	3.593.705	2.868.599	5.426.442	7.036.759	5.877.546	9.451.836
Transporte	2.069.013	3.861.672	2.702.209	5.876.673	5.638.509	378.359	1.184.263	535.468
Educação e Cultura	17.592.018	20.040.935	29.398.861	28.214.651	38.302.677	45.479.853	47.809.759	42.663.497
Educ. e Cultura % sobre total	33,4	30,8	31,0	32,2	32,2	31,7	33,6	27,8
TOTAL GERAL	52.706.959	65.097.030	94.712.678	87.757.582	119.038.815	143.504.071	142.295.964	153.701.464

Fonte: FINBRA – Tesouro Nacional - Valores Corrigidos a preço de maio de 2009 (IGP-DI/FGV).

A função educação ocupa o primeiro lugar em relação às despesas por função, registrando média no período de 31,5%. A função Administração e Planejamento ocupa, também, lugar de destaque, perfazendo no período a média de 20% de despesas o que se leva a destacar o considerável gasto com o funcionamento da máquina pública.

Como mencionado anteriormente, a educação por ter um mínimo de recursos vinculados encontra-se como afirma Monlevade (1997), sob a salvaguarda de que mesmo nos períodos de possíveis déficits econômicos os recursos não serão desmedidamente cooptados. A vinculação faz com que a educação na maioria dos municípios, a exemplo de Barcarena, ocupe o maior percentual de gasto, isso não quer dizer que necessariamente o município esteja gastando o mínimo de 25% de receitas obrigatórias, tão pouco, que a área educacional se constitua como verdadeira prioridade para os governantes.

Os dados da tabela 07 mostram que a receita de impostos obteve aumento considerável na ordem de 171,7%, registrando uma elevação contínua no período elencado de cerca de 66%, note-se que, diretamente proporcional também será a dinâmica dos recursos vinculados à educação.

TABELA 07 - Barcarena: Receitas e despesas da função Educação (2000-2008)

Anos	Receita Total de Impostos	Receita Total da Educação	25% Rec. Impostos	Receita de Convênios	S.E Cota Municipal	Complem. FUNDEF FUNDEB	Despesa Educação
2000	47.974.908	13.494.483	11.993.727	-	74.720	1.426.036	14.532.315
2001	51.701.985	14.053.049	12.925.496	-	-	1.127.553	19.814.203
2002	78.278.071	26.177.252	19.569.518	4.309.526	612.294	1.685.914	28.198.309
2003	-	-	-	-	-	-	-
2004	72.335.091	26.750.142	18.083.773	7.331.301	-	1.335.068	20.478.864
2005	102.648.482	30.534.307	25.662.121	3.037.942	532.753	1.301.491	30.104.987
2006	114.826.907	32.933.435	28.706.727	2.679.950	635.773	910.985	37.043.017
2007	120.614.097	38.347.278	30.153.524	2.522.657	657.427	5.013.670	41.587.953
2008	130.363.900	42.181.835	32.590.975	2.188.391	634.766	6.767.703	41.210.819

Fonte: FINBRA – Tesouro Nacional - Valores Corrigidos a preço de maio de 2009 (IGP-DI/FGV).

Desta forma, analisando os recursos de convênios a partir do ano de 2002 verifica-se que no período houve uma retração significativa ao cômputo de 49,2%, os dados mostram que de 2002 a 2008 a receita de convênio caiu constantemente, representando, em 2008, 5,4% do total de recursos da educação.

O salário educação, também, significa aporte de recursos vinculados ao financiamento da educação básica pública, consiste em contribuição social que está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas. Posto isso, verifica-se por intermédio da tabela 07 que a cota municipal da contribuição, diferente da de receita de convênios, obteve aumento considerável na ordem 749,5%, o que em média representou 1,7% do total de recursos.

Ao analisar os recursos advindos da vinculação de impostos próprios e transferidos verifica-se que, exatamente por serem recursos vinculados, representam a grande maioria no contagem total da educação. A receita de impostos representou em média cerca de 81,3% dos recursos totais para área. Ao proceder à análise dos balanços, verifica-se que esta receita só é tão expressiva devido aos recursos transferidos ao município e que, portanto como já mencionado anteriormente, como os demais municípios do Estado também precisa de recursos transferidos.

Os dados da tabela 08 evidenciam que no período de 2000 a 2003 não houve variações tão significativas. Em relação às despesas correntes a participação sobre o total variou entre 60% e 58%, no entanto, os valores nominais aumentaram de 8 milhões para 15 milhões e a média do per capita corrente ficou em R\$ 700 (setecentos reais) registrando um aumento de 26,4% no período.

Tabela 08 – Barcarena - Despesas com a educação por categoria econômica (2000-2003)

ANO	CATEGORIA ECONÔMICA									
	Despesa Total	Despesas Correntes	% s/ Total	Per Cap. Corrente	Despesa Capital	% s/ Total	Per Cap. Capital	Despesa c/ Pessoal	% s/ Total	Per Cap. Pessoal
2000	14.532.315	8.853.812	60,9	552	934.362	6,4	58	4.744.140	32,6	295
2001	19.814.203	11.909.717	60,1	676	944.273	4,8	53	6.960.212	35,1	395
2002	28.198.309	16.372.358	58,1	876	1.246.274	4,4	66	10.579.677	37,5	566
2003	26.411.495	15.440.252	58,5	698	1.200.858	4,5	54	9.770.384	37,0	441

Fonte: Balanços Financeiros do Município de Barcarena - Valores Corrigidos a preço de maio de 2009 (IGP-DI/FGV).

Se somados os valores das despesas com pessoal às correntes verificar-se-á que esta representa praticamente a maior parte das despesas com educação, isto segundo Gemaque (2004) significa que os recursos no período foram gastos quase que em sua totalidade na manutenção da rede (despesas de consumo, serviços terceirizados etc) e pagamento dos servidores da área da educação.

Em relação às despesas com pessoal, a média de participação no total foi de 36,8% registrando aumento médio de 1,1 pontos percentuais, a maior elevação deu-se, em 2002, de 37,5% computando o per capita do ano em R\$ 566. Outrossim, a média per capita das despesas com pessoal ficou em torno de R\$ 424. Verifica-se, ainda, que houve aumento da participação do per capita no computo total das despesas na ordem de 49,4%, maior aumento registrado entre as categorias.

No que concerne às despesas de capital, que segundo Gemaque (2004), representam os dispêndios com aquisição de bens duráveis, construção e reforma de instalações, bem como, transações financeiras a média no período em análise representou 5% do total das despesas. Segundo a autora este fato leva a afirmação de que foram pouquíssimos os gastos com aquisições de materiais e equipamentos, por exemplo, bem como de construção ou reforma das instalações de ensino no município.

Note-se que, em 2000, registrou-se o maior valor em termos de participação das despesas de capital, total de 6,4%, com decréscimos nos anos seguintes e totalizando, em 2003, 4,5% e, com média per capita de R\$ 57 no período.

Desta forma, a partir dos dados da tabela 08 verificou-se que a quase totalidade das despesas em educação dão-se com as despesas correntes, destas, a maior parte com pessoal, o que de forma alguma significa que os salários dos servidores da educação no município estão ou são os desejáveis para a realidade brasileira. Destaque-se, ainda, o ínfimo investimento em bens duráveis (TV, vídeo, quadros magnéticos e não mais de giz, carteiras e mesas novas etc.), o que enfatiza que pouco se faz de novo ou para o desenvolvimento, de

fato, do sistema e da qualidade do ensino. O financiamento da educação está mais para a manutenção da realidade que já está posta do que para o seu efetivo desenvolvimento.

A tabela 09 evidencia as despesas executadas no município de Barcarena nos diferentes programas da função educação.

TABELA 09: Barcarena: Despesas da Educação por Programa (2000-2008)

	BARCARENA								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
E.I	494.877	497.146	1.137.536	-	1.899.637	919.298	2.231.315	3.808.451	3.076.247
E.F	9.132.857	11.011.496	14.187.104	-	23.838.255	15.158.967	18.883.180	20.123.952	23.506.581
E.M	133.550	103.549	111.045	-	-	-	92.356	76.487	5.463
EJA	26.684	19.897	1.089.527	-	1.193.723	929.027	682.044	507.008	426.860
E.S	-	-	-	-	-	102.451	114.796	64.677	144.451
E.P	-	-	-	-	-	26.012	24.084	16.040	7.098
E.E	201	5.227	8.644	-	28.609	-	2.222	15.607	3.103
Outras	-	-	-	-	-	19.404.109	21.368.301	21.328.656	13.555.633
Total	9.788.170	11.637.315	16.533.856	-	26.960.225	36.539.864	43.398.298	45.940.879	40.725.436

Legenda: EI: Educação Infantil – EF: Ensino Fundamental – EM: Ensino Médio – ES: Ensino Superior – EP: Educação Profissional – EE: Educação Especial.

Fonte: Balanços Financeiros do Município de Barcarena/Valores Corrigidos a preço de maio de 2009 (IGP-DI/FGV).

Conforme demonstra a tabela 09, o gasto com o Programa Educação Infantil atingiu 521% de aumento, da mesma forma que as matrículas na rede municipal também atingiram mais que o dobro de elevação. Note-se que, em 2000 eram 2.261 e no ano de 2008 4.594.

Os gastos com ensino fundamental chegam a 57,7% do total, enquanto que o percentual de aumento no período atinge 157,3%. Já no ensino médio, o panorama é de retração dos gastos, a diminuição no período chega aos 95,9%, em 2000, representava 1,3% do gasto total, em 2008 esse valor reduz para 0,01%, praticamente insignificante.

A tabela 10 aborda os valores gastos por aluno/ano nos diferentes tipos e modalidades de ensino no município de Barcarena, entre 2000 e 2008. Desta feita, os dados evidenciam que houve uma evolução no gasto total de 129,7%, sendo o maior contribuinte nesse computo o ensino fundamental que no ano de 2000 apresentava 28,9%, já em 2008, 89,3%.

Tabela 10 - Gasto-aluno por Programa do Município de Barcarena 2000-2008

ANO	BARCARENA									
	Geral	NºÍndice 2000=100	Educ. Infantil	NºÍndice 2000=100	Ensino Fund.	Nº Índice 2000=100	EJA	Nº Índice 2000=100	Educ. Especial	NºÍndice 2000=100
2000	1.045	100,0	218	100,0	813,18	100,0	11	100,0	1	100,0
2001	1.211	115,9	123	56,4	1.047	128,9	7	64,3	32	2.042,4
2002	1.961	187,7	256	117,0	1.255	154,4	392	3.353,8	56	3.575,9
2003	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	2.779	265,9	394	180,2	1.840	226,3	350	2.999,8	193	12.234,2
2005	1.590	152,2	201	92,1	1.119	137,7	269	2.302,9	-	-

2006	1.827	174,8	468	214,1	1.314	161,6	-	-	44	2.812,7
2007	2.522	241,3	847	387,2	1.387	170,7	203	1.743,2	83	5.254,4
2008	2.400	229,7	669	305,9	1.539	189,3	178	1.526,5	11	758,2

Fonte: INEP, Balanços Financeiros Municipais e FIMBRA (Tesouro Nacional).

De acordo com os dados da tabela 10, vê-se previamente que o gasto aluno geral em Barcarena teve aumento de 129,7% no período, alcançando o maior valor no ano de 2004 que corresponde ao aumento de 165,9%. Note-se, ainda, que no ano de 2004 os gastos de todos os outros programas, com exceção da educação infantil, registraram o maior gasto aluno em relação aos outros anos do período, coincidência ou não, o ano de 2004 também foi ano de eleições inclusive para prefeitura do município.

Verifica-se que, em 2007, há também relativo crescimento no montante de recursos dos programas, com exceção do ensino fundamental que registrou crescimento de apenas 9,1 pontos percentuais. No entanto, no ano seguinte (2008) o gasto cai em todos os programas, exceto o ensino fundamental que eleva os recursos em 18,6 pontos percentuais.

Os dados ainda possibilitam inferir que, em 2008, os gastos com educação infantil e ensino fundamental ficaram acima do praticado em 2006, a educação especial teve queda no gasto da ordem de 73%.

É válido ressaltar que pelo fator de diferenciação³⁶ cada programa recebe um valor diferente para sua manutenção, tendo como base o ensino fundamental urbano (1,00 – um inteiro), nesta lógica o ensino fundamental continua sendo privilegiado. A educação infantil, por outro lado, é o programa cujo fator é o menor entre os programas, dificultando que se efetive o ensino com mínimo de qualidade.

3.1.2 Elementos da história

No que concerne a história do município as terras de Barcarena³⁷ foram habitadas primeiramente pelos índios Aruãs, no entanto, com a chegada dos jesuítas, ali foi instalada a fazenda Gebrié (ou Gebirié) e, posteriormente, Missão Geribirié, de propriedade dos padres jesuítas sendo convertida, mais tarde, para Freguesia Xavier de Barcarena, em 1758, e obtendo o nome que até hoje vigora, por meio da lei estadual nº 494, de 10/05/1897 (IBGE, 2009).

Sua história se acha bastante vinculada, até os primeiros trinta anos do século XX, aos acontecimentos político-administrativos e territoriais do município de Belém. O nome do

³⁶ Valor a ser multiplicado pelas matrículas a fim de gerar o valor a ser gasto com cada programa.

³⁷ Barcarena por sua localização geográfica foi um dos principais centros de articulação das estratégias de luta popular no Brasil – a Cabanagem – que acabou por derrubar um governo instituído e levar as categorias sociais menos favorecidas ao poder em 1835.

município se originou da presença, no assentamento populacional, de uma grande embarcação que havia sido batizada como “Arena”, e à qual os habitantes do lugar chamavam de barca. A junção das duas palavras fez com que a localidade ficasse conhecida como Barcarena (www.famep.com.br).

Po meio do Decreto-Lei de nº 2.972, de 31 de março de 1938, a denominação oficial do lugar aparece como Barcarena, considerada simplesmente como distrito de jurisdição de Belém, cujas determinações políticas ficavam a cargo do representante da capital, que nomeava um chefe distrital para a localidade, que exercia o poder de prefeito.

Permaneceu como distrito até 1943 quando o prefeito Frederico Duarte de Vasconcelos solicitou ao então Interventor Federal do Estado do Pará, o coronel Joaquim de Magalhães de Cardoso Barata a emancipação do distrito de Barcarena do município de Belém, sendo concedido mediante a promulgação de Decreto-Lei Estadual nº 4.505, de 30 de dezembro de 1943, em que fixa a divisão administrativa e judiciária do município.

3.1.3 O contexto político

No que diz respeito ao contexto político, o cenário do município é permeado pela disputa entre duas famílias que o hegemonizam quer estejam fora ou dentro da estrutura administrativa; oscilam no governo a família Cunha (1963 a 1967; 1983 a 1989; 1993 a 1996;) e a família “Gutierrez” (1989 a 1993; 1997 a 2000). Sendo que a prevalência da família “Cunha” perdura por gerações, uma vez que foi eleito para o período de 2000 a 2004 e reeleito para o pleito de 2004 a 2008, o filho de Laurival Campos Cunha de nome Laurival Magno Cunha pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro- PMDB. Diante desse quadro essas famílias disputam a gestão dos recursos de Barcarena.

A representação Legislativa³⁸ no ano 2000 era de sete vereadores e, em 2004, elevou para dez, em virtude do crescimento da população que apresentou uma taxa média anual no período de 3,62%, uma vez que a Câmara Municipal é composta por vereadores, cujo número varia de acordo com o quantitativo de habitantes, conforme o artigo 29, IV, da Constituição Federal de 1988.

³⁸ No período de 2000/2004 a representação se deu pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) (02), Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB (01), Partido Trabalhista Brasileiro - PTB (02), Partido Progressista - PP (01) e Partido Democrata – DEM, antigo Partido da Frente Liberal (01), já de 2004 a 2008, a representação legislativa se efetivou pelo Partido Progressista - PP (03), Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB (02), Partido Social Liberal - PSL (02), Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB (02) e Partido Democrático Trabalhista - PDT (01).

Já no final do período de análise do estudo, ou seja, o ano de 2008 a administração do município encontra-se nas mãos de João Carlos Dias pertencente ao Partido Progressista (PP) é coligado à administração anterior juntamente com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Desta feita, alternam-se nomes, entretanto permanecem as normas locais de gestão, práticas políticas reguladoras na gestão de Barcarena, sobretudo na gestão pública, que assume conotação pessoal, como se o gestor estivesse administrando sua casa. Nesta lógica, tal como no patrimonialismo examinado por Faoro (1991), dissolve-se qualquer limite entre os interesses da instituição pública e os interesses particulares. Conseqüentemente, sem o reconhecimento desses limites o bem comum torna-se uma falácia, assim como o espaço público, a esfera pública, a gestão pública, e, por conseguinte, a cidadania no município torna-se uma ilusão.

A proposta de trabalho da gestão 2001 a 2004 foi denominada “A Força do trabalho”, e posteriormente com a reeleição do gestor, e demonstrando o continuísmo seu slogan foi “A certeza do Trabalho”. O registro do 1º Plano de Governo, do então candidato a prefeito de Barcarena possui quinze metas, a saber; “Saúde para Todos”; “Infra-estrutura”; “Geração de Trabalho e Renda”; “Educação”; “Saneamento Básico”; “Segurança Pública”; “Desenvolvimento Agrícola”; “Ação Social”; “Cultura, Esporte e Lazer”; “Urbanização”; “Administração”; “Orçamento Participativo”; “Bolsa Escola”; “Transporte”; “Turismo e Meio Ambiente”.

Entretanto, não foram localizados registros referentes ao segundo mandato de governo nos órgãos públicos da cidade. Há somente registros do segundo período de gestão no Plano Plurianual publicado por intermédio da Lei nº 2.010/2005, de 14 de dezembro de 2005.

Dentre os “Compromissos de Laurivalzinho” para 2001/2004 é proposto como estratégias de ação para a administração:

- ⇒ Modernização dos métodos e procedimentos administrativos pela informatização dos serviços públicos, objetivando mais rapidez, transparência e eficácia nas tarefas e um maior controle dos gastos públicos;
- ⇒ Promover concurso público mediante a necessidade da máquina administrativa.

No aspecto da transparência e modernização dos métodos e procedimentos administrativos, o município Barcarena durante a gestão 2001/2004, segundo a assessoria de

comunicação, realizou um contrato com onze prestadoras de serviço de som e publicidade com a finalidade de divulgar a programação oficial da Prefeitura. A população denomina o serviço reproduzido por caixas acústicas fixadas em postes, onde a programação é transmitida, de “Rádio Poste”. Este, juntamente com a Rádio Comunitária FM, o serviço de publicidade de carros sons e o uso de jornais, tais como, “O Liberal” e “Diário do Pará” são os meios utilizados pela Prefeitura para divulgar suas ações, tais quais, decretos, leis e editais.

Há também, no município, a revista “Pará Mais” e semanalmente é enviado para as rádios comunitárias e “Poste” o boletim “Informativo da Prefeitura”, no qual constam os eventos festivos da cidade, ações assistencialistas e notas de utilidade pública.

Percebe-se que há meios de comunicação para divulgar as ações da gestão, no entanto, esses instrumentos são conduzidos e colocados a serviço de interesses próprios, uma vez que a transparência necessária, por exemplo, para o controle dos gastos públicos ou a convocação da população para participar de discussões acerca dos processos de elaboração de planos, leis e orçamentos não ocorre, tão pouco acontece a publicização de contas ou documentos referentes a contratos, convênios, entre outros. Ferindo, por conseguinte, a Constituição Federal (Arts. 37/41), que estabelece a atividade da Administração Pública quando determina sua submissão aos denominados princípios constitucionais:

Artigo 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Consoante o esclarecido, nota-se que os meios de informação não são utilizados para promover a transparência na gestão administrativa, mas sim, para a promoção da gestão municipal, uma vez que na “Revista Pará Mais”, em sua edição 42, há quatro páginas que fazem referência a obras inauguradas pela gestão de 2001-2004, e ainda duas páginas sobre as melhorias no prédio e na administração da Câmara Municipal.

Fatos que ferem o princípio da impessoalidade, uma vez que não se pode vincular melhorias ou realizações administrativas à gestão pessoal, posto que nos termos do parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal:

A publicação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades e servidores públicos.

O cotidiano político da gestão de Barcarena é permeado por entraves e restrições acerca da aquisição de documentos e da participação popular. Segundo uma assessora do secretário legislativo da Câmara Municipal “só podem ser disponibilizados leis, decretos, entre outros, com prévia autorização do secretário legislativo” (informação verbal). Essa fala não condiz com a estratégia de ação para a administração de “modernizar os métodos e procedimentos administrativos”, além de burlar o princípio da publicidade que determina que os atos administrativos devem ser levados ao conhecimento da coletividade.

Em Barcarena, portanto, pode indicar as práticas patrimonialistas constituem as normas locais de gestão. Isto mostra que as mudanças na gestão não se processam por meio de decretos dissociados da cultura política local.

Outro ponto a destacar na proposta de governo é a promoção de concurso público. Este só ocorreu no segundo período de governo, ou seja, na gestão 2004-2008. A Prefeitura ofertou o concurso de número 002/2007 para provimento de vagas e cadastro reserva em diversos cargos de nível superior, totalizando 36 cargos e um montante de duzentas e dozes (212) vagas.

No que diz respeito às metas para a “Ação Social” é proposto como estratégia de ação a: “recuperação, aparelhamento e melhoria no atendimento das creches municipais aos filhos das famílias mais carentes”. Note-se, que o investimento na educação infantil aparece ainda em tal gestão vinculado à assistência social a despeito do que preconiza a Constituição de 1988 e a LDB nº 9394/96. A partir de tais normas legais a educação infantil deve perder a “concepção assistencialista” de atendimento (CERISARA, 2002) em que a criança é objeto de tutela para assumir a condição de sujeito de direitos. Entretanto, percebe-se que ao atrelar os recursos e investimentos da educação infantil à ação social está ainda presente o discurso da educação compensatória da década de 1970.

A propósito do orçamento participativo, o plano de governo, do então candidato, propõe:

- ⇒ As comunidades de forma organizada e democrática decidirão a propriedade das obras dentro de um orçamento que levará em conta o número de habitantes e o grau de necessidades de cada bairro;
- ⇒ O povo fiscalizará a aplicação do dinheiro público.

O orçamento participativo é uma estratégia de planejar a utilização de recursos públicos, pontuando onde, como e quando as receitas serão alocadas. O orçamento possui um caráter público não por ser uma lei, mas por ser elaborado e aprovado num espaço público, por meio de discussões e emendas feitas pelos vereadores nas sessões da Câmara. A

Constituição de 1988 define o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos integrados para a elaboração do orçamento, que visam o planejamento das ações do poder público.

No entanto, a elite governante de Barcarena adapta todos esses momentos para que não ameacem a sua hegemonia política e, principalmente, a direção de seus interesses privados. Evitando ser acusada de autoritária e centralizadora, a elite diz haver participação popular na elaboração do planejamento, como bem afirma em seu plano de governo.

O Plano Plurianual (PP) de 2002-2005 tem o objetivo de detalhar o Orçamento Participativo, pontuando onde se implantaria, quando, como e quanto seria alocado em recursos humanos e materiais. Mas, o detalhamento não existe, nem nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nem nas Leis Orçamentárias Anuais. Desta feita, o Programa de Orçamento Participativo aparece como compromisso de campanha eleitoral e não como programa de duração continuada de gestão, tanto que o texto do Plano Plurianual 2002-2005 referente ao orçamento participativo é idêntico ao do programa de governo.

Ainda no PP de 2002-2005, a gestão 2001-2004, mostra onde e como seriam aplicadas as receitas municipais. Algumas metas, por exemplo, do Programa de Educação parecem as de um programa da secretaria de infra-estrutura:

- (a) construção de Escola Técnica e Universidade, para o período de 2002-2005 este projeto tem alocado R\$ 246.000,00;
- (b) construção, implantação e manutenção de um Instituto de Nível Superior. Para o período de 2002- 2005 este projeto tem alocado R\$ 340.350,00;
- (c) construção e manutenção do prédio para o Conselho Municipal de Educação. Para o período de 2002-2005 este projeto tem alocado R\$ 50.000,00;
- (d) construção e manutenção do prédio próprio da Secretaria Municipal de Educação. Para o período de 2002-2005 tem alocado R\$ 395.820,00.

Estas metas de “construção” da Secretaria de Educação não se realizaram. De acordo com dados do IBGE sobre o ensino, matrículas, docentes e rede escolar em Barcarena, até o ano de 2004 a rede pública municipal não contava nem com escola de ensino superior, nem docente e aluno; também não contava com escola técnica pública municipal e instituto de ensino superior, nem docente e aluno.

Reafirma-se essa concepção no PPA de 2006 a 2009, o qual na área educacional ainda enfatiza a infraestrutura como eixo de atuação e promotor da crescente qualificação na esfera educacional, uma vez que estabelece como compromisso; “[...] a implementação de

políticas públicas educacionais de cunho infraestrutural, didático-pedagógico, administrativo e de gestão educacional [...]” e estabelece a ampliação:

[...] do número de escolas-pólos para a nucleação das escolas da zona rural, e assim possibilitar a eliminação do ensino multisseriado; efetuar a ampliação e/ou construção de novas escolas para atender os alunos da educação infantil e do ensino fundamental; implantar quadras poliesportivas [...].

Como se percebe, diversas metas são estabelecidas durante a gestão 2000 a 2008, algumas concretizadas, no entanto, outras como, a implantação da universidade e escola técnica no município não saíram das projeções. A seguir, especificam-se elementos acerca da educação de Barcarena.

3.1.4 A Política Educacional Barcarenense.

A fim de compreender a política educacional, no município de Barcarena e como ela vem transitando no período de 2000 a 2008 é mister realizar, de maneira geral, uma caracterização do cenário educacional, por meio, da materialização de suas ações, tais como, projetos implantados, aparato administrativo, infra-estrutura física, entre outros elementos, que dão subsídio à análise da realidade local. Destaque-se que a exposição da realidade do município se faz necessário para poder inserir o objeto de estudo, qual seja, a parceria entre uma Fundação e a Prefeitura Municipal por intermédio de um programa educacional para o ensino fundamental.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96, define em seu artigo 11, parágrafo V, que os municípios incumbir-se-ão de:

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

A partir de tal norma legal, Barcarena estrutura a organização e o funcionamento de sua educação de forma ousada, uma vez que além de atender sua obrigatoriedade – educação infantil, oferta o ensino fundamental de 1ª a 8ª série, sendo que o município não aderiu ao processo de municipalização³⁹ dividindo precariamente tal responsabilidade com a

³⁹ Segundo a Diretoria de Ensino Fundamental da Secretaria de Educação do Estado do Pará – SEDUC- entende-se por municipalização do ensino, o convênio de cooperação técnica firmado entre o Estado e o município onde o governo estadual transfere ao governo municipal a responsabilidade pelo gerenciamento das atividades educacionais de sua competência, originalmente desenvolvidas pelo Estado. Pode-se, também, aprofundar a

esfera estadual, uma vez que as matrículas nessa etapa de ensino na rede estadual se apresentou de forma tímida durante o período observado conforme demonstra a tabela 14.

Questionada acerca da opção do município em não municipalizar o ensino, a secretária de educação declarou:

Primeiro assim, por um olhar nós fizemos um levantamento de quantos professores trabalhavam na rede estadual e na rede municipal – 100% praticamente, todos. E foi visto que seria um problema muito grande. E o que aconteceu, nós vimos que os primeiros municípios que municipalizaram tiveram muitos problemas, nós ficamos assim com o pé atrás pra essa municipalização: em Igarapé Mirim, eu tive uma experiência muito grande com a Secretária de Igarapé Mirim e ela me colocava sobre a dificuldade que ela estava tendo, então eu fiquei muito com o pé atrás e aí os nossos professores foram se aposentando e a coisa foi se organizando, nós não sentimos a necessidade de assinar um convênio. A coisa foi feita naturalmente, não houve tanto problema como houve em outros municípios que era falta de pagamento, era professores perdendo carga horária. Então, foi muito difícil em outros municípios que nós ficamos com o pé atrás. A coisa foi se acomodando assim, e aí não municipalizou. Houve um tempo que disseram que seria obrigatório. Eu disse quando for obrigatório que não tiver mais condições eu municipalizo. Aí tá, as coisas foram se acomodando, os professores foram se aposentando, foi precisando de mais professores e hoje está estabilizado e eu não sinto que tenha essa necessidade (Secretária de Educação de Barcarena- gestão 2000 a 2008.)

Há, no entanto, também, a presença do Estado no ensino de 1ª a 4ª série e a oferta de ensino nas modalidades de Educação de Jovens e Adultos – EJA- e Educação Especial. O município apresenta o ensino superior por meio de instituições particulares, tais como, Universidade da Amazônia – UNAMA e de instituições públicas, como a Universidade do Estado do Pará – UEPA, além de oferecer cursos técnicos profissionalizantes em unidades do SENAI, de curta duração para formação de mão-de-obra oferecidos pelo SEBRAE e de formação continuada para os profissionais da educação em parceria com o Ministério da Educação e empresas que o município sedia.

As escolas municipais são normatizadas pelo Conselho do Estado do Pará, uma vez que não há Sistema Municipal de Educação. Assim, a tabela 11 apresenta o quantitativo de escolas administradas pela SEMED no referido município, por categoria de ensino, segundo dados do IBGE, referente ao ano de 2008.

Tabela 11: Barcarena – Número de escolas por Categoria de Ensino (2008)

ESCOLAS	Pré- escola	Fundamental	Médio	Total
TOTAL	101	99	10	210

Fonte: IBGE/2008.

Conforme, os dados da tabela 11, o município de Barcarena possui em sua rede um total de duzentas e dez escolas distribuídas para 36.422 alunos matriculados na Educação Básica (ano de 2008), sendo o quantitativo muito próximo entre as unidades destinadas à pré-escola, que representam 48,1%, e as do ensino fundamental, as quais correspondem a 47,1%. O menor número de escolas são destinadas ao ensino médio que possui apenas 4,8% do total de unidades escolares.

É importante que se ressaltem os índices de matrícula no município em análise, no espaço de tempo de 2000 a 2008 com o intuito de demonstrar a involução e/ou evolução em todos os níveis de ensino, mas com o destaque para o fundamental, uma vez que o Programa Escola que Vale atua, em especial, nesse nível de ensino.

A tabela 12 apresenta dados referentes ao número de matrículas na Educação Básica no município de Barcarena, no período de 2000 a 2008, incluindo todas as esferas administrativas a qual aumentou 27,8%.

Tabela 12: Barcarena - Matrículas da Educação Básica por dependência administrativa (2000-2008)

ANO	Total	Nº Índice 2000=100	Est.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total	Munic.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total	Priv.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total
2000	28.479	100,0	9.430	100,0	33,1	16.037	100,0	56,3	3.012	100,0	10,5
2001	30.617	107,5	10.061	106,6	35,2	17.598	109,7	61,7	2.958	98,2	10,3
2002	31.598	110,9	10.099	107,0	35,4	18.670	116,4	65,5	2.829	93,9	9,9
2003	35.566	124,8	9.971	105,7	35,0	22.108	137,8	77,6	3.487	115,7	12,2
2004	35.063	123,1	10.404	110,3	36,5	21.321	132,9	74,8	3.338	110,8	11,7
2005	36.355	127,6	11.380	120,6	39,9	21.708	135,3	76,2	3.267	108,4	11,4
2006	37.724	132,4	11.547	122,4	40,5	22.538	140,5	79,1	3.639	120,8	12,7
2007	35.773	125,6	11.619	123,2	40,7	21.670	135,1	76,0	2.484	82,4	8,7
2008	36.422	127,8	10.370	109,9	36,4	22.512	140,3	79,0	3.180	105,5	10,8

Fonte: INEP/ 2008

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/1996, a Educação Básica tem por finalidade “desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores” (art.22). Esta educação básica é formada por três etapas, quais sejam, educação infantil, ensino fundamental, e ensino médio respaldados legalmente respectivamente por meio dos artigos 29 a 31,32 e 35.

Conforme demonstra a tabela 12, em 2000, o município apresentava 28.479 alunos matriculados na Educação Básica, sendo que o maior número de matrículas

encontrava-se na rede municipal com um total de 56,3% enquanto que a rede estadual tinha 33,1%.

Tendo como base de análise o ano de 2000, o número de matrículas em Barcarena sofreu uma evolução de 7,5 pontos percentuais para 27,8 no último ano de análise, permanecendo a concentração na rede municipal, a despeito da não municipalização do ensino no município.

Questionada a respeito da oferta da educação no município, a secretária de educação respondeu, *que* “praticamente 100% da Educação Infantil e 99% do Ensino Fundamental é responsabilidade do município e o Ensino Médio do Estado”.

Desta feita, a esfera municipal conduz o atendimento à Educação Básica, chegando ao dobro de matrículas em relação à oferta estadual no ano de 2008. Neste sentido, a esfera estadual assume, tão somente, sua responsabilidade com o ensino médio que representa 5.553 alunos matriculados, ou seja, 166,7%.

Indagada acerca da responsabilidade do Estado na oferta da educação fundamental, a secretária de educação disse que ele “oferta, muito pouco, pouquíssimo. Tanto que teve um período que eles tiraram, mas voltou umas turmas porque nós não temos a educação municipalizada.”

A rede privada de ensino, no município, apresenta uma participação pouco significativa no número de alunos atendidos, sendo em torno de três vezes menor ao número total de matrículas na rede estadual e pelo menos sete vezes menor a esfera municipal.

A fim de melhor compreender a trajetória da educação do município em análise apresenta-se na tabela 13 o demonstrativo de matrículas na Educação Infantil por tipo de ensino e dependência administrativa no período de 2000 a 2008.

Tabela 13: Barcarena - Matrículas na Educação Infantil por dependência administrativa (2000-2008)

Anos	Total	NºÍndice 2000=100	Est.	NºÍndice 2000=100	% s/ Total	Munic.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total	Priv	Nº Índice 2000=100	% s/ Total
2000	3.349	100,0	346	100,0	10,3	2.261	100,0	67,5	742	100,0	22,1
2001	5.024	150,0	362	104,6	10,8	4.026	178,0	120,2	636	85,7	18,9
2002	5.302	158,3	238	68,7	7,1	4.442	196,4	132,6	622	83,8	18,5
2003	5.887	175,7	253	73,1	7,5	4.838	213,9	144,4	796	107,2	23,7
2004	5.690	169,9	253	73,1	7,5	4.815	212,9	143,7	622	83,8	18,5
2005	5.443	162,5	183	52,9	5,4	4.560	201,6	136,1	700	94,3	20,9
2006	5.689	169,8	*	*	*	4.761	110,6	142,1	928	125,0	27,7
2007	5.048	150,7	*	*	*	4.494	198,8	134,1	554	74,6	16,5
2008	5.284	157,7	*	*	*	4.594	203,1	137,1	690	92,9	20,6

Fonte: INEP/2008

(*) não ofertado

A legislação caracteriza a educação infantil como a primeira etapa da educação básica e deve desenvolver a criança de zero a cinco anos em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, completando a ação da família e da comunidade. Deve ser oferecida em creches e nas chamadas pré-escolas ou centros e classes de educação infantil.⁴⁰

No que concerne à Educação Infantil, Barcarena, tinha no primeiro ano de análise 3.349 alunos matriculados evoluindo até o ano de 2008 para 5.284 o que representa uma evolução de 57, 7 pontos percentuais. A maior concentração de matrículas esta na esfera municipal, em 2000, com 67,5%, enquanto que, na esfera estadual era de 10,3%. Ressalte-se, que o número de matrículas na rede estadual foi decrescendo até não haver mais oferta a partir de 2006, fato contrário na esfera municipal que obteve 103,1% de crescimento.

Esta dinâmica possibilita inferir que não é tão verídica a assertiva de que, pelo menos na realidade de Barcarena a demanda na educação infantil tem sido absorvida pela rede privada.

Constitucionalmente, a responsabilidade pelo oferecimento e manutenção da etapa educação infantil é dos municípios, da mesma forma que ficam responsáveis concorrentemente com os estados na manutenção do ensino fundamental. Desta forma, com a implementação do FUNDEF os municípios são levados a receber um quantitativo ainda maior de matrículas do ensino fundamental, o que levou muitos destes à incapacidade de manutenção de sua rede. Ainda assim, verifica-se que o município de Barcarena conseguiu dobrar o atendimento na etapa educação infantil.

A situação demonstrada pela tabela 13 é instigante uma vez que, por exemplo, no Plano de Governo do prefeito eleito para a Meta Educação não consta investimento algum para a educação infantil, mas sim, a “construção e implantação de escolas de ensino fundamental e médio principalmente nas comunidades rurais e ilhas” (Plano de Governo-2001/2004). O investimento na educação infantil aparece no plano de governo nas Metas para a Ação Social, fato contraditório e baseado numa “concepção assistencialista” de atendimento (CERISARA, 2002), pois a partir da Carta Magna de 1988 e da LDB nº 9394/98 a educação infantil faz parte da educação básica em vez de permanecer ligada às secretarias de assistência social, ou seja, com essa nova perspectiva assumida a partir da legislação, além da transferência das instituições de educação infantil das Secretarias de Assistência para as Secretarias de Educação, há também uma redefinição do caráter pedagógico das creches e pré-escolas.

⁴⁰ Determinado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.

A tabela 14 apresenta dados referentes ao número de matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa no período de 2000 a 2008.

Tabela 14: Barcarena - Matrículas no Ensino Fundamental por dependência administrativa (2000-2008).

ANOS	Total	NºÍndice 2000=100	Est.	NºÍndice 2000=100	% s/ Total	Mun.	NºÍndice 2000=100	% s/ Total	Priv.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total
2000	17.808	100,0	5.023	100,0	28,2	11.231	100,0	63,0	1.554	100,0	8,7
2001	17.068	95,8	4.942	98,3	27,7	10.508	93,5	59,0	1.618	104,1	9,0
2002	18.125	101,7	5.238	104,2	29,4	11.296	100,5	63,4	1.591	102,3	8,9
2003	19.755	110,9	4.693	93,4	26,3	13.212	117,6	74,1	1.850	119,0	10,3
2004	19.489	109,4	4.642	92,4	26,0	12.954	115,3	72,7	1.893	121,8	10,6
2005	20.161	113,2	4.830	96,1	27,1	13.542	120,5	76,0	1.789	115,1	10,0
2006	20.958	117,6	4.688	93,3	26,3	14.367	127,9	80,6	1.903	122,4	10,6
2007	20.589	115,6	4.656	92,6	26,1	14.500	129,1	81,4	1.433	92,2	8,0
2008	21.278	119,4	4.156	82,7	23,3	15.267	135,9	85,7	1.855	119,3	10,4

Fonte: INEP/ 2008

O ensino fundamental é a segunda etapa de ensino na educação básica e abrange crianças e adolescentes a partir dos seis anos de idade (Lei nº 11.274/2006)⁴¹ até 14 anos e, adultos (para os que não a concluíram até 14 anos), no âmbito de uma instituição escolar. A oferta do ensino fundamental é de responsabilidade das esferas estadual e municipal, no entanto, observa-se a partir do demonstrativo apresentado na tabela que no município de Barcarena o maior número de matrículas permanece (assim como, na educação infantil) sob responsabilidade do município, em que há uma evolução ao longo dos oito anos de 35,9%, enquanto que, na rede estadual o que ocorre é um decréscimo no número de matrículas em relação ao ano base de 82,7 pontos percentuais. Este fato ocorre a despeito da opção do município em não municipalizar oficialmente o ensino, já que na fala da então secretária de ensino “a municipalização ocorreu de maneira natural e gradativa”.

Destaque-se, que o Programa foi implantado no município, em 2001, ano em que o número de matrículas na esfera municipal foi praticamente o dobro do apresentado na rede estadual. Esta configuração permaneceu por toda a série histórica evoluindo gradualmente ano a ano. Pode-se, então, estabelecer a hipótese de que com a adoção do Programa em todas as escolas municipais houve uma transferência compulsória dos alunos da rede estadual para a municipal influenciados pelas diretrizes pedagógicas do PEQV.

A seguir, na Tabela 15, aborda-se o número de matrículas do Ensino Médio por dependência administrativa no município de Barcarena, em que as matrículas deste tipo de ensino deixaram de ser ofertadas pelo município a partir do ano de 2002, vejamos.

⁴¹ A lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, fixa a idade de seis anos para o início do ensino fundamental obrigatório e altera para nove anos seu período de duração.

Tabela 15: Barcarena - Matrículas no Ensino Médio por dependência administrativa (2000-2008).

Anos	Total	Nº Índice 2000=100	Est.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total	Mun.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total	Priv.	Nº Índice 2000=100	% s/ Total
2000	3.330	100,0	2.792	100,0	83,8	135	100,0	4,0	403	100,0	12,1
2001	4.181	125,5	3.492	125,0	104,8	256	189,6	7,6	433	107,4	13,0
2002	3.891	116,8	3.480	124,6	104,5	*	*	*	411	101,9	12,3
2003	4.720	141,7	4.095	146,6	122,9	*	*	*	625	155,0	18,7
2004	5.231	157,8	4.615	165,2	138,5	*	*	*	616	152,8	18,4
2005	6.125	183,9	5.529	198,0	166,0	*	*	*	596	147,8	17,8
2006	6.547	196,6	6.002	214,9	180,2	*	*	*	545	135,2	13,6
2007	6.837	205,3	6.502	232,8	195,2	*	*	*	335	83,1	10,0
2008	6.030	181,0	5.553	198,8	166,7	*	*	*	477	118,3	14,3

Fonte: INEP/ 2008

(*) não ofertado

O número de matrículas no ensino médio, em Barcarena, ao longo dos oito anos praticamente dobrou, uma vez que de um total de 3.330 foi para 6.030 alunos matriculados. Nesse movimento, é preciso da mesma forma que no ensino fundamental, considerar a influência do FUNDEF, pois a dinâmica das matrículas nesta etapa de ensino também sofreu grandes mudanças, em virtude do fundo.

A materialização da lógica estabelecida pelo FUNDEF ocorre na diminuição da presença da esfera municipal restringindo-se a apenas dois anos (2000 e 2001) na oferta do ensino médio, ficando a partir de 2002 somente sob responsabilidade da rede estadual a qual teve uma evolução de 98,8 pontos percentuais e o aumento na participação total chegou a 8,3% no período.

Destaque-se que a esfera privada passa a ser a segunda maior mantenedora de matrículas no ensino médio, com uma participação em média de 9,8 do total de matrículas nesta etapa de ensino, registrando uma elevação na ordem de 18,33% no período em estudo.

Note-se, que dentre os “Compromissos de Laurivalzinho” para 2001/2004 dentre as Metas para a Educação configurava-se a “implantação da universidade e escola técnica” como uma de suas prioridades. Neste sentido, a diminuição da presença do município na oferta do ensino médio contradiz o que está preconizado no plano.

Quanto à Educação Especial e à Educação de Jovens e Adultos (EJA), os dados referentes ao número de matrículas no período de 2000 a 2008 são demonstrados por intermédio da Tabela 16.

Tabela 16: Barcarena - Matrículas na Educação Especial e na EJA (2000-2008)

ANO	EDUCAÇÃO ESPECIAL				EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS			
	Est.	Mun.	Priv.	Total	Est.	Mun.	Priv.	Total
2000	135	127	88	350	1.134	2.283	225	3.642
2001	126	162	81	369	1.139	2.646	190	3.975
2002	93	153	110	356	1.050	2.779	95	3.924
2003	87	142	93	322	843	3.916	123	4.882
2004	75	148	120	343	819	3.404	87	4.310
2005	43	155	116	314	795	3.451	66	4.312
2006	*	50	121	171	*	*	142	142
2007	12	188	162	362	784	2.488	*	3.272
2008	7	259	139	405	1.014	2.392	19	3.425

Fonte: INEP/ 2008

(*) Não ofertado

Uma das metas para a educação do período de 2001 a 2004 era “criar, manter, ampliar e melhorar projetos ou programas para alunos portadores de necessidades especiais” (PLANO DE GOVERNO- 2001/2004), desta feita, pode-se vincular o maior número de matrículas ao longo dos oitos anos na esfera municipal a proposta do governo. Esta modalidade aumentou seu atendimento em 103%, enquanto a rede privada somou 57,9%.Entretanto, ocorreu uma redução no período 2000 a 2008 decaindo a níveis de 15% o atendimento por parte do Estado que representa 94,8%.

Na EJA, a maior concentração de matrículas também recai sobre a rede municipal, em que se registra um pequeno aumento de 4,7% no período.Isso se deve basicamente a maior concentração da modalidade nas sériéis do Ensino Fundamental sob responsabilidade majoritária dos municípios. No entanto, ao verificar o movimento total das matrículas da EJA há decréscimo na ordem de 5,9%.

Há uma redução na esfera estadual na ordem de 10,5% e na esfera privada na ordem de mais de 90%.Destaque-se, também, a oscilação no número de jovens e adultos matriculados na rede privada de ensino chegando ao ano de 2007 a não ser ofertado e posteriormente (2008) aos poucos 19 alunos matriculados.

A Secretaria Municipal de Educação - SEMED, órgão de atividade fim, que tem por finalidade coordenar, planejar, programar, implementar, executar, controlar e avaliar, as ações integradoras à educação e ao desporto escolar no Município de Barcarena, teve por oitos anos uma única titular responsável por sua gestão (2000-2008) e não apresenta estrutura própria, funcionando em um prédio alugado, nos altos de uma loja de material de construção localizado na Rua Santo Antônio, nº 90 – Bairro Comercial, em que juntamente com ela havia

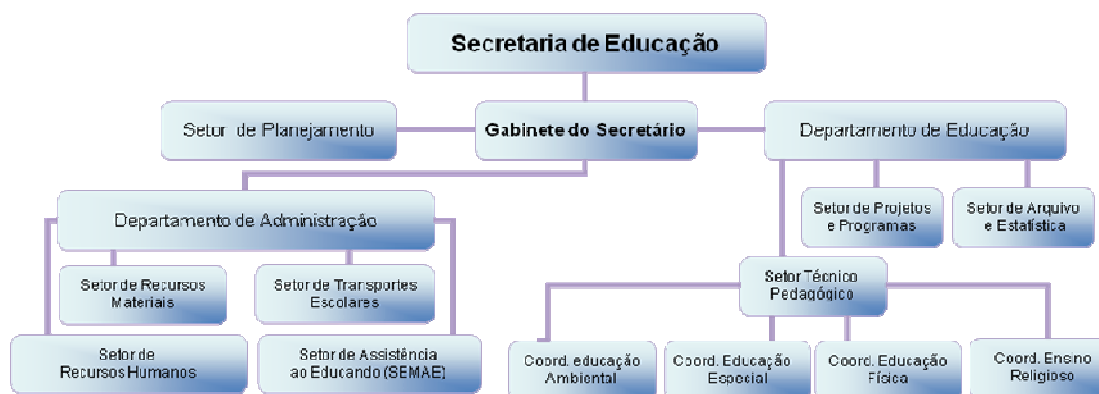
vários outros órgãos públicos, tais como, Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo; a Câmara Legislativa; Secretaria de Agricultura e o Conselho Municipal de Assistência Social, além de estabelecimentos comerciais, tais quais, padaria, loja de ferragens, roupas e açougue. Atualmente, a SEMED funciona num espaço cedido pela igreja.

Vejam-se as principais atividades elencadas à SEMED em seu Regimento Interno:

- ⇒ Organização e administração da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e supletivo;
- ⇒ Estruturação e manutenção das Unidades Escolares;
- ⇒ Incentivo à capacitação de Recursos Humanos e divulgação de produção na área educacional, de desporto e lazer;
- ⇒ Articulação com órgãos congêneres visando a integração e a dinamização das ações educacionais do município.

Segundo seu Regimento Interno, referente ao ano de 2002, a SEMED possui em sua estrutura básica um gabinete de secretário como eixo central de seu organograma, que se liga diretamente ao setor de planejamento e a dois departamentos; de administração e de educação. Este se encontra subdividido em dois setores, tais quais, projetos e programas e arquivo e estatística. E, aquele, em quatro setores, a saber, recursos humanos, materiais, transportes escolares e assistência ao educando, de acordo com o desenho institucional:

Figura 3 – Barcarena: Organograma SEMD (2002).



Fonte: Organograma de acordo com o Regimento Interno da SEMED em 2002.

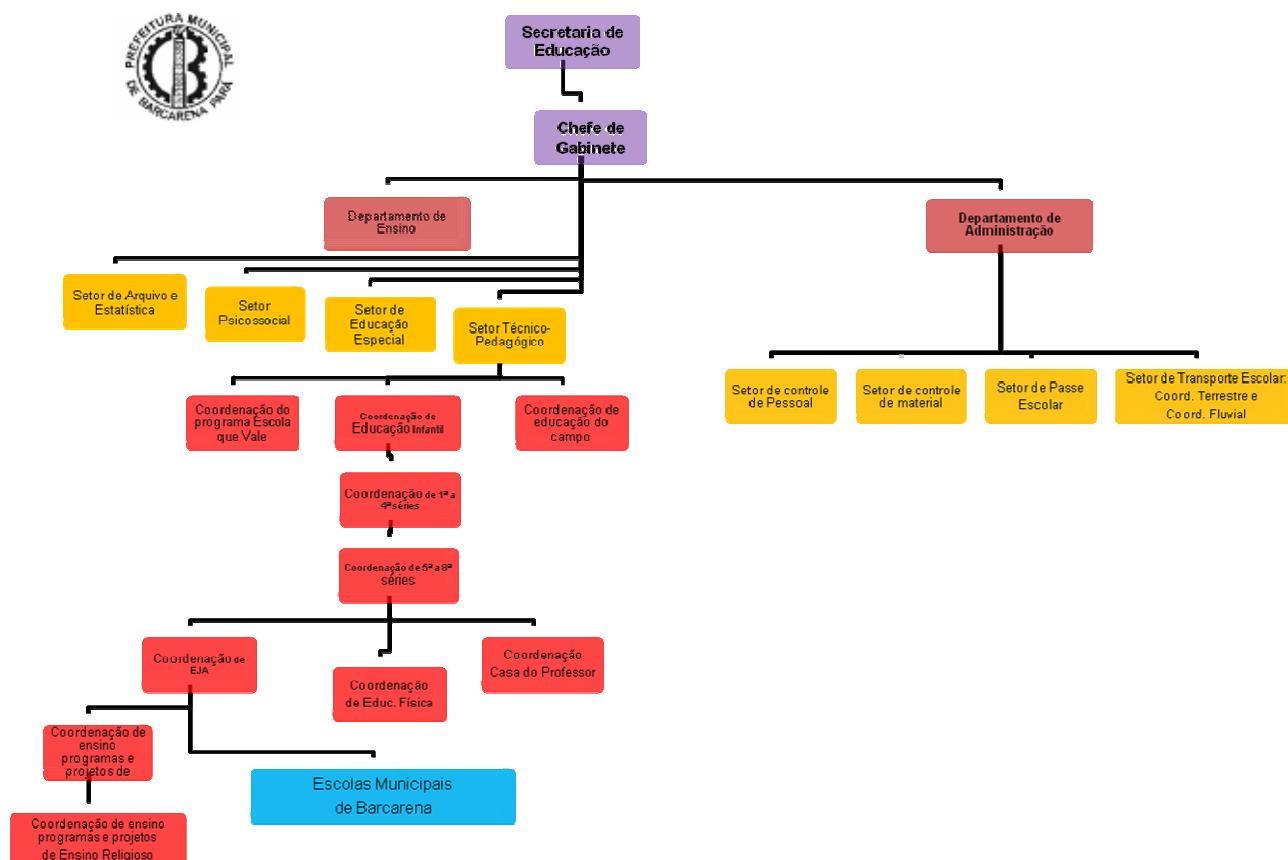
De acordo com o organograma é claramente evidenciado que a estrutura da Secretaria é caracterizada como uma organização linear, ou seja, sua estrutura possui a forma

piramidal, em que a unidade de comando é totalmente o oposto da supervisão de linha, que são as unidades administrativas responsáveis pela supervisão direta da execução de um determinado conjunto de atividades e que, no caso da Secretaria, são Coordenações.

Ressalte-se, ainda, que a composição aponta, em especial, o Setor Técnico Pedagógico, para um modelo extremamente horizontalizado, sendo o mesmo constituído de quatro Coordenações, o que faz com que a mencionada unidade administrativa se desdobre em diversas áreas de atividade. Essa significativa quantidade de áreas de atividades é denominada de departamentalização. Isso faz com que a comunicação entre as unidades administrativas seja mais difícil, uma vez que a responsabilidade pelo conhecimento e desenvolvimento das estratégias esta somente na cúpula, havendo pouca participação dos sujeitos no processo em sua forma mais geral.

Importa destacar, que a composição deste organograma foi alterada, entretanto, não se teve acesso à data de sua modificação, obteve-se apenas a informação na SEMED que, em 2008, ele já estava em vigor, no entanto, a revelia regimental, posto que o único regimento interino existente não sofreu nenhuma variação. Assim, o novo desenho concedido pela Secretaria tem a seguinte configuração, a saber:

Figura 4 – Barcarena: Organograma SEMD (2008).



Tal qual a estrutura adotada anteriormente, o “novo” organograma é constituído por níveis de autoridade, entretanto, alguns destes níveis foram alterados, a saber: o Departamento de Planejamento tornou-se o Setor de Arquivo e Estatística; o de Educação passou a ser de Ensino; o único que se manteve foi o Departamento de Administração. Entretanto, este teve o número de componentes reduzidos e alguns ganharam novas denominações.

Assim, a estrutura da SEMED modificou-se, uma vez que denominações de setores e/ou departamentos foram alterados e ainda cresceu a partir da implementação de sete novas coordenações, sendo elas de: Educação Infantil, de 1ª a 4ª séries, de 5ª a 8ª séries, de EJA, do Programa Escola que Vale, do Campo e da Casa do Professor. Além de, dois novos setores surgirem; Psicossocial e Setor de Passe Escolar.

Desta feita, fica evidenciado que, tanto maior a departamentalização horizontal, maior será também a verticalização da estrutura, ou seja, maior hierarquização. Observa-se, ainda, por exemplo, que o setor de estatística ficou “solto”, uma vez que sua disposição não se configurada com nenhuma outra unidade administrativa subordinada ao mesmo.

Importa destacar que a departamentalização enfatiza a especialização de cada órgão ou cargo, entretanto, dificulta a coordenação entre eles, contribuindo com isso, para a possibilidade de perda da visão global do andamento do processo organizacional. Nesse raciocínio foi apensada na estrutura da Secretaria uma Coordenação específica para o gerenciamento do Programa Escola que Vale. Considerando, portanto, o organograma da SEMED é revelador o quanto ele é confuso em sua construção, uma vez que a respectiva estrutura não consegue traduzir a concepção de organograma como sendo o instrumento que projeta e organiza os relacionamentos entre os níveis hierárquicos e o fluxo das informações essenciais para uma organização. Assim sendo, a Secretaria como entidade organizacional se mostra complexa em decorrência de um excessivo número de unidades administrativas que não conversam entre si, fazendo com que a mesma seja pesada e morosa.

Em sua estrutura educacional, Barcarena, a despeito do que preconizam a Constituição de 1988 e a LDB nº 9394/96 as quais determinam que cabe ao município “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” não apresenta Lei do Sistema de Ensino, Conselho Municipal e Plano Municipal de Educação. Elementos fundamentais, segundo a defesa de Bordignon (2009), uma vez que o Sistema é concebido como:

[...] articulador do todo; o conselho, como normativo do Sistema; e o plano, como instrumento de gestão da caminhada na promoção da educação de qualidade sociocultural e socioambiental que a cidadania municipal requer (BORDIGNON, 2009, p.22).

O Plano Municipal, segundo informações da diretora de ensino da SEMED, está em fase de construção e debates e a criação do Conselho é proposto no Projeto de Lei Complementar nº 23, de 28 de setembro de 2006 o qual aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Barcarena, entretanto, ainda não realizado.

Sobre a Lei do Sistema, a secretária de educação do período de 2000 a 2008 afirma a ocorrência no município de discussões com toda a categoria, inclusive com a Câmara de Vereadores para que fosse viabilizada a sua criação. A esse respeito, à secretária declarou:

Nós realizamos Fóruns, discussões com toda a categoria, inclusive com a Câmara de Vereadores – vereadores responsáveis pela educação na câmara, com todos os segmentos: professores, diretores, Sintepp, Conselho do Fundeb e montamos um Projeto de Lei que foi encaminhado para a Procuradoria do Município para que fosse analisado e encaminhado novamente para a Secretaria de Educação para que fosse viabilizado a criação do Sistema de Ensino. (Secretária de Educação-2000-2008).

Por esse depoimento, observa-se a inclinação do município em constituir o Sistema de Ensino, além de verificar, por meio da declaração, que essa possível implantação ocorreria de maneira participativa e há interesse dos sujeitos nessa discussão, neste sentido, a secretária expôs:

O município tem um interesse muito grande. Durante esses oito anos foi discutido bastante e o último momento foi o encaminhamento da minuta de lei para a Procuradoria no final do mandato (2008). De lá pra cá o novo governo já pediu uma cópia dessa minuta para analisar novamente junto com os novos conselheiros para que pudesse estar a par e, mudar alguma coisa que fosse necessário pra dar continuidade. Eu acho que o interesse é grande porque foi uma das primeiras coisas que o governo que hoje está fez, foi pegar essa minuta porque o interesse é muito grande, eles estão se organizando pra receber esse CME [...] Eles se mostraram muito favoráveis. Por quê? É assim, é que todos participariam da administração. Não só financeira, mas também pedagógica. Então todos ficaram interessados, inclusive a sociedade civil organizada que também tinha algumas cadeiras dentro do Projeto de Lei ficou que algumas entidades teriam cadeiras dentro da organização do Conselho. Então todos ficaram interessados, pais, direção de escola, professores, o Sintepp, os Conselhos que foram chamados para tratar junto com a gente, todos ficaram interessados, por isso é que foi feito logo o Projeto de Lei (Idem).

Observa-se, então, que a postura da ex-secretária de educação coaduna-se com Bordignon (2009,p.37) quando este afirma que a institucionalização do Sistema “formaliza,

organiza e dá coerência às especificidades do projeto de educação do município, articula suas partes num todo orgânico e contextualiza o local no nacional.”

No que diz respeito aos procedimentos de normatização do ensino no município, tais como, autorização e credenciamento de cursos, supervisão dos estabelecimentos, alteração do desenho curricular, segundo a Secretária de Educação, a responsabilidade fica a cargo do Conselho Estadual de Educação, uma vez que:

Por não termos ainda o nosso sistema próprio essa responsabilidade é submetida ao Estado – A Secretaria Estadual de Educação, que faz esse trabalho em parceria conosco. Todas as nossas escolas. Temos 90% de nossas escolas autorizadas e reconhecidas. A autorização, o credenciamento, a fiscalização é feito pela Secretaria Estadual de Educação, através do Conselho. (Idem).

Essa informação registra a dificuldade do Município no encaminhamento de sua educação, vez que, por não possuir Sistema de Ensino, fica atrelado à Secretaria de Educação do Estado, conforme ressaltado no seguinte trecho da entrevista:

Dificulta demais. O fato, por exemplo, de nós dependermos de técnicos vindos de Belém pra fazer a fiscalização das documentações, da infra estrutura das escolas demorava demais, era muito complicado e o que acontecia o documento estava tudo ok e quando eles chegavam sempre faltava alguma coisa porque já estava defasado. Então nós dependíamos muito disso. Muitas vezes vinham pessoas muito simpáticas que nós recebíamos com o maior carinho, mas tinham outras que dificultavam muito o trabalho. Eu acho que se nós tivéssemos o nosso sistema isso não aconteceria com certeza e nós teríamos assim um ganho muito maior, teríamos um processo melhor, fluiria muito melhor. Essa é nossa maior dificuldade dos técnicos virem fazer essa fiscalização, deslocamento pra Belém, levar documentação pra que fosse analisada, pra ver se está tudo ok, isso gera custo. Era muito difícil pra gente (Secretária de Educação-2000/2008).

Neste sentido, Bordignon (2009, p.28) adverte que um sistema:

[...] articula e organiza um conjunto de instituições e normas, formando um todo sinérgico. As normas constituem o elemento articulador, organizador, que estabelece a coerência da ação de cada parte no todo em vista de sua finalidade.

Contraditoriamente é importante assinalar que, em 2001, a SEMED apresentou um regimento padrão que deveria ser implementado nas escolas. A elaboração do documento não foi discutida entre os membros dos estabelecimentos de ensino, assim como não houve adaptações às realidades escolares, deste modo, todas as escolas deveriam seguir o mesmo

regimento. Fato que perdura até os dias atuais e é um indicativo de um modelo de gestão centralizadora e pouco inclinada à participação da comunidade escolar.

O funcionamento do Conselho Escolar no Estado do Pará foi regulamentado pela Lei Estadual nº 06/1991, a qual entrou em vigor em 27 de fevereiro de 1991. Em Barcarena, a Lei Orgânica do município prevê em seu artigo 169, capítulo XIII, seção I que trata acerca do “ensino público municipal” a garantia da criação de Conselhos Escolares nas escolas municipais. Este que tem natureza deliberativa, consultiva, normativa e fiscalizadora, além de oportunizar a participação é também um instrumento de gestão da própria escola.

Neste sentido, segundo dados empíricos coletados junto ao Departamento de Administração da SEMED no ano de 2009 havia trinta e três (33) conselhos escolares ativos, os quais recebem o recurso do PDDE, e foram criados mais onze (11) que estarão recebendo o recurso em 2010. Ainda, segundo o departamento, não há uma evolução quantitativa acerca do número de conselhos escolares. Há somente dados referentes ao ano de 2009, uma vez que a administração foi mudada e diversos dados e arquivos foram perdidos.

Segundo a Secretaria, os recursos do Programa Dinheiro Direto na escola - PDDE são coordenados pelo Departamento de Administração e há 49 escolas que o recebem via Secretaria, incluindo as áreas urbana e rural (perfazem um total de 1.502 alunos). Ainda segundo a SEMED no ano de 2009 o valor foi de R\$ 55.375,40 reais e o critério de distribuição é número de alunos matriculados.

Quanto às orientações para a constituição e normatização dos Conselhos Escolares, a Secretaria fornece um modelo padrão para as escolas realizarem adaptações, as quais, segundo a SEMED cada conselho de escola pode, se achar necessário, elaborar um regimento interno, estabelecendo normas relativas à convocação das reuniões, à dinâmica de funcionamento, entre outros elementos.

A existência do CE no município não demonstra indícios de um espaço promotor de discussões e decisões coletivas indicadores favoráveis à democratização da gestão educacional, mas evidencia o atrelamento à implantação do PDDE o qual coloca como exigência a criação dos conselhos para repasse dos recursos e o padrão de gestão assumido pela SEMED, qual seja, a não democratização do poder.

Na Lei Orgânica do município em seu artigo 170 está preconizada a escolha dos diretores, em que afirma que as “direções das escolas municipais serão escolhidas por eleição direta, elegendo-se uma lista tríplice, para posterior nomeação de um nome pelo prefeito municipal” e, ainda “a eleição e a lista tríplice de que trata o caput do artigo serão encaminhadas pelo conselho escolar”.

Neste sentido, a forma de provimento do cargo de gestor escolar constitui um importante componente na configuração da democratização da gestão, uma vez que é revelador da concepção adotada pelo Sistema de Ensino. Desta feita, o perfil de gestão assumido em Barcarena apesar da norma vigente para a escolha do gestor é a prevalência da livre nomeação que se caracteriza pelo apadrinhamento político-partidário. Estabelece-se, desta maneira, segundo Mendonça (2000, p.408) as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público, do qual já tratamos anteriormente.

O aspecto eleição direta para diretor é um elemento acerca da efetivação da gestão democrática do ensino público indicado na Constituição Federal de 1988 e a LDB 9394/96. O precedente que há para a escolha dos diretores, a partir de uma lista tríplice com posterior indicação do prefeito é resultado do conceito de gestão democrática do ensino incorporado à redação na legislação, vez que seu conteúdo é omissivo com relação à definição de diretrizes gerais para a constituição e gestão dos diferentes sistemas de ensino, além de ser uma designação ainda muito comum no sistema escolar público brasileiro.

Convém lembrar, portanto que:

O processo de escolha democrática de dirigentes escolares teve seu início na década de 60 quando, em 1966, os colégios estaduais do Estado do Rio Grande do Sul realizaram votação para diretores de escola com base em listas tríplices. A partir da década de 80 e principalmente nos dias atuais, tem havido grande preocupação em relação aos processos de escolha de diretores escolares nos Municípios e Estados brasileiros, o que vem estimulando um permanente questionamento sobre o papel do dirigente escolar na constituição de uma gestão democrática da escola pública (ROMÃO; PADILHA, 2004, p. 93).

Assim sendo, tendo prescrição legal, por meio da LDB e da Carta Magna, percebe-se, no município de Barcarena, o perfil de gestão e a precária articulação com os interesses democráticos estabelecidos, principalmente, a partir da prática de nomeação unilateral exercida. Segundo relatos de um gestor de escola indagado acerca da experiência de eleição direta para gestor ele respondeu:

Houve na escola sede Aloísio da Costa Chaves um período, em que eles trabalharam dessa maneira, no entanto, não foi nada oficial. Verdadeiramente não tem experiência de gestão democrática. De fato nós sabemos que não houve e olha que a LDB já vai quase caducando e isso não ocorre. (gestor de escola)

Desta feita, pouco se percebe na gestão educacional de Barcarena o interesse democrático no sentido da constituição de mecanismos reais de participação da comunidade em instâncias decisórias, além da superação de uma estrutura hierarquizada e autoritária, posto que há indícios de uma forte ingerência política permeando o ambiente educacional contrariando até os princípios de democratização presente na legislação educacional vigente.

Veja-se outro trecho relatado pelo gestor escolar que demonstra uma pequena inclinação participativa e de resistência aliada ao critério político-partidário de indicação:

A escolha para gestor da escola foi proveniente de enquete e pesquisa na escola. Fizeram uma enquete entre os alunos, alguns professores, funcionários e o interesse do prefeito, pois ele não ia escolher qualquer pessoa, pois isso mexe com os seus interesses já que é por indicação [...] Eu trouxe muitos comigo, no entanto, eu tive que confrontar muito internamente e isso era satisfatório para o prefeito. Dessa forma, não foi um apadrinhamento político por ser um apadrinhamento político, porque não havia aqui dentro um governo que se estabelecesse porque ele não queria. Então, eu acabei sendo naquele momento necessário aí dessa necessidade passaram-se cinco anos e eu consegui me manter aqui (gestor de escola).

Dentre os indicadores presentes no Programa Escola que Vale uma das recomendações é que os municípios adotem o critério de meritocracia e não o político/partidário em suas relações, fato que pode ser estendido à escolha de diretores escolares, entretanto, esse “desafio de atuação para todos os setores”, em Barcarena, não foi superado, uma vez que, como já relatado, permaneceu no município o critério político-partidário a despeito do critério técnico sugerido pelo PEQV.

No que se refere à disposição de cargos/funções dos professores e técnicos pedagógicos o quadro 7 apresenta a forma de contratação da SEMED referente ao período de 2000 a 2008.

Quadro 07: Barcarena: nº de professores e técnicos da rede pública municipal (2000 – 2009)

SITUAÇÃO OCUPACIONAL	ANO	CARGO/FUNÇÃO														TOTAL
		PROFESSOR										TÉCNICO				
		Professor	Prof. Lic. Plena	Prof. Lic. Curta	Prof. Pedagógico	Prof. Auxiliar	Prof. Est. Adicionais	Pedagogo Prof. Auxiliar.	Pedagogo Prof. Pedagógico	Pedagogo Prof. Est. Adic.	Professor de Pedagogia	Pedagogo	Orientador Educacional	Administrador Escolar	Supervisor Escolar	
E	2000	-	20	-	214	-	-	*	*	*	*	04	*	03	02	243
T		-	28	02	116	-	-	*	*	*	*	03	*	-	-	149
E		-	17	01	222	125	-	*	*	*	*	-	*	02	02	369
T	2001	-	44	02	194	37	02	*	*	*	*	01	*	-	-	280
E		331	*	*	*	*	*	*	*	*	*	03	*	*	*	334
T	2002	339	*	*	*	*	*	*	*	*	*	03	*	*	*	342
E		-	20	01	186	112	01	*	*	*	*	-	-	-	-	320
T	2003	-	92	02	350	32	03	*	*	*	*	12	02	02	01	496
E		*	35	01	186	113	01	*	*	*	*	02	-	02	-	340
T	2004	*	122	02	412	36	01	*	*	*	*	18	03	-	-	594
E		-	40	-	176	117	01	*	*	*	*	04	-	02	01	341
T	2005	-	124	01	372	24	05	*	*	*	*	15	-	01	-	542
E		*	46	-	170	117	01	*	*	*	*	04	*	02	01	341
T	2006	*	190	03	425	29	05	*	*	*	*	22	*	-	-	674
E		-	47	01	157	121	01	*	*	*	*	03	*	02	01	333
T	2007	-	200	06	420	30	05	*	*	*	*	21	*	-	-	682
E		-	45	01	433	97	02	*	*	*	*	02	*	02	01	583
T	2008	-	161	03	38	03	-	*	*	*	*	55	*	01	-	261
E		-	242	01	542	94	01	01	02	01	03	39	*	02	01	929
T	2009	-	06	-	149	03	-	-	-	-	-	-	*	-	-	158
TOTAL		670														

Fonte: Secretaria de Educação de Barcarena/Setor de Controle de Pessoal

E = Efetivos / T = Temporários.

No período, de 2000 a 2007, o quadro funcional referente aos professores e aos técnicos pedagógicos da Secretaria de Educação esteve estagnado, no que se refere à forma de provimento do cargo público, uma vez que, seu aumento só ocorreu por meio de contrato, a despeito da realização de concurso público. Este só aconteceu no final da gestão do prefeito reeleito, ou seja, no ano de 2007, fato que promoveu uma alteração nos anos de 2008 e 2009 na relação efetivos e contratados. Argumento demonstrado por meio do quadro 07.

Sendo assim, se for analisado o total de efetivos e contratados, verifica-se uma evolução no número de contratados no período de 2000 a 2007, em que naquele a SEMED apresentava 149 temporários, enquanto neste a soma era de 682, a despeito do número de servidores efetivos, uma vez que, em 2000, a Secretaria tinha 243 e, em 2007, apenas 333 servidores efetivos no município.

Note-se, a partir desses dados, que a gestão municipal por sete anos priorizou o contrato como forma de gestão, a despeito da realização de concurso público, para efetivar seus servidores. O que pode caracterizar uma gestão baseada na troca de favores e na tentativa de manter um quadro técnico atrelado a benefícios particulares, uma vez que a contratação estabelece uma relação de obediência e coação, o que é comum acontecer nos municípios

brasileiros. Segundo notícia publicada no jornal “O Liberal”, em 09.01.2010, o Estado do Pará, ao longo de duas décadas manteve irregularmente a contratação de servidores, perfazendo, ainda hoje, no quadro funcional da administração direta 1.512 servidores temporários.

O quadro 08 apresenta a formação do quadro docente e o seu respectivo quantitativo na rede municipal, segundo dados do Plano de Ações Articuladas - PAR.

Quadro 08: Barcarena: Formação Docente – Rede Municipal.

Formação Docente	Total
Licenciatura	395
Graduação	21
Ensino Médio	40
Normal Médio	428
Sem Ensino Médio	1
Total	885

Fonte: PAR (2007).

Segundo dados do PAR, a rede municipal possuía, em 2007, um total de 885 docentes, em que o maior número possuía o curso médio normal (428), ou seja, quase a metade dos docentes no referido período possuíam a formação mínima exigida para sua atuação. Fato que promove estranheza ao ser relacionado com a proposta estabelecida no início da gestão municipal, a qual afirmava em seu Plano de Governo, nas Metas para a Educação a “valorização de professores com programas de formação, qualificação e capacitação e melhor remuneração” (PLANO DE GOVERNO 2001/2004).

Barcarena possui ainda 395 professores com curso de licenciatura, seguido por 40 com o ensino médio e poucos 21 com a graduação. Segundo fontes do relatório apenas 1 docente atua sem o ensino médio. Esse movimento pode ser relacionado com a ausência de um Plano de Carreira para os Trabalhadores em Educação que traduz a tímida política de valorização do magistério existente no município. A estruturação da respectiva carreira não ocorreu na gestão 2000/2008 dando-se apenas na nova gestão (2009), por intermédio do ante Projeto de Lei, o qual tem como finalidade “definir e regulamentar as condições e o processo de movimentação dos profissionais do ensino na respectiva carreira, estabelecendo a progressão funcional e a correspondente evolução da remuneração.”

Anterior à discussão do ante-projeto há, em Barcarena, na organização da educação a Lei Municipal nº 1.899, de 16 de outubro de 1996, que dispõe sobre a organização das atividades do magistério do 1º grau e outras graus de ensino, que faz referência à

valorização das atividades, a carreira, provimento, jornada de trabalho, férias, remoção, entre outros aspectos.

Interessante destacar que a parceria firmada entre a Prefeitura e a Fundação no município, desde 2001, por meio da implantação do Programa Escola que Vale tinha como um dos indicadores para a gestão da rede municipal: i) a superação da instabilidade do quadro de profissionais, ii) a elaboração e realização de concurso público,iii) além da definição de Plano de Carreira.(www.escolaquevale.com.br)

Como se pode observar, a instabilidade funcional e a indefinição do Plano de Carreira perdurou na gestão 2000/2008 toda, contrariando uma recomendação estabelecida pelo Programa que a própria Prefeitura escolheu adotar no município, além de ferir o que o preconiza o estabelecido no artigo 206 da Constituição Federal do Brasil de 1988 que afirma:

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

V – valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União.

E retomando o texto constitucional a LDB 9394/96, dispõe em seu artigo 3º, inciso VII, a “valorização do profissional da educação escolar”. Já em seu art.67 preconiza que os sistemas de ensino devem assegurar estatutos e Planos de Carreira para os profissionais da educação, com base em princípios que podem contribuir para a sua valorização, assim afirma:

Art.67 – Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público;

I- Ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II- Aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III- Piso salarial profissional;

IV- Progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho;

V- Período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI- Condições adequadas de trabalho

Percebe-se, então, uma tímida valorização da educação no município no período de 2000 a 2008, uma vez que a realização de concurso foi protelada e a existência da formação continuada para os professores só ocorreu de modo sistemático por intermédio do

Programa PEQV, o qual tinha como umas das diretrizes, introduzir a formação dos professores e gestores escolares. Este fato promoveu uma alteração na gestão da educação municipal e é vista como um dos pontos positivos da administração. Veja-se o depoimento de umas das coordenadoras do Programa:

Eu acho que contribuiu bastante, porque é um Programa de formação e a formação transforma. Não é você chegar e fazer uma palestra ou um curso, mas sim formação continuada que traz a modificação de comportamento e na forma de ver. É o pensar em rede e não em ilhas de excelência, agora são redes de excelência

É claro que a transformação não é de um dia para o outro como qualquer trabalho de formação ele é resultado de uma série de questões que precisam ser mudadas (Coordenadora do PEQV).

Outro aspecto da gestão educacional e de relevante referência, posto que envolve a possibilidade de participação popular no controle da ação pública são os órgãos de controle e acompanhamento dos recursos destinados à educação. Em Barcarena há somente o Conselho do FUNDEB e o Conselho de Alimentação.

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB nasceu nos municípios a partir da implantação do FUNDEF em julho de 1997, no Pará. Em Barcarena, ele foi instituído pela Lei Municipal nº 2020, de 09 de maio de 2007 e é organizado na forma de órgão colegiado e tem como finalidade acompanhar a transferência e aplicação dos recursos financeiros do FUNDEB ao município.

Segundo o artigo 5º é de competência do CMACS:

I- acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;

II- supervisionar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do FUNDEB;

III- examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo;

IV- emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizados mensalmente pelo Poder Executivo Municipal;

e

V- outras atribuições que a legislação específica eventualmente estabeleça. (BARCARENA, 2007, p.3)

Entretanto, a despeito do que afirma a Lei, na materialidade do cotidiano sua ação é colocada em questão por alguns membros da comunidade escolar. Veja-se esta afirmação acerca da competência do Conselho:

O conselho não sabe o seu papel e os que normalmente entram são em virtude de compromissos políticos. No município de Barcarena a meu ver a educação se pauta em metas orçamentárias e não educacionais. Não tem um plano, uma proposta definida. O conselho do Fundeb foi criado só para não perder recursos. (gestor de escola)

O município de Barcarena assumiu a municipalização do atendimento à merenda escolar de sua rede, em 2000, ao instituir o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, por intermédio da Lei Municipal nº 1.936, de 30 de agosto de 2000 e atendendo às prerrogativas da Medida Provisória nº 1.979-19, de 02 de Junho de 2000. De acordo com essa Lei sua composição era em número de sete membros, sendo previsto em seu artigo 2º, transcrito a seguir:

art.2º - O Conselho será constituído por 07 membros,sendo: I- um representante do Poder Executivo,indicado pelo chefe deste poder;II- um representante do Poder Legislativo,indicado pela mesa diretora desse poder; III- dois representantes dos professores,indicados pelo respectivo órgão de classe; IV- dois representantes de pais de alunos,indicados pelos conselhos escolares,associações de pais e mestres ou entidades similares; V- um representante dos outros segmentos organizados da sociedade local. (BARCARENA, 2000, p.1)

É de competência do CMAE de acordo com seu artigo 3º:

- Acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;
- Zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;
- Receber, analisar e remeter ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de conta do PNAE referente ao município;
- Encaminhar ao FNDE, apurações de irregularidades na execução do PNAE;
- Elaborar seu regimento, considerando as orientações do Conselho Deliberativo do FNDE. (BARCARENA, 2000, p.2)

Segundo suas competências observa-se que o CMAE possui a atribuição de analisar e conceder parecer sobre contas,entretanto,percebe-se também uma atuação meramente burocrática e de análise e aprovação de cardápios contrariando sua legítima função,qual seja, fiscalizadora e de controle de recursos públicos.

Outrossim, a forma de elaboração do regimento, a composição do quadro de gestão das unidades escolares materializada na indicação dos diretores, o Conselho Escolar e o processo de implantação do Sistema Municipal de Ensino são alguns elementos que podem contribuir na construção do perfil da gestão educacional do município de Barcarena o qual revela indícios de uma gestão ainda centralizada, hierarquizada e pouco permeável à participação da sociedade civil organizada, suscetível, então, a penetração das determinações do terceiro setor, tal qual, a Fundação Vale nas configurações de sua gestão pública, discussão abordada no item que segue.

3.2 A Materialização do Terceiro Setor; A Fundação Vale

Pertencente à lógica do terceiro setor e imbuída no fenômeno crescente da filantropia empresarial⁴², pela qual as empresas concretizam sua responsabilidade e compromisso com a melhoria da comunidade, encontra-se a Fundação Vale, agente social da empresa Vale a qual tem negócios nos cinco continentes, e é a maior produtora de ferro do mundo, além de possuir a maior atuação no estado do Pará.⁴³

Fundada, em 1942, por meio do Decreto nº 4.352, no governo de Getulio Vargas e privatizada, em 1997, por intermédio do Programa Nacional de Desestatização, Decreto nº 1.510, de 1 de junho de 1995 a hoje denominada Vale⁴⁴ tem sede no Brasil, no entanto, é um empreendimento com atuação global que produz e comercializa minério, tais como, níquel,

⁴² A filantropia empresarial faz parte segundo Karkotli (2008) da inserção da responsabilidade social como parte da estratégia das empresas em seu planejamento e ação, a partir do princípio de gestão socialmente responsável, em que é crescente o número de empresas criando fundações ou participando de iniciativas de apoio a causas sociais, como forma de retribuição à sociedade. No entanto, não significa a simples doação de recursos para causas sociais, nem tão pouco o uso utilitarista da imagem que positivamente se projetam na sociedade. Segundo o autor extrapola esse sentido referindo-se a “liderança e ao apoio a objetivos de interesse social, da comunidade que habita o seu interior, especificamente sócios, dirigentes e colaboradores, e da comunidade do seu ambiente externos. Suas atitudes se originam com planejamento, com a determinação de estratégias e com as condutas e valores da administração para a consecução dos objetivos empresariais definidos” (p.38).

⁴³ Realizado no de 2008 o plano quinquenal da Companhia (2008-2012) estimou um investimento equivalente a 59 bilhões de dólares (em torno de 100 bilhões de reais) para dentro e fora do Brasil,sendo reservado US\$ 20 bilhões ao Pará,ou seja, quase 40% do total.Ressalte-se que esse valor não inclui US\$ 5 bilhões anunciados por seu presidente para a implantação de uma usina de aço em Marabá/PA.Fato que mostra a importância do Estado do Pará na estratégia da companhia.Neste sentido Pinto (2008,p.5) expressa “ se quisesse repetir o que a Vale se propõe a fazer em cinco anos, o governo do Estado teria que investir durante 60 anos para chegar ao mesmo valor,o que dá uma medida da relação de forças entre as duas partes em matéria de investimento.

⁴⁴ Em novembro de 2007 a empresa passou a ser chamada tão somente “Vale”. Segundo o site “a nova marca surgiu para celebrar todas as nossas conquistas e transformações, expressando a personalidade da nossa organização em âmbito global” (<http://www.vale.com/vale>).

bauxita, manganês, entre outros, e tem como filosofia “[...] uma atuação socioambientalmente responsável empenhando-se para que sua trajetória de crescimento potencialize o desenvolvimento das comunidades em que está presente” (<http://www.vale.com/vale.>).

A Vale atua, de acordo com informações do site de divulgação, em especial no Brasil, nos estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Distrito Federal, Tocantins, Maranhão, Ceará, Sergipe, Bahia e Pará desenvolvendo atividades diversas, tais quais, extração de minérios, implantação de usinas hidrelétricas e aquisição de locomotivas e vagões.

O estado do Pará, atualmente, consolida-se como a principal base física das riquezas exploradas pela Companhia, em que no primeiro semestre de 2008 sua receita de exportação foi de US\$ 4,5 bilhões, em virtude dos minérios e seus derivados, que respondem por mais de 85% do total. O saldo de divisas proporcionadas pelo Pará, de US\$ 4 bilhões, foi o segundo maior do Brasil, superado apenas por Minas Gerais. (JORNAL PESSOAL, set/2008). Dados que precisam ser destacados frente à atuação da maior empresa do Estado do Pará e com capacidade de investimentos muito maior do que a do próprio Estado.

A efetivação de sua atuação na área social ocorre por intermédio de sua Fundação, a qual desenvolve investimentos sociais nos municípios da área de influência direta das operações da Vale, que considera “[...] que o papel da empresa e do terceiro setor não é substituir o Estado e, sim, dialogar com os órgãos públicos e a sociedade civil, tendo como meta a melhoria das condições de vida das populações locais.” (www2.dbd.puc-rio.br. Acesso em 20/10/2008).

Neste sentido, segundo informações extraídas do site, a Fundação propõe-se a executar ações planejadas numa perspectiva de longo prazo e de acordo com as linhas de atuação em responsabilidade social e desenvolvimento sustentável. Desta feita, sua performance fundamenta-se em valores como; a ética, transparência, comprometimento, co-responsabilidade, accountability (capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre seus atos e o uso de recursos) e respeito à diversidade (<http://www.vale.com/vale.>).

Tais pressupostos são baseados na nova estratégia de atuação das empresas, que supostamente ultrapassam o modelo de atuação tradicional, ou seja, aquele pautado tão somente na produtividade para levar também em conta, dentre outras coisas, a qualidade de vida e a valorização do potencial humano, em que:

O comportamento das empresas como base da atuação socialmente responsável, dentro das novas expectativas, é o de conduzir suas ações levando em conta aspectos e necessidades de um maior número de agentes,

participantes do seu entorno; dentre trabalhadores, fornecedores, consumidores, investidores, governos, comunidade e meio ambiente (KARKOTLI, 2008, p.14).

Continuando, a Fundação apresenta três linhas de frente, quais sejam, o foco nas pessoas, a aposta no território e a parceria. Esta propõe-se a desenvolver ações e programas em parceria com organizações não-governamentais, poder público, iniciativa privada e comunidade e visa; “[...] o fortalecimento de alianças e a constituição de redes que contribuem para a ampliação do potencial transformador daquele território (RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE, 2007, p.147). Aquela pauta-se em diagnósticos que mapeiam as fragilidades e as necessidades prioritárias de cada local, em que tal estudo serve de base para a elaboração do Plano de Gestão Integrada em Socioeconomia que propõe executar suas ações em conjunto com o poder público, a sociedade civil organizada e a iniciativa privada. Sendo assim, segundo o relatório da empresa, essa frente de atuação tem como finalidade desenvolver:

[...] um trabalho de equipe que busca criar as condições para que a comunidade progrida a partir do desenvolvimento de suas capacidades e de suas próprias vocações, trabalhando de forma integrada aos aspectos social, ambiental e econômico (RELATÓRIO DE SUSTENTABILIDADE, 2007).

O foco nas pessoas se propõe por intermédio de uma Agência de Desenvolvimento Humano (uma OSCIP) contribuir para a formação do indivíduo, crianças e jovens, por meio de programas com foco no esporte, na cultura, na música, dança e artes trabalhando valores e atributos universais, tais como, disciplina, respeito, dedicação e superação. A referida agência sugere também a atuação de forma integrada, a profissionalização de jovens e a melhoria das condições de acesso ao mercado de trabalho e à geração de renda. (RELATÓRIO SUSTENTABILIDADE, 2007).

Neste sentido, expõe a instituição do terceiro setor em seu relatório de sustentabilidade de 2007:

A Fundação Vale busca contribuir com o desenvolvimento dos territórios onde a Vale está presente, de forma a fortalecer as pessoas e as comunidades, sempre respeitando as identidades culturais locais. Fazemos isso defendendo causas nas quais acreditamos: melhoria de vida, fim do analfabetismo, educação de qualidade, promoção da cidadania, acesso à cultura, contribuição para o aperfeiçoamento da gestão pública, aumento das oportunidades de trabalho e renda. Todas elas refletem em nosso programa e no nosso trabalho. (p.147)

Partindo das informações publicizadas supõe-se que a empresa assim como sua Fundação encontram-se inseridas na comunidade, em que atuam ultrapassando os objetivos da produtividade e maximização do lucro. Coadunando com a nova lógica do papel sociopolítico

das empresas que segundo Gonçalves citado por Karkotli (2008, p. 23-24) a entidade é vista sob uma perspectiva complexa marcada pela existência de uma tríplice realidade, qual seja, a econômica, humana e a social, em que:

Na realidade econômica situa-se o empreendimento empresarial que visa produzir e comercializar algum tipo de bem ou serviço, fundamento das relações econômicas de uma comunidade, de um país ou de uma sociedade. Para esta função precisa haver investimentos na viabilidade e operacionalidade da empresa, e assegurar retornos adequados aos investidores e serviços ou produtos à comunidade. Sobre a realidade humana, observa-se que a entidade empresa, destinada à produção, à troca, à circulação de bens e/ou serviços, nasce de um ato, uma iniciativa que só pode ser fruto da atividade dos homens, destinada a atender a expectativa de outros homens

Os investimentos sociais da instituição perpassam prioritariamente por seis frentes, com programas estruturantes e de longo prazo, demonstrados no Quadro 09.

Quadro 09: Programas ofertados pela Fundação Vale.

Educação	Saúde	Cidadania	Trabalho e Renda	Desenvolvimento Local	Cultura
Escola que Vale	Vale Juventude	Educação nos Trilhos	Cultura em Rede	Programa Vale Mais	Aliança
Trem da Vale		Trem da Cidadania	Rede que Vale	Voluntários Vale	Museu Vale
		Vale Alfabetizar			Vale Música

Fonte: Relatório de Sustentabilidade 2007

De acordo com as informações do quadro, a Fundação Vale desenvolve programas em seis áreas, a saber; educação, saúde, cidadania, trabalho e renda, desenvolvimento local e cultura. Destaque-se, na frente de atuação da educação os programas Trem da Vale e o Escola que Vale. Este, no que diz respeito à educação, tem como um dos objetivos:

[...] oferecer insumos necessários para promover o desenvolvimento de competências de professores no campo da leitura, da escrita e da comunicação oral que incluem e articulam aspectos de seu desenvolvimento pessoal e profissional, bem como a melhoria da aprendizagem dos alunos. (CARDÁPIO DE PROJETOS).

O Programa “Trem da Vale” é fruto de uma parceria entre Fundação Vale, a Ferrovia Centro-Atlântica e Bureau Santa Rosa, e trata-se de um conjunto diversificado e integrado de ações voltadas para educação patrimonial e o incremento da atividade turística na região de Ouro Preto e Mariana, cidades históricas de Minas Gerais (<http://www.vale.com/vale>. Acesso em 09/02/2010).

A tabela 17 apresenta dados acerca da destinação de recursos realizado pela Fundação Vale no período de 2005 a 2007, que de maneira crescente ultrapassaram os US\$ 140 milhões.

Tabela 17: Total de Investimento Social – Fundação Vale no período de 2005 a 2007 (US\$ milhões)

		2005	2006	2007
Por Tipo	Apoio a Serviços Públicos	4%	7%	6%
	Infra-Estrutura	96%	93%	94%
	Total	100%	100%	100%
Por Forma	Pro Bono	1%	9%	14%
	Engajamento comercial	*	19%	13%
	Materiais/Produtos	99%	72%	73%
	Total	100%	100%	100%
TOTAL US\$ MIL		9.076	31.896	99.232

Fonte: Relatório de Sustentabilidade 2007.

Infra-estrutura – obras de pavimentação de estradas, construção de escolas e hospitais, entre outras.

Apoio a serviços públicos – realizado por meio de pagamento de serviços, como arcar com os custos da contratação de enfermeiros, professores etc.

Materiais/Produtos – investimento por provisão de serviços ou pela entrega de um produto, por exemplo, ambulância, estrada, escola, ambulância, estrada.

Pro bono – investimento realizado por meio de atividade desenvolvida em prol de benefício público. Pode ser alocação de pessoas durante o horário de trabalho, como, por exemplo, gestão da empresa de saneamento.

Engajamento comercial – atividade que gera benefício público, mas que, primariamente, gera benefício econômico ou retorno de investimento para a empresa (ex: construção de estrada que viabilize escoamento de produção).

Conforme explicita a tabela, a Fundação Vale destinou de modo crescente recursos em duas categorias, quais sejam, por tipo e por forma. Esta teve sua maior concentração de recursos investidos no item materiais/produtos no ano de 2005, o qual se destina ao fornecimento de equipamentos, tais como, ambulâncias e escolas e que totalizou um percentual de 99%,no entanto, sofrendo um decréscimo nos anos seguintes.Aquela,apresenta a maior concentração de investimento em infra-estrutura seguido por apoio a serviços públicos que apresenta um quadro evolutivo.Destaque,se que o investimento social da Fundação alcançou em 2007 o quantitativo de US\$ 99.232 mil dólares o que equivale a mais de dez vezes o valor aplicado em 2005.

Esta ação da Fundação condiz com uma de suas linhas de prioridade de atuação, qual seja, infraestrutura, a qual tem como objetivo “ contribuir para a redução do déficit de infraestrutura urbana e habitacional” (FOLDER/FUNDAÇÃO VALE,2009)

Em especial, no município de Barcarena no estado do Pará, por exemplo, são desenvolvidas ações, tais como, elaboração de projetos executivos de distribuição de água, implantação da Estação Conhecimento rural-urbana, apoio na gestão pública, manutenção dos programas Vale Juventude, Vale alfabetizar e Escola que Vale e regularização fundiária e apoio a ações de combate à invasão urbana (<http://barcarena.wordpress.com>. Acesso em 04/08/2009).

Tais ações são a materialização das metas estabelecidas pela Fundação Vale a qual preconiza a atuação:

[...] em parceria com as prefeituras, desenvolvendo projetos executivos e apoiando a captação de recursos disponíveis nas esferas estadual e federal, como, por exemplo, no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Também acompanhamos a execução das obras e a prestação de contas dos recursos captados (FOLDER/FUNDAÇÃO VALE, 2009).

No período de 2001 a 2006 o investimento social da Vale na área social, atendendo exigências do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES- que emprestou ao grupo Vale, cerca de R\$ 611 milhões, a fim de financiar a ampliação das fábricas de Alumínio Brasileiro S/A (Albrás), Alumina do Norte do Brasil S/A (Alunorte) e também o aumento da extração e embarque de caulim pela Pará Pigmentos S/A (PPSA), em Barcarena, chegou ao montante de R\$ 6,5 milhões, gastos em programas de saúde, educação, utilização de material reciclado para a produção de brinquedos e acessórios como bolsas e sapatos e ainda no desenvolvimento de atividades produtivas para a população que mora na área de influência da empresa. (GAZETA MERCANTIL.04/05/2001).

Observe-se que a empresa Vale investiu somente no Pará US\$ 1,453 bilhões⁴⁵ no terceiro trimestre de 2008 o que representa um aumento de 49% em relação aos US\$ 974,4 milhões investidos no mesmo período do ano passado. Note-se, que em projetos sociais, a empresa, por intermédio de sua fundação, investiu US\$ 17,3 milhões em ações sociais nos diferentes projetos, no ano de 2008.

No ano de 2009, a agente social da Companhia Vale e a Prefeitura de Barcarena, Paragominas e Abaetetuba, todas no estado do Pará, assinaram um protocolo de intenção para o desenvolvimento de iniciativas nas áreas de gestão pública, infraestrutura urbana, habitação, organização urbana e rural, desenvolvimento humano e econômico, em que a parceria com os três municípios prevê investimentos de R\$ 9 milhões para a realização dos projetos em 2009,

⁴⁵ Dados retirados do jornal O Liberal, do dia 25/10/2008, cuja matéria é “Vale injetou US\$ 1,4 bilhões no Estado.”

em que segundo a Fundação “[...] o trabalho entre a Fundação e a Prefeitura é totalmente integrado com o objetivo de desenvolver o município” mais ainda “[...] vamos utilizar de todo o sistema de compromisso necessário para uma boa parceria. Ajudar a prefeitura a captar recursos, a utilizar estes recursos em prol da comunidade, prestar contas de tudo o que for feito. Vamos ser parceiros. Caminhar juntos” (www.ocabano.com.br. Acesso em 05/08/2009).

Todas essas ações são imbuídas, segundo o diretor presidente da Fundação, no objetivo de “[...] realizar trabalhos estruturantes para assegurar ganhos permanentes para as populações desses municípios, dos quais elas possam se apropriar independentemente da Vale” (<http://barcarena.wordpress.com>. Acesso em 04/08/2009).

Ressalte-se que o quadro delineado é produto de fontes ligadas a própria empresa ou mesmo de seus defensores e que a pesquisa não se propôs a confirmá-las, restringindo-se apenas ao objeto de estudo (PEQV).

3.2.1 A AÇÃO DO PÚBLICO E DO PRIVADO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: o Programa Escola que Vale.

O Programa “Escola que Vale”- PEQV é uma das formas de concretização da responsabilidade social da empresa Vale e é fruto de uma parceria entre a sua Fundação, o Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária - CEDAC e as Secretarias de Educação Municipais. Destina-se às redes municipais de ensino, a professores, diretores e supervisores que atuam junto às escolas de primeira a quarta série do ensino fundamental que queiram participar de ações voltadas para o seu desenvolvimento profissional, por meio da manutenção do processo de formação profissional continuada.

O PEQV tem como uma de suas pretensões ser referência no aprimoramento de políticas educacionais, valorizar a escola diante da comunidade, dando novo sentido à cultura escolar, além de colaborar no desenvolvimento social das comunidades onde a Vale está presente. (www.escolaquevale.com.br)

Observa-se que um dos princípios do Programa, a saber, “ser referência no aprimoramento de políticas educacionais” induz à adoção de suas diretrizes como política pública pelos municípios, além de propagar a promoção de transformações na gestão dos sistemas de ensino, como se pode inferir em guia disponibilizado, o qual elenca os atores do sistema educacional e os resultados esperados com a implantação do Programa nas redes de ensino:

Figura 5: Organograma – Eixos do Programa a Escola que Vale.
Atores envolvidos e eixos de transformações do Programa Escola que Vale.



Fonte: CARDOSO, Beatriz; PEREIRA, Maria Cristina G. Ribeiro; SOARES, Maria Tereza Perez, 2007.

Nota-se, portanto, por meio da figura acima e de informações extraídas do site da Fundação Vale que o Programa pauta-se num modelo de gestão gerencial, uma vez que preconiza ações baseadas em resultados, típicas do modelo em questão e materializados em indicadores e metas e na superação de fragilidades. Estas que de acordo com o entendimento do Programa são “desafios a serem superados por todos” no processo de gestão da educação municipal. Assim sendo, destaque-se algumas das situações problemáticas detectadas nos municípios de atuação:

- Instabilidade do quadro de profissionais;
- Pouco cumprimento das leis – corporativismo;
- Carência de realização de concurso público;
- Ausência de Plano de Carreira, Cargos e Salários;
- Deficiência no estabelecimento de Projeto Educativo para a rede;
- Falta de definição de horário comum para o funcionamento das escolas;
- Indefinição de currículo, normas, metas;
- Falta de condições para o alcance de metas;
- Carência de plano de comunicação com pais e comunidade;
- Predomínio de critérios político/partidários a despeito de meritocráticos para provimento dos cargos na esfera pública;
- Precárias condições físicas das escolas.
- Ausência de avaliações constantes
- Falta de remuneração diferenciada em função de resultados.

Há ainda no diagnóstico do PEQV desafios a serem superados coletivamente no aspecto da aprendizagem, tais como:

- Nos índices de aprendizagem por aluno e por escola;
- Na frequência dos alunos:

Portanto, para obter o êxito delineado o Programa apontava para a necessidade da implantação das seguintes ações na gestão educacional dos municípios parceiros:

- Formação inicial e critérios de seleção de professores;
- Remuneração diferenciada em função de resultados;
- Estabelecimento de metas;
- Avaliações constantes;
- Definição de currículo.

De acordo com o PEQV, conseqüentemente, as instabilidades diagnosticadas nos municípios deveriam ser sanadas para que o Programa obtivesse sucesso em seu objetivo, qual seja, melhorar o desempenho escolar dos alunos do ensino fundamental da rede pública, além de alcançar os resultados traçados, a saber:

- Implantar a formação continuada para os profissionais de educação de forma permanente;
- Criar condições para que todos os alunos leiam e escrevam ao final da 2ª série;
- Criar condições para que os alunos saibam ler para estudar até o final da quarta série;

Supõe-se que, para minimizar ou superar as fragilidades detectadas nos municípios, deveriam sofrer a intervenção do agente privado, posto que este último está revestido da retórica do privado ser mais eficiente que o sistema público. Por conseguinte, ‘sugere’, por exemplo, um currículo comum para as redes de ensino por intermédio de cardápios produzidos pelo CEDAC e aplicados nas escolas. Fato que fere, entre outras coisas, a autonomia pedagógica das instituições escolares e dos professores, vez que se defende a idéia de que uma escola para ser autônoma precisa definir seu currículo, calendário, gerir seus próprios recursos, decidir o que é mais importante para cada uma conforme sua localidade e

necessidade. Tais ações foram inviabilizadas, a partir da adoção do Programa nas realidades municipais, posto que todas as escolas devem ter a mesma forma de trabalho e organização.

Pertencer à área de atuação da empresa é um dos critérios para a seleção dos municípios que integram o Programa, além de atuar preferencialmente em localidades em que a situação da educação é emergencial, que segundo a “Escola que Vale” é caracterizada pelo baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB⁴⁶. Em, 2005, a média do IDEB no Brasil era de 3,8 e em alguns municípios participantes detinham um índice inferior a essa média nacional. Por conseguinte, segundo a linha de ação do Programa, era necessário uma atuação a fim de melhorar o desempenho escolar dos alunos do ensino fundamental da rede pública. Para o PEQV um ensino fundamental de qualidade significa;

- Gerar o compromisso de escolaridade para todos os alunos;
- Garantir a continuidade de escolaridade para todos os alunos;
- Transformar a escola num espaço de formação permanente e a prática em objeto de análise e reflexão constantes por professores, diretores e supervisores;
- Estimular a tomada de consciência do valor do conhecimento para a melhoria da qualidade de vida e;
- Estimular o envolvimento da comunidade e a valorização da cultura local.

Sendo assim, o Programa é constituído por um conjunto de ações, a saber:

- Oficinas de arte, leitura e escrita voltadas para o desenvolvimento pessoal e profissional do professor;
- Projetos de trabalho realizados com o objetivo de permitir que as equipes escolares possam produzir conhecimento pedagógico e refletir sobre o quê e como os alunos aprendem;
- Coordenação local e regional, em que por meio delas os professores são acompanhados e supervisionados regularmente, de forma que os projetos de trabalho, as oficinas de arte, leitura e escrita possam ser desenvolvidas com qualidade;

⁴⁶ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo MEC como indicador que mede a qualidade em educação a partir das médias de desempenho nas avaliações do SAEB e Prova Brasil.

- Casa do professor, um espaço de exposições, eventos, convívio e troca de experiências entre os professores;
- Recursos tecnológicos e digitais;
- Projetos de infra-estrutura, voltados para a melhoria das condições físicas da escola.

Observa-se, portanto, nos documentos e nas informações divulgadas no site da Fundação, que a definição sobre um “ensino fundamental de qualidade” é precário, ficando difícil ver de que forma o PEQV contribui para aumentar uma “qualidade” que não se sabe exatamente em que consiste. Entretanto, o objetivo principal do Programa refere-se a rendimento escolar, ou seja, a dados estatísticos sobre aprovação, evasão e repetência que parecem vincular a noção de qualidade ao alcance e/ou eliminação desses problemas.

Supõe-se, então, que a qualidade do ensino é relacionada a padrões e indicadores, mas sem ser precisamente definida. Por conseguinte, defende-se que a noção de qualidade não pode se ater a questões meramente técnicas restrita à manipulação de variáveis, mas e fundamentalmente à questão política, como explicita Moreira (1996, p.120):

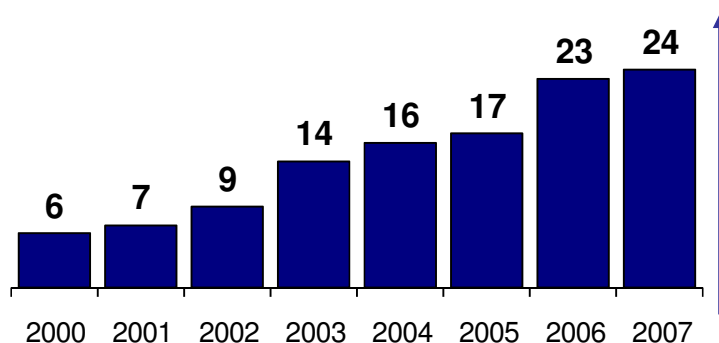
A questão da “qualidade em educação” é fundamentalmente política, vinculada a decisões e a conflitos sobre quais grupos obtêm mais recursos e em que quantidade. A questão da “qualidade em educação” é necessariamente relacional em seu vínculo com a distribuição e partilha dos recursos e da riqueza.

Desta feita, em 1999, o Programa foi desenvolvido de forma pioneira em seis municípios, a saber: Açailândia (MA), Catas Altas (MG), João Neiva (ES), Marabá (PA), Parauapebas (PA) e São Luís (MA). Em 2001, foi ampliado para mais dois municípios; Barcarena (PA) e Ipixuna do Pará (PA). Já em 2002 passou a atender os municípios de Canaã dos Carajás (PA) e Rio Piracicaba (MG) e, em 2003, Paragominas e Curionópolis, ambos no estado do Pará, Alto Alegre do Pindaré (MA), Aimorés e Governador Valadares (MG).

A partir de então foram estabelecidas parcerias de trabalho com as Secretarias de Educação e com os profissionais das redes públicas de ensino dos municípios selecionados. Segundo informações de integrantes do CEDAC, essa seleção foi feita depois de visitas aos municípios que pertencem à área de atuação da Companhia, de entrevistas com seus secretários de educação e de pesquisa sobre a realidade escolar dessas regiões. O critério utilizado foi a real necessidade de ajuda na área educacional

Com o objetivo de demonstrar a expansão do Programa Escola que Vale nos municípios brasileiros tem-se no Gráfico 2 o quantitativo de municípios atendidos no período de 2000 a 2007.

Gráfico 02 - Programa Escola que Vale - Implantação nos municípios (2000 a 2007)



Fonte: Cardápios de Projetos

Os dados do Gráfico 2 mostram uma evolução gradual no número de municípios atendidos pelo Programa, uma vez que na época de sua implantação eram apenas 6 cidades atendidas, saltando três anos depois, em 2003, para 14 e chegando ao ano de 2007 a 24 municípios participantes, ou seja, quatro vezes o valor inicial de abrangência.

Esta expansão do Programa materializa uma tendência crescente no Brasil, a partir dos anos de 1990 que é a parceria público-privada estabelecida a partir da hipótese difundida pelas propostas governamentais de incapacidade de gestão unilateral por parte do Estado. Desta feita, essa ampliação do atendimento privado no sistema público municipal reflete a idéia disseminada de co-responsabilidade na viabilização da qualidade de ensino difundida em cardápios como os elaborados pelo Programa em questão, em que afirma:

O Programa propõe-se oferecer a todos os atores a oportunidade de experimentar uma aprendizagem bem-sucedida, em que se aprende a ter prazer em conhecer, em saber fazer, em produzir, em viver com os outros e se desenvolver como cidadão (CARDÁPIO DE PROJETOS).

A Tabela 18 apresenta dados referentes ao quantitativo de escolas, professores, alunos, diretores, supervisores e participantes das oficinas pedagógicas nos municípios contemplados pelo Programa no período de 1999 a 2005.

Tabela 18: Programa Escola que Vale – Atendimento (1999 a 2005)

Ano	Escola	Professor	Aluno	Diretor	Supervisor	Part. oficina
1999 a 2003	84	588	17.470	66	49	705
2005	375	2.858	62.683	381	95	3.766

Fonte: Cardápios de Projetos.

Conforme demonstra a tabela no início do Programa, em 1999, o número de escolas atendidas era irrisório para um período de quatro anos. No entanto, já em 2005 o quantitativo aumentou em aproximadamente quatro vezes o valor inicial, perfazendo o montante de trezentos e setenta e cinco escolas atendidas. Outro dado que chama atenção na expansão do Programa nos municípios brasileiros é no quantitativo de alunos acolhidos e no número de professores. Este, de 588 saltou para 2.858, ou seja, quase cinco vezes o valor inicial e, aquele em 1999 a 2003 eram 17.470, já em 2005 esse valor quase quadruplicou chegando a 62.683 alunos.

Neste contexto, segundo informações do portal:

O professor é o eixo central das ações do Programa, mas não é exclusivo; é sim, um ponto de partida. Como os problemas da educação não se restringem à formação do professor, o Programa abrange também diretores, alunos, pais, técnicos das secretarias de educação, enfim, toda a comunidade próxima à escola.

O Programa é desenvolvido em média em 5 anos, sendo: três anos de ações presenciais, denominada de 1ª fase e dois anos de acompanhamento a distância, em que é consolidado o processo de formação, denominado de 2ª fase. A partir daí, o município continua participando das ações dentro da fase de constituição de comunidades de profissionais de educação, ou seja, são os professores, diretores e supervisores os responsáveis pela formação continuada da rede municipal e não mais os formadores especializados.

Nesse movimento, as equipes técnicas das Secretarias Municipais são responsáveis pela infra-estrutura das oficinas oferecidas aos professores da rede, pelo acompanhamento dos projetos realizados pelas escolas e pela apropriação dos recursos teóricos e metodológicos utilizados no Programa. Entretanto, a avaliação técnica de suas ações permanece sob a responsabilidade de consultores externos.

Tem como eixos de atuação; a Gestão, a Língua Portuguesa, a Matemática e a Arte e como ferramenta de intervenção os projetos de trabalho contidos nos Cardápios de Projetos. Segundo o entendimento dos técnicos do CEDAC os projetos de trabalho permitem:

[...] dispor do tempo didático de maneira flexível e previamente estabelecida, implicam em tarefas coletivas compostas de diversas subtarefas, exigem planejamento, divisão de trabalho e de responsabilidades, aquisição de conhecimentos específicos, uso de recursos tecnológicos, trabalho em grupo (de acordo com normas, valores e atitudes) e avaliação de resultados em função do plano inicialmente traçado (CARDOSO; PEREIRA; SOARES, p.04, 2007).

No campo da formação dos gestores, que abrange os diretores e vices, segundo dados do Programa, tem como objetivo principal “[...] valorizar e reconhecer a responsabilidade do diretor dentro do cenário educacional brasileiro” (http://www.escolaquevale.org.br/pg_int_1.php?pid=31. Acesso em; 03/08/2009). Além de buscar:

[...] promover a conscientização desse profissional como agente social da comunidade escolar, de forma que suas ações correspondam aos propósitos educativos de uma Rede de Ensino. É trabalhada a concepção do espaço escolar como um ambiente de respeito, aprendizagem, diálogo e solidariedade para que toda comunidade escolar tenha uma referência de convívio democrático e faça das aprendizagens a razão de ser da educação.

O foco da formação dos gestores pauta-se em cinco estratégias, quais sejam:

- Reconhecer a responsabilidade do diretor dentro do cenário educacional brasileiro;
- Aprofundar os conhecimentos sobre as leis que regem a educação e os direitos da criança e do adolescente;
- Promover reflexões sobre os diferentes aspectos da gestão e sua relação com o universo pedagógico;
- Constituir uma comunidade de gestores que possa socializar seu trabalho favorecendo as discussões, trocas e a busca coletiva de soluções para problemas novos e;
- Fundamentar a ação em valores como cooperação, respeito incondicional e participação coletiva.

O quadro 10 apresenta o demonstrativo da Comunidade de Gestores com os respectivos municípios, em que se destaque, em especial, o município de análise deste estudo, Barcarena.

Quadro 10: Programa Escola que Vale – Demonstrativo da Comunidade de Gestores

COMUNIDADES	MUNICÍPIOS
Norte: 1	Eldorado do Carajás-PA, Curionópolis/Serra Pelada- PA, Parauapebas- PA, Canaã dos Carajás PA
Norte/Nordeste	Barcarena- PA, Paragominas- PA, Ipixuna do Pará-PA, Açailândia- MA, Alto Alegre do Pindaré-MA, Pindaré Mirim-MA, Arari- MA
Sudeste: 1	Aimorés- MG, Congonhas - MG, Governador Valadares-MG, Barão de Cocais - MG, São Gonçalo do Rio Abaixo- MG, João Neiva-ES e Baixo Guandu – ES
Sudeste: 2	Belo Vale - MG, Catas Altas - MG, Rio Piracicaba-MG

Fonte: www.escolaquevale.com.br

Conforme expõe o quadro 10, o eixo de formação de gestores dividi-se em dois grupos, a saber; norte e sudeste, em que tal disposição ocorre em virtude dos encontros bimestrais, em que os formadores de diretores tem a oportunidade de se reunir com diretores dos municípios vizinhos. Segundo informações do site do programa, desde agosto de 2005 foram realizadas 336 horas de formação por meio de 21 encontros presenciais.

A formação de professores em Língua Portuguesa, segundo o site do “Escola que Vale”, busca contribuir com a construção de uma perspectiva didática que considere práticas de leitura e escrita como objetos de ensino e os alunos como sujeitos, que podem atribuir sentido a essas práticas, reconstruir conhecimentos e participar ativamente de uma comunidade de leitores e escritores.

Diante de tal propósito é esperado como resultado, “criar condições para que todos os alunos leiam e escrevam ao final da 2ª série e que os alunos saibam ler para estudar até o final da quarta série”. (www.escolaquevale.com.br)

Para tanto, o Programa oferece aos professores das escolas municipais uma série de possíveis projetos a serem desenvolvidos nas escolas, por meio do “Cardápio de Projetos”, em que “propor um cardápio de projetos didáticos significa considerar as características das diferentes regiões e também propiciar aos professores a escolha dos projetos que pretendem desenvolver”. Eles são divididos por ciclos e modalidades, assim sendo, tem-se, por exemplo, “Cardápio de Projetos – ciclos 1 e 2”; “Leitura, Escrita e Comunicação Oral – ciclos 1 e 2”; “Leitura, Escrita e Comunicação Oral – Educação Infantil”; “Leitura, Escrita e Comunicação Oral – Educação de Jovens e Adultos”.

Os cardápios são elaborados pela equipe pedagógica do CEDAC e visam favorecer:

- O envolvimento de professores, alunos e membros da comunidade;

- O trabalho com conteúdos que envolvam conceitos, atitudes, valores e procedimentos, favorecendo o desenvolvimento de capacidades física, ética, estética, afetiva, intelectual, de relação e inserção social;
 - O embasamento em princípios éticos como; respeito, diálogo, justiça e solidariedade;
 - Abertura para a contribuição de cada um dos participantes;
 - Uso de recursos tecnológicos (computador, câmera de vídeo, gravador, entre outros.)
 - O envolvimento de conhecimentos de diferentes áreas, tais como, história, geografia, matemática, ciências, arte;
 - A valorização de conhecimentos relativos ao saber fazer;
 - O incentivo a aprendizagem da língua escrita

A estrutura dos cardápios é formada por vários títulos que podem ser escolhidos pelos professores participantes. Alguns projetos já oferecidos pelo Programa são; “Álbum de figurinhas”, “As pessoas e as paisagens do lugar onde vivo”, “As receitas da minha terra”, “Narrativas Literárias: conto de fadas”, entre outros. Estes acompanham uma ficha técnica com os itens; título; ciclo de escolaridade a que se destina; áreas envolvidas; temas transversais abordados; tempo de duração e conteúdo de aprendizagem dos alunos; recursos tecnológicos utilizados e produto final.

Acerca dos cardápios o site do Programa diz:

Este instrumento oferece a vantagem de atuar concomitantemente sobre o processo de desenvolvimento profissional do professor e sobre o processo de aprendizagem dos alunos. Essa proposta implica aprender na prática (aprender a fazer fazendo), ousar trabalhar de uma nova maneira, o que certamente abrirá novas perspectivas de ensino. Os projetos, quando bem escolhidos, favorecem a configuração de situações de aprendizagem significativas e a abordagem de diversos conteúdos. Por meio dos projetos que serão realizados em sala de aula, os alunos estão sendo impulsionados a construir significados e atribuir sentido aos conteúdos escolares. (www.escolaquevale.com.br)

A partir da estrutura de cardápio oferecida pelo PEQV constata-se que estes manuais vem com conteúdos e objetivos programados previamente, os quais devem ser trabalhados durante o ano letivo. É estabelecida também uma fiscalização das tarefas dos professores em sala por intermédio de relatórios padronizados pelo CEDAC e supervisionados pelos coordenadores, que estariam ligados às Secretarias de Educação.

Cabe ainda acrescentar a artimanha retórica utilizada nos cardápios os quais afirmam propiciar aos professores a escolha dos projetos que pretendem desenvolver. Nesse movimento, os documentos afirmam não ser pretensão do Programa:

[...] interferir na rotina do professor, mas a de criar para ele um espaço paralelo de desenvolvimento. Nesse espaço, ele poderá, entre muitas outras coisas, construir conhecimentos, produzir cultura, desenvolver um novo olhar sobre as relações entre professor e aluno e reformular o que entende a respeito dos processos de ensino e de aprendizagem. À medida que se assenhere desses novos saberes, o professor certamente passará a utilizá-los no seu trabalho em sala de aula. (CARDOSO, PEREIRA e SOARES, p.2, 2007)

No entanto, cabe o questionamento acerca da suposta escolha dos professores, posto que eles devem “escolher” dentre uma pré-seleção já realizada por agentes externos, os quais materializam uma visão particular de educação e de conhecimento que deve ser transmitida aos alunos. Desconsidera-se, então, outros conhecimentos e saberes já que não há espaço para encontros e diferentes fóruns, nos quais a questão poderia ser ampla e democraticamente debatida.

Aos professores cabe, tão somente, o planejamento das aulas conforme o receituário, desconsiderando sua autonomia pedagógica, uma vez que suas ações são atreladas às determinações do Programa. Ressalta-se, ainda a forte inclinação prescritiva evidente no desdobramento minucioso tanto dos conteúdos e objetivos quanto no emprego de expressões universalizantes tais como, “é preciso”, “é indiscutível,” “é necessário” mecanismos revestidos de forte influência gerencial, visto que buscam alcançar melhores resultados no desempenho escolar dos alunos, desconsiderando o processo pedagógico.

No eixo de formação em Matemática, o PEQV tem como objetivo contribuir para melhorar a aprendizagem dos alunos nessa área de conhecimento. Teve início em 2007 por meio de encontros bimestrais e tem como público alvo (27) vinte e sete formadores que participam da formação e multiplicam para (113) cento e treze supervisores da rede pública que repassam para (811) oitocentos e oitenta e um professores da rede pública que ensinam a (31.198) trinta e mil cento e noventa e oito alunos da rede. (PEREZ; NEVES, 2007).

Já na linha de atuação do ensino da arte, segundo dados de Perez e Neves (2007), o programa opera desde 2000 e já foram realizadas (701) setecentas e uma oficinas em 7.696 horas com 26.236 participantes diretos, entre diretores, professores, supervisores e alunos. Essa linha de ação tem como estratégia:

- o O envolvimento dos profissionais da educação em um processo de criação;

- A percepção sobre si mesmo: os repertórios internos, a própria história e a possibilidade de transformá-la ao longo do percurso;
- A provocação do olhar e do senso estético dos educadores;
- A desconstrução de visões de mundo rígidas e estereotipadas;
- A apreciação e entendimento da arte e da cultura em suas diversas formas;
- A ampliação das possibilidades de interpretação e interação com o mundo;
- A inspiração, geração de idéias e reflexões.

O CEDAC é a instituição parceira que concebe toda a metodologia e promove o aprofundamento das discussões e reflexões sobre educação desenvolvida pelo Programa Escola Que Vale nos município em que atua. O centro é uma OSCIP que se dedica a projetos educacionais de diversas instituições, concebendo metodologias e estratégias para obter os resultados desejados. Dentre suas tarefas está gerenciar pessoas e recursos, prestar assistência técnica e realizar as ações programadas junto aos beneficiários. Neste sentido, seu foco é na avaliação, implementação e gestão de políticas educacionais (http://www.cedac.org.br/id_quemsomos.asp. Acesso em: 16/08/2009).

A instituição desenvolve diversos projetos e oficinas, tais como, o “Projeto Educacional São Paulo 450 anos”, em que a instituição organiza oficinas de artes que têm o objetivo de proporcionar aos participantes um novo olhar para a cidade de São Paulo, pois possibilita o acesso aos conteúdos dos livros e uma forma inusitada para tratá-los; “Projeto: Supervisão Pedagógica no Município de Jundiaí”, que ocorre desde 2002, e se constitui em uma atuação conjunta com a equipe de assessores pedagógicos da Secretaria Municipal de Jundiaí, do Estado de São Paulo, para a formação de professores, coordenadores e diretores; e o Programa Escola que Vale – foco do estudo-que visa, segundo o CEDAC:

[...] por meio de ações de formação continuada junto aos professores, beneficiar a aprendizagem dos alunos, tanto no que diz respeito aos conteúdos escolares, quanto ao convívio democrático e ao conhecimento do mundo em que vivem. Para tanto, o Escola que Vale se estrutura a partir do trabalho didático e pedagógico, por meio do conhecimento da língua, acentuando a prática da cidadania, do ponto de vista das normas, valores e atitudes. (http://www.cedac.org.br/id_quemsomos.asp. Acesso em: 16/08/2009).

O papel da consultoria é definir sobre as ações do Programa, supervisionar e fazer cumprir as regras estabelecidas. É de sua competência também a supervisão pedagógica do projeto e seu acompanhamento financeiro. Neste sentido, cabe ao CEDAC definir a equipe de

coordenação geral para estabelecer e rever as linhas mestras do Programa, além de manter contato com as Secretarias Municipais, acompanhando o desenvolvimento dos trabalhos e garantindo a parceria dos municípios nas ações programadas.

A coordenação executiva da OSCIP é composta por pedagogos que tem em comum o desenvolvimento de assessoria junto ao MEC, tais como; coordenação dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs de 1ª a 4ª série, Parâmetros em Ação e formulação da concepção pedagógica do TV Escola. Há ainda na estrutura uma rede de colaboradores, composta por nomes também atrelados a política governamental, a título de exemplo, tem-se a pedagoga Delia Lener a qual possui um vasto currículo, a saber, ex-secretária de educação da cidade de Buenos Aires, consultora do MEC para a elaboração dos PCNs, para a avaliação do Programa do Livro Didático e PROFA. Além de ser consultora do MEC em diversos países latino-americanos, em particular no Brasil, Colômbia, México, Uruguai, Venezuela e Espanha.

Contundente atrelamento à política educacional mais ampla do governo influencia diretamente na concepção que tem o Programa “Escola que Vale” e conseqüentemente impacta na gestão educacional dos municípios. Uma vez que a lógica presente, por exemplo, nos PCNs induz à necessidade de fixação de componentes curriculares e normas gerais para um currículo comum nacional que esteja em consonância com o avanço do conhecimento no mundo contemporâneo.

Nesse sentido, observa-se que a experiência dos integrantes do CEDAC junto ao MEC propagou-se na elaboração das diretrizes do PEQV, uma vez que também estimula a definição de um currículo comum e um sistema de avaliação quantitativo, os quais são utilizados como instrumentos de controle do que se passa nas salas de aula, portanto, de regulação e controle da ação do professor.

A coordenação geral, feita pelo agente privado utiliza os seguintes instrumentos que corroboram com a afirmação acima com a finalidade de acompanhar o desenvolvimento do Programa nos municípios, senão vejamos:

- Banco de dados, composto por cadastro das escolas, registro dos projetos e eventos planejados e efetuados, dos vínculos de participação de pessoas e instituições junto ao Programa e da definição de indicadores para a avaliação de todas as instituições e agentes envolvidos;
- Relatórios produzidos pela coordenação local e pela regional, possibilitando a troca de informações entre os envolvidos na coordenação;

- Reuniões periódicas do coordenador regional com as equipes escolares, da equipe de coordenação geral com a regional e do CEDAC com a Fundação Vale ou do CEDAC com as Secretarias de Educação.
- Documentação das ações do Programa por meio de vídeos e fotos, que servirão também para a formação de educadores;
- Apresentações, feitas pelos professores a pequenos grupos, ao longo do ano;
- E um grande seminário no final do ano para todos os educadores de cada município.

Dentro da estrutura estabelecida pelo CEDAC para o desenvolvimento do PEQV, há ainda as coordenações regionais e locais. Esta desenvolvida por uma equipe de profissionais da educação selecionada pela secretaria municipal e encarregada de visitar as escolas sob sua responsabilidade, fazer relatórios, comunicar-se com o coordenador regional, preparar o planejamento do seu trabalho, dos materiais de apoio, além de estudar e manter atualizado o banco de dados de seu município. E, aquela composta por profissionais da área de educação e integrantes da equipe do CEDAC tem como incumbência a realização de reuniões com a coordenação geral do Programa e com as equipes escolares, visitas às escolas e a preparação do material necessário à avaliação do trabalho.

Ademais, a consultoria estabelece que as equipes escolares participantes sejam selecionadas a partir de fichas enviadas às escolas inscritas, de comum acordo entre professores e direção com relação ao envolvimento do trabalho. Cada escola deve receber uma visita semanal do coordenador local e uma visita mensal do coordenador regional.

Ressalte-se que compete aos municípios participantes do Programa manter a coordenadora local no quadro da Secretaria, assim como os professores- formadores. Neste sentido, o salário destes profissionais são pagos pelas prefeituras e o ônus dos formadores externos fica sob a responsabilidade da OSCIP.

3.2.2 O caso de Barcarena, no Pará e seus efeitos.

A parceria entre a Fundação Vale e o município de Barcarena começou no ano de 2001, por intermédio da aplicação do Programa Escola que Vale como elemento da política educacional da gestão do prefeito Laurival Magno Cunha, em que tinha como intuito “comprometer a sociedade com o processo educacional local.” (TERMO DE COOPERAÇÃO). Tinha o propósito de adequar todas as escolas da rede municipal ao Programa, por meio da atuação em várias linhas.

Inicialmente, a critério da SEMED foi desenvolvido em seis escolas municipais de ensino fundamental, nas séries iniciais, abrangendo 40 professores⁴⁷ e com a duração de dois anos e meio. Posteriormente, foi expandido a toda rede municipal de ensino envolvendo todas as escolas da área urbana e uma da rural.⁴⁸

No município, o Programa funciona em três eixos de atuação, sendo que o primeiro a ser implantado foi da Língua Portuguesa o qual chegou em 2001. Posteriormente, iniciou-se o eixo de formação de Gestores, em 2004, e por último a formação em Matemática, em 2007.

Segundo o Termo de Cooperação, é de competência do PEQV, entre outras coisas; oferecer as formações citadas aos professores da rede, fato que, gradualmente, promove a desobrigação do município quanto a esta incumbência quando delega a função a agentes externos, além de comprometer a sua autonomia. Esta afirmação é constatada por meio da ausência de uma política de formação continuada em Barcarena havendo tão somente a introduzida pelo agente privado e que é apreciada de forma positiva por aqueles que forneceram informações. Veja-se esta afirmação; “[...] nós passamos a ter mais formações. Antes nós tínhamos, mas era muito esporadicamente, tinha apenas a jornada pedagógica”. (professora).

A Tabela 19 demonstra o quantitativo de escolas e professores das séries iniciais do ensino fundamental atendidos no eixo da Língua Portuguesa, no período de 2001 a 2008.

Tabela 19: Barcarena – Programa Escola que Vale - Formação de Professores em Língua Portuguesa

Ano	Escolas	Professor (1ª a 4ª)
2001	06	40
2002	06	40
2003	06	40
2004	06	40
2005	12	92
2006	12	92
2007	12	92
2008	20	* 300

Fonte: SEMED/Coordenação do Programa Escola que Vale

* valor aproximado, pois a Coordenação do PEQV não possui arquivado o valor exato.

⁴⁷ De acordo com uma das coordenadoras do Programa no município a adesão inicial dos professores foi voluntária.

⁴⁸ Segundo, uma das coordenadoras do Programa as escolas da área rural não foram atendidas em virtude da dificuldade de acesso dos professores. A única escola da área rural atendida é segundo ela de mais fácil acesso e por isso contemplada pelo Programa.

Conforme a tabela foi ascendente, nesse período, o quantitativo de escolas atendidas pelo PEQV no município, com destaque para o ano de 2005, que dobrou o atendimento para 12 escolas e 92 professores, e já no ano de 2008 abrangeu 20 unidades e aproximadamente 300 docentes o que evidencia fazer parte da proposta municipal a aproximação empresa e escola, por intermédio do fomento às parcerias em prol do suposto desenvolvimento de Barcarena.

No que concerne à formação de Gestores, a tabela 20 apresenta dados referentes ao período de 2006 a 2008 no município de Barcarena.

Tabela: 20- Barcarena – Programa Escola que Vale - Formação de Gestores

Ano	Escolas	Gestor	Vice- diretor
2006	24	24	28
2007	24	24	28
2008	24	24	28
2009	37	37	*

Fonte: SEMED/Coordenação do Programa Escola que Vale

A tabela mostra que a formação de diretores e vices promovida pelo Programa no município naquele, espaço de tempo, não sofreu evolução, mas o destaque foi no ano de 2009, que passou de 24 escolas para 37, o que foi justificado, pela coordenadora local, devido ao ingresso das escolas de educação infantil, as quais antes não participavam, pois estavam subordinadas à Secretaria de Assistência Social.

No município, segundo uma das coordenadoras do Programa, a ênfase da formação dos gestores é na ação pedagógica, a despeito da gestão administrativa como expõe no depoimento a seguir:

Discutimos os diferentes enfoques da gestão. Não só aquele voltada para administração, mas também, e principalmente a pedagógica. Discutimos o Prova Brasil, os dados do IDEB, as metas para rede a partir do Plano Compromisso de Todos pela Educação. O olhar que nós percebíamos antes era muito voltado para a administração e recursos financeiros, então as questões pedagógicas não eram abordadas. Hoje, o processo de ensino-aprendizagem, por exemplo, em língua portuguesa e matemática é informado para o coordenador que faz um gráfico que é repassado e discutido com o diretor, ou seja, esse acompanhamento de como as crianças estão até para a tomada de decisão foi introduzido a partir da formação dada pelo Programa. (Coordenadora do Programa).

Nessa direção, os diretores e vices recebiam a formação por meio da Secretaria utilizando o material do PEQV e apoio dos coordenadores locais e regionais que encaminhavam como linha de ação dos diretores uma postura de controle e acompanhamento dos alunos por intermédio de planilhas que seriam encaminhadas ao CEDAC para

sistematização do rendimento do Programa no município. Nessa ótica, os dados eram recolhidos pelo professor, que os repassava para a direção, que por sua vez, repassava a SEMED que, por fim, mandava as informações de toda a rede para o CEDAC. Assim sendo, esse era o caráter pedagógico dado à formação dos gestores no entendimento do PEQV. Uma formação pautada no controle e fiscalização de ações e na burocratização do trabalho preso ao preenchimento de planilhas e gráficos.

Ressalte-se, que os gestores escolares transmitiram que a adoção do Programa nas escolas e a conseqüente participação na formação de gestores não foi fruto de uma discussão e consenso entre a classe, uma vez que há afirmações que negam a existência de uma gestão democrática no município. Neste sentido, foi apontado que; “[...] a Vale fez a pesquisa, mas não houve um consenso entre a classe de diretores até porque, onde há muita indicação tem-se que engolir muitas coisas” (gestor de escola).

Observa-se, a partir do depoimento do gestor e da coordenadora do Programa, uma tendência à responsabilização do gestor nos resultados e em metas a serem alcançadas na escola, uma vez que as ações pedagógicas são balizadas por indicadores oficiais e ao gestor não é aberto o espaço para opinar, vez que seu cargo é fruto de demanda de ordem política e não de escolha popular.

Contundente constatação, posto que o Programa estabelece como uma das estratégias a serem absorvidas na formação de gestores “[...] ações fundamentadas em valores como de cooperação, respeito incondicional e participação coletiva”, além de propor uma concepção de “[...] espaço escolar envolta no respeito, aprendizagem, diálogo e solidariedade para que toda a comunidade escolar tenha uma referência de convívio democrático” (www.escolaquevale.com.br). Desta feita, há uma separação entre o proposto e a concretude dos fatos em Barcarena.

Ainda entre o representante dos gestores de escola o Programa foi apontado como:

[...] um marco na gestão de 2000 a 2008 [...] e foi um brilhante projeto que foi pegando força no seu decorrer. Foi implantado em 2001/2002 em algumas escolas no município, cada professor recebia uma carta dando “as boas vindas” à adoção do Programa. (gestor de escola)

Nessa ótica, compreende-se que o PEQV aspirava influenciar na política educacional e implantar um novo padrão de gestão no município pautado no comprometimento da sociedade no processo educacional local concepção difundida, em

especial, nos anos de 1990, por intermédio do Plano de Reforma do Aparelho de Estado idealizado por Bresser Pereira.

Por fim, a tabela 21 apresenta o número de escolas e coordenadores pedagógicos atendidos no eixo da Matemática, nos anos de 2007 e 2008.

Tabela 21: Barcarena – Programa Escola que Vale - Formação de Professores em Matemática (2007/2008)

Ano	Escolas	Coordenador pedagógico (1ª a 4ª)
2007	21	22
2008	21	22
2009	1	4

Fonte: SEMED/Coordenação do Programa Escola Que Vale

A formação no eixo de Matemática também foi estável durante os anos de 2007 e 2008 apresentando 21 escolas atendidas e 22 coordenadores pedagógicos, no entanto, no ano seguinte houve uma alteração em virtude da nomeação dos novos concursados na rede municipal o que acarretou uma diminuição de escolas atendidas e coordenadores, tendo em vista que o quadro docente do município era formado em sua maioria por contratados. Desta feita, o eixo passou a atender apenas uma escola com o grupo de formadores composto por 1 coordenador pedagógico, 1 professor e 2 técnicos da SEMED, perfazendo um total de quatro.

O fato acima revela uma contradição presente no município, vez que no Termo de Cooperação em sua cláusula 3.4 afirma ser de competência do município “manter o quadro de professores–formadores que atuam no Programa e manter profissionais do quadro da rede municipal para atuar na formação de gestores e matemática”, ou seja, era determinado previamente que Barcarena tivesse um quadro de professores e técnicos estáveis para atuar no Programa. Fato não cumprido, uma vez que o quadro de servidores era composto em sua maioria por contratados e houve uma perda significativa em sua composição ao serem nomeados os novos concursados modificando a estrutura já consolidada do Programa o que feriu, portanto, uma das disposições do contrato. Neste sentido, uma professora expressou sua opinião acerca da alteração desencadeada no eixo de formação citado:

Deu muito trabalho. Porque são muitas pessoas novas e essas pessoas não conheciam o trabalho, então no início tivemos que fazer as formações voltadas para a concepção do município, que era a concepção construtivista voltadas para as atividades desenvolvidas dentro do Programa [...] Eu lembro na minha primeira reunião ano passado (2008) com os novos, meu Deus do céu, só tem “doutorado aí”, mas não tem problema, agente vai lá, já tá na ponta da língua. Nós percebemos, então, que com toda formação faltava essa

e a partir do momento que começávamos a falar do projeto eles queriam realmente aprender e compreender.

Segundo o Termo de Cooperação firmado entre a Fundação Vale e o município de Barcarena a parceria tem por objetivo genérico “[...] a cooperação entre as partes no processo educacional local para suporte ao programa educacional “Escola que Vale”, fase 3 articulado pela Fundação Vale no município, doravante simplesmente denominado Programa”.

Ressalte-se ainda dentre os objetivos específicos:

Envolver a comunidade local (pais, alunos, professores, diretores, comerciantes e empresários) e a Secretaria de Educação no sentido de fomentar parcerias e conseqüentemente, um envolvimento maior com o processo educacional local no município (TERMO DE COOPERAÇÃO).

A partir dos objetivos explícitos no Termo, observa-se, uma tendência a estimular o fortalecimento de ações em parceria com entidades da sociedade civil para a participação na gestão do Sistema Público de Ensino, no intuito de pretensamente construir uma escola de qualidade. Fato que reafirma o discurso que somente por meio da iniciativa pública é inviável tal construção, uma vez que a ação do Estado carece de complementação. Neste sentido, o Termo, ainda afirma ser de competência comum e recíproca das partes “contribuir para que as escolas públicas se transformem em um espaço significativo, aberto para o mundo, onde se busca aprimorar a aprendizagem de todos aqueles envolvidos no processo educativo” (Idem).

Veja-se com esta afirmação que o agente social se propõe a “contribuir” para que as escolas públicas se transformem em espaço de qualidade, pressupõe-se, então, que sozinho o sistema público é incapaz de promovê-lo, sendo necessário entidades público - privadas entrarem no espaço estatal, transformando a garantia constitucional do direito à educação em filantropia empresarial, além de colocar os cidadãos à mercê da caridade e alterando o espaço público para privado.

Continuando, e dentro dessa lógica de incapacidade de gerenciamento da gestão municipal é competência do PEQV:

[...] solicitar reuniões, informações e apresentações sobre o processo de formação no município; enviar trimestralmente relatório descritivo, contábil e físico-financeiro à Fundação; e informar a Fundação Vale sobre qualquer alteração de relacionamento com o governo local;

Essa iniciativa evidencia que, a luta histórica dos professores pela autonomia financeira ou pela gestão democrática do ensino público está comprometida frente às determinações do Programa. Percebe-se também, frente às deliberações que ações de

competência do município são transferidas ao agente privado, como se ele fosse o responsável pelas políticas de gestão em Barcarena.

A Secretaria de Educação precisava seguir as orientações do CEDAC, que fora contratado pela Fundação Vale para o assessoramento na execução do projeto. Sendo assim, a fiscalização, aplicação de avaliação externa, exames e verificação no cumprimento de prazos, elaboração de material didático, bem como a certificação no alcance das etapas era incumbência da OSCIP.

A SEMED cabia o encaminhamento, por meio de uma coordenação específica, a saber; Coordenação do Programa Escola que Vale das orientações locais, tais como, reuniões coletivas, orientações escritas, reuniões nas escolas, entre outros, todas as ações da secretaria eram reflexo e pré-determinadas pela OSCIP.

Igualmente, portanto, segundo o Termo de Cooperação era competência do município fornecer no início do ano letivo dados de rendimento (aprovação, reprovação, evasão e defasagem idade/série), bem como dados de matrícula, número de professores, diretores e supervisores, a fim de atender as motivações propostas no ato administrativo, em que dentre elas consta: *V- que a FUNDAÇÃO VALE e o MUNICÍPIO desejam ser parceiros em prol do desenvolvimento de BARCARENA e de seus habitantes, principalmente àqueles em idade escolar.*

Constata-se frente a esse movimento que a SEMED precisava conceder dados estatísticos ao agente externo (CEDAC) a fim de que este monitorasse o bom ou mau desenvolvimento das escolas da rede. Transfere-se, portanto, o poder de comando da Secretaria Municipal de Educação para a entidade público-privada deixando-a a serviço de suas influências, políticas e determinações.

Destaque-se que, na Coordenação do Programa “Escola que Vale”, o setor integrante à estrutura da SEMED e departamento responsável pelos dados do PEQV não há registros acerca de um diagnóstico inicial e/ou final do ensino fundamental nas séries iniciais desde a implantação do Programa até os dias atuais o que demonstra certa desorganização da Coordenação e, em alguns momentos, descontinuidade no desenvolvimento das ações do Programa no município, à medida que seu objetivo maior e propagandeado é a melhoria do desempenho escolar dos alunos. Sendo, portanto, imprescindível utilizar como um dos instrumentos de verificação dados estatísticos sobre aprovação, repetência e evasão.

Entretanto, há somente no Setor de Estatística uma relação da situação educacional referente a todas as escolas do ensino fundamental da rede municipal na área urbana, o qual revela a seguinte situação, conforme tabela abaixo.

Tabela 22: Barcarena – Taxa de Aprovação, Reprovação, Abandono no Ensino Fundamental, período de 2000 a 2008.

Anos	Aprovação	%	Reprovação	%	Abandono	%	Matrícula Final
2000	4.997	69,14	1.196	16,54	1.034	14,30	7.227
2001	4.743	72,31	908	13,84	908	14,84	6.559
2002	5.101	69,98	1.431	19,63	757	10,38	7.289
2003	6.182	72,80	1.459	17,18	850	10,01	8.491
2004	6.165	70,18	1.163	20,07	856	9,74	8.784
2005	6.768	70,60	1.869	19,49	949	14,30	9.586
2006	7.505	72,86	1.951	18,94	844	13,84	10.300
2007	6.758	76,98	1.640	18,68	380	4,32	8.778
2008		*		*			

Fonte: SEMED - Setor de Estatística/ * Dados não disponíveis no Setor de Estatística

Segundo dados da tabela, o índice de aprovação no ensino fundamental no ano de 2000, ou seja, um ano antes da implantação do Programa em Barcarena correspondia a 69,14, número relativamente satisfatório se relacionado à porcentagem de evasão – 14,30% - e reprovação – 16,54. Elementos que a priori não revelam um quadro problemático para a gestão da educação municipal, argumento que poderia ser levantado como hipótese para a celebração da parceria com a Fundação Vale. Nos demais anos, foi ascendente o percentual de aprovação chegando a 76,98% no ano de 2007. Constatase ainda que o quantitativo de abandono a partir da introdução do Programa no município sofreu uma queda alcançando no ano de 2007- 4%.

Entretanto, há uma taxa evolutiva de reprovação, observada ao longo do período. No ano de 2000 (anterior à introdução do PEQV) o percentual era de 16,54 com a implementação do Programa no ano seguinte, houve um decréscimo no número de alunos reprovados no ensino fundamental de 13,84, no entanto, nos demais anos ocorreu novamente uma ascensão chegando ao ano de 2007 ao valor de 18,68. Portanto, a média de crescimento anual de reprovação no período foi 37,12%.

Inferese, então, que umas das prioridades de atuação do Programa, não foi alcançada ao longo de oito anos de ação e levanta-se um questionamento acerca da posição da Prefeitura de Barcarena ao continuar com a parceria.

Todavia, na visão de uma professora houve elevação no rendimento escolar das crianças a partir da adoção do Programa, uma vez que aponta:

[...] percebíamos uma reprovação muito grande, muito grande mesmo. Eu não sei se era por não haver formação, um direcionamento, um norte, uma linha de trabalho para você seguir. Como eu falei tinham algumas orientações da coordenação, mas você sabe que quem

determinava muitas vezes na sala de aula era o professor, é ele quem vai elaborar o plano, que vai dar a aula. Eu percebo, então, que com certeza a partir da implantação do programa melhorou e muito o rendimento das crianças. Sem sombra de dúvida.

Com relação à leitura, a escrita, porque falar de leitura não é só falar de decodificação dos signos você precisa que o aluno leia. Depois que passamos a conhecer a concepção percebemos que os alunos são capazes de ler sem serem capazes de decodificar. O trabalho do programa faz isso e anteriormente nós não fazíamos isso. Isso foi muito importante tanto para o professor quanto para os alunos (professora).

Entretanto, na materialidade dos fatos, diversos aspectos negativos contrariam os dados positivos apresentados pela SEMED e foram levantados por alguns professores e gestores da rede municipal, os quais argumentavam, entre outras coisas, a ausência de uma política educacional coesa que norteasse as ações do município; os encaminhamentos da SEMED para as escolas ocorriam de forma aleatória, de acordo com necessidades imediatas surgidas no cotidiano, ou seja, casuisticamente; ausência de um Plano Anual de Trabalho com metas e ações pré-estabelecidas; escolha de diretores realizada apenas por indicação. Aspectos que fragilizam a gestão do município e, paralelamente, fortificam a ação do agente privado, o qual passa a dizer o que deve ser feito, quando e como.

Visando, portanto, alcançar o “desenvolvimento de Barcarena” e tendo acesso aos elementos citados, o Programa adentrou na gestão da educação do município e tornou-se o carro chefe da SEMED, a qual unificou entre as escolas da rede as diretrizes pedagógicas do Programa implantando uma proposta de trabalho única e estabeleceu referências acerca da política educacional municipal, uma vez que segundo relatos de professores e gestores de escola não havia diretriz que norteasse a gestão educacional do município. Isto impactou na própria estrutura da Secretaria, vez que mantinha uma coordenação local no quadro da SEMED, para atuar em conjunto com as ações do Programa, além de manter em seu quadro professores-formadores. A fala de uma professora explicita essa ausência de diretriz e a mudança promovida na gestão da educação do município, com a adoção do Programa:

Nossa, com certeza foram várias. Significativamente. Primeiro é preciso que haja no município uma rede de excelência, mas é preciso que você tenha um norte. Anteriormente, era assim, cada escola tinha a sua linha de trabalho não se tinha uma metodologia. Não tinha. Foi a partir da implantação do programa que nós passamos a ter, então, por aí nós já começamos a observar a questão da mudança, da diferença.

A proposta pedagógica do município foi conhecida a partir da implantação do Programa Escola que Vale, até então cada um trabalhava do seu jeito. Antes nós tínhamos orientações e formações, mas não uma linha de trabalho definida (professora).

Indagado acerca da expectativa inicial do Programa, um gestor avalia, dizendo:

Como todo programa estruturado, bem pensando sabemos que a expectativa é boa ficamos naquela ansiedade até para ver acontecer, mas tem aquele lado utópico quando cai na realidade, da necessidade de recursos. Então, ao meu ver, a nível de município a expectativa era muito boa, no entanto, ao meu ver faltou adequação de alguns aspectos do programa a realidade. Outro ponto existia um conflito, pois a formação continuada que era feita era aos moldes tradicionais e com o programa PEQV foi introduzido uma nova proposta desconhecida pela comunidade escolar geral o que produzia um descontentamento de alguns pais, posto que eles estavam acostumados com certos parâmetros, tal como, ele está na 1ª série e já sabe soletrar. Essa realidade foi mudada o que ocasionou um conflito. Desse modo, a expectativa começou a mudar. Quando se começou a trabalhar a partir do conceito deles se percebeu que faltou a sensibilização da comunidade escolar, assim a expectativa inicial do programa que era boa foi declinando no seu decorrer (gestor de escola).

A partir do depoimento do gestor de uma unidade escolar percebeu-se que a expectativa inicial com a implantação do Programa no município era boa, uma vez que sua divulgação era permeada de soluções acerca de elementos como diminuição de evasão, repetência, inclusão social das parcelas excluídas da sociedade, entre outros aspectos. No entanto, sua implementação não se assentou, segundo o depoimento, na realidade local e não foi promovida uma sensibilização da comunidade escolar para recebê-lo. Continuando, conforme relato de uma professora que participou da fase de implantação reafirma-se a idéia de que ele não chegou às escolas como fruto de uma discussão, mas sim como uma determinação da Secretaria de Educação:

De início foram algumas escolas que adotaram o programa, aí depois houve reuniões e discussões para que as demais escolas pudessem entrar também. Houve uma ampliação do número de escolas participantes. Em 2003, já existia um grupo de professores formadores, então a direção acatou, não sei, deve ter ocorrido reuniões, a secretaria (SEMED) determinou que outras escolas seriam inseridas no programa e a escola foi inserida. Quando chegou na escola eles colocaram para nós que estávamos sendo inseridos no programa Escola que Vale e passaríamos por formações e passaríamos a trabalhar a partir da linha desenvolvida pelo programa que é a concepção construtivista.

A princípio foi meio estranho, nós não conhecíamos, mas nós tínhamos um direcionamento dado por meio de orientações na própria escola pela coordenação, dessa forma nós passamos a fazer parte da rede com uma única linha de trabalho e aceitamos (professora).

Atualmente, as informações acerca da instituição da parceria são muito precárias, muitas vezes imprecisas e não há documentos oficiais arquivados, uma vez que, segundo informações dos técnicos da SEMED ela foi estabelecida durante a gestão de 2000 a 2008 e,

presentemente, vigora uma nova administração em Barcarena, a qual afirma não possuir as propostas da gestão anterior, vez que ao final da administração passada elas foram perdidas ou incineradas.

A dificuldade em encontrar documentos referentes à parceria junto a SEMED e a outros órgãos públicos no município demonstra a característica da política educacional de Barcarena, qual seja, a descontinuidade das ações, pouca transparência e participação popular.

Desta feita, o que há recentemente nos arquivos da SEMED é um documento aditivo ao firmado inicialmente denominado “Termo de Cooperação que entre si celebram a Fundação Vale e o Município de Barcarena”, em que constam as razões motivadoras do ato administrativo, a saber:

- I- a EDUCAÇÃO é o caminho eficaz para a inserção no mercado de trabalho, de jovens e adultos oriundos de famílias em situação de pobreza, contribuindo dessa forma para a diminuição das desigualdades sociais;
- II- o atendimento às necessidades do sistema municipal de ensino e da população em idade escolar é uma ação estratégica do MUNICÍPIO para o enriquecimento das atividades curriculares oferecidas e conseqüente desenvolvimento do MUNICÍPIO;
- III- a inclusão social das parcelas excluídas da sociedade é condição para o processo de pleno desenvolvimento;
- IV- a companhia Vale e seu agente para ações sociais, a FUNDAÇÃO VALE, reconhecem a importância do desenvolvimento do município de BARCARENA e para seu próprio crescimento como empresa;

Essas iniciativas evidenciam uma postura a qual defende que a educação é uma exigência da economia atual que está a serviço tão somente do mercado de trabalho, ou seja, valoriza a aquisição de habilidades técnicas a despeito de uma formação pautada em princípios humanos, éticos e morais. Além de destacar que o investimento de uma empresa privada na educação básica pode gerar maior produtividade, uma vez que ao lado da isenção de impostos o empresariado investe no sistema escolar público na perspectiva de ser este um espaço lucrativo.

Referindo-se à estratégia de atuação das empresas que são permeadas de boas intenções e pautadas na responsabilidade social, Montañó (2005, p. 212-213) parte do entendimento de que:

[...] o que é chamado de “nova consciência social” do empresariado, a “empresa cidadã” e outras denominações, nada mais é do que uma nova modalidade de o capital obter isenção de impostos e subsídios estatais (diminuindo custos e/ou aumentando as rendas), para a melhoria da imagem da/do empresa/produto (aumentando as vendas ou os preços das mercadorias), para a manutenção da “harmonia social”, para a aceitação pela

comunidade da presença da indústria e seus eventuais prejuízos àquela e/ou ao meio ambiente.

No termo de cooperação, compete ao Programa, “acompanhar os índices oficiais de educação do Ministério da Educação e oferecer reflexões aos municípios sobre o tema com o intuito de auxiliar a melhoria contínua da educação”. De tal modo, o IDEB do município passou a ser analisado a fim acompanhar e alterar seus índices. Neste sentido, o Quadro 11 apresenta dados referentes ao IDEB observado e as metas projetadas para o município de Barcarena relacionando-o ao Brasil⁴⁹ e ao Estado do Pará, no período de 2005 a 2007.

Quadro 11: Barcarena - IDEB de 2005 e 2007 em relação ao Brasil, Pará e Barcarena.

IDEB 2005/2007	Ensino Fundamental / 1ª a 4ª série		
	Brasil	Pará	Barcarena
Observado em 2005	3,8	2,8	3,0
Observado em 2007	4,2	2,8	3,4
Projeção em 2007	3,9	2,8	3,0
Projeção para 2021	6,0	5,1	5,3

Fonte: INEP/MEC

Em 2005, o índice observado no município correspondia a 3,0, já em 2007, esse valor cresceu para 3,4 pontos, ou seja, Barcarena alcançou um índice maior que a meta projetada pelo governo e bem acima da média de 2,8 observado no Estado do Pará para os anos de 2005 e 2007. Entretanto, considerando que a média nacional do IDEB em 2005 era de 3,8 e, em 2007, 4,2, o IDEB de Barcarena não atingiu a média nacional em 2005 e 2007.

Neste período, o PEQV já fazia parte da gestão educacional do município há quatro anos, condição, portanto, atribuída, segundo um gestor escolar, à atuação do Programa nas escolas da rede municipal:

Isso me crucifica. Na minha escola saímos de uma patamar 3,2 para 4,8 em termos de IDEB tivemos uma amplitude boa. No segmento de 1ª a 4ª séries que é onde o programa é mais abrangente nós tivemos uma amplitude maior de 2,8 pelo IDEB para 4,9. Na sala de aula (reflexo de final de ano) em termos escolares nós sempre tivemos bons rendimentos (gestor escolar).

⁴⁹ A fixação da média seis a ser alcançada como meta em 2021 considerou o resultado obtido pelos 20 países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) mais bem colocados do mundo (MEC, 2007).

Nessa dimensão foi firmado no ultimo ano da gestão do prefeito Laurival Magno, em 2008, o Termo de Cooperação Técnica nº 13.175, nos termos do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Este termo estabelecia um acordo entre o Ministério da Educação- MEC e o município com a finalidade de conjugar esforços para a promoção de ações e atividades que contribuíssem para o processo de desenvolvimento educacional, visando a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (TERMO DE COOPERAÇÃO, 2008).

O desenvolvimento do termo ocorre por intermédio de quatro indicadores, quais sejam, Gestão Educacional, Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação e infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, os quais apresentam subfatores e uma pontuação correspondente. A partir destes indicadores é feito uma síntese das dimensões que corresponde a um diagnóstico da realidade educacional do município.

É a partir dessa vistoria que são encaminhadas as demandas assim como as ações. Destaque-se na explanação o indicador “Gestão Educacional” e dois subitens, quais sejam, “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino” e “Comunicação com a Sociedade”. Este estabelece como necessário e promotor de pontuação máxima:

Quando existe, por parte da SME e de todas as escolas, acordos com parceiros externos (ONGs, Institutos, Fundações etc) para o desenvolvimento de atividades complementares às realizadas nas escolas, visando a formação integral dos alunos. (PLANO DE AÇÃO ARTICULADA – PAR, 2008)

Além de estabelecer:

Quando as escolas da rede utilizam metodologias específicas para o desenvolvimento do ensino, fornecidas por parceiros externos (ONG, Institutos, Fundações etc). Essas metodologias têm trazido, comprovadamente, resultados positivos à aprendizagem dos alunos; o conteúdo e objetivos do método foram discutidos pela comunidade escolar; a metodologia adotada está inserida no PME e no respectivo PP da escola; os professores sentem-se seguros na aplicação e recebem a devida capacitação para colocá-las em prática. (PLANO DE AÇÃO ARTICULADA – PAR, 2008- GRIFO NOSSO)

Nos mencionados subitens, Barcarena, obteve a pontuação máxima - quatro pontos- o que leva a inferir que o município opera a partir dos mandos do MEC e entidades parceiras. Note-se, que o primeiro subitem é totalmente contemplado, desde o ano de 2001, quando o município institucionalizou a parceria com a Fundação Vale. No entanto, verifica-

se uma contradição, no segundo subitem, à medida que todas as escolas da rede do ensino fundamental aderiram a metodologia do PEQV. Entretanto, de acordo com dados já explanados anteriormente, esse método não trouxe resultados positivos à aprendizagem, tão pouco foi discutida previamente com a comunidade escolar e inserida no Plano Municipal de Educação, posto que este ainda está em fase de elaboração e discussão, logo de impossível inclusão. Deve-se observar também, que o Projeto Político Pedagógico das escolas – PPP não emana de uma construção coletiva e sim de um modelo prescrito pela SEMED cabendo às escolas apenas o seu preenchimento.

No subitem “Gestão Educacional” é estabelecido como critério de excelência para o indicador, a existência de Plano de Carreira com:

[...] com boa implementação; resulta ou expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade (TERMO DE COOPERAÇÃO/SINTESE DO INDICADOR- GRIFO NOSSO).

É oportuno ressaltar nesse subitem, como já indicado em comentário anterior, que o PCCR de Barcarena ainda não existe. O que há no município é um ante-projeto de Lei em fase de debate e discussão na Câmara Municipal. Portanto, verifica-se algumas distorções nas pontuações atribuídas nos indicadores apontados e o claro fomento à adoção de parcerias no município.

Outra ação monitorada pelo agente privado, CEDAC, era acerca do processo de avaliação, o qual era imbuído de regras e passos a serem seguidos pela SEMED e, conseqüentemente, direcionada às escolas. Entretanto, o discurso efetivado pelo Programa aparentava um suposto envolvimento de todos no planejamento e na realização das ações. Entendimento percebido por uma professora ao relatar sobre a proposta de avaliação:

[...] geralmente era mais ou menos em agosto/setembro, em que o CEDAC vinha e aplicava a avaliação com os alunos, ao estilo do “Prova Brasil”, muito difícil com aquela diversidade de textos na área de língua portuguesa, sendo que a 1ª série não participava. [...] nós (professores) também passávamos. Eram relatórios que enviávamos ao final de cada semestre. Também sempre apresentávamos nas reuniões os nossos relatórios. (professora).

Entretanto, o modelo de avaliação adotado pelo PEQV - avaliação externa - coaduna-se com aqueles desenvolvidos por programas semelhantes, tal como, o Programa Escola Campeã o qual em nome da busca por uma educação de qualidade engessa o processo de ensino-aprendizagem, assim como a gestão ao estabelecer um rígido processo de controle e fiscalização. Neste entendimento, e analisando os efeitos do PEC afirma Lélis (2007, p.68):

[...] o que poderia parecer, à primeira vista, antagonismo, na verdade configura-se como uma regularidade de fluxo e refluxo para o funcionamento do sistema, para que nada saia do estabelecido. Ao mesmo tempo em que o Programa Escola Campeã proclamava a necessidade de construção da autonomia das escolas, estabelecia um rígido sistema de controle avaliativo, para garantir que elas não fugissem ao estabelecido, que, muitas vezes, não estava registrado nas suas orientações nominais, mas encontrava-se velado nas suas entrelinhas.

Os aspectos evidenciados, ao longo do texto, explicitam que o Programa de gestão municipal, Escola que Vale, introduzido no município barcarenense emanou de um segmento não governamental e ganhou posição de diretriz educacional para o município, uma vez que interferiu e modelou as ações da Secretaria de Educação, haja vista que não havia uma diretriz e proposta educacional, além de elementos fundamentais que compõe uma gestão, tais como, Plano Municipal, Conselho e Sistema de Ensino.

Desta feita, a exposição e análise dos dados visaram demonstrar o cenário educacional do município a partir da implementação do Programa Escola que Vale em todas as escolas da rede, na perspectiva de discutir os efeitos desse Programa na gestão educacional do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo tratou dos efeitos do estabelecimento da parceria público-privada entre a Fundação Vale e a Prefeitura de Barcarena na gestão educacional do município no período de 2000 a 2008, a partir dos seguintes eixos de análise; democratização da gestão, autonomia e acesso e desempenho dos alunos.

A fim de desvelar o objeto da pesquisa foi realizado um caminho teórico com a finalidade de conhecer as verdadeiras determinações que envolvem a presença do privado no interior de instituições públicas. Desta feita, analisaram-se os desdobramentos que o privado vem assumindo na gestão educacional pública com a finalidade de compreender o atual processo de mercantilização desencadeado na educação pública brasileira. Para tanto, fez-se uma breve reflexão acerca da origem e reconfiguração do público e do privado vinculando-os à propriedade privada e aos interesses antagônicos inerentes a tais conceitos, uma vez que, por trás do embate entre os mesmos, há uma disputa político-ideológica em torno dos valores ético-políticos que devem orientar o trato com a coisa pública.

De tal modo, as mudanças nas políticas educacionais estão inseridas no projeto de Reforma do Estado e é nesse contexto que o terceiro setor é considerado parceiro do Estado e os municípios brasileiros buscam alternativas nesse setor para a execução de políticas educacionais, no sentido de atender as suas demandas, explorar programas educacionais e principalmente modernizar a gestão escolar.

Abordou-se, por conseguinte, o conceito de terceiro setor, seus aspectos jurídicos, seu crescimento, aparatos legais que o respaldam, sua complexidade conceitual, como também os recursos movimentados e sua materialização por intermédio da Fundação Vale.

Outrossim, abordou-se a nova configuração assumida pelo Estado brasileiro, recortado, em especial, a partir dos anos de 1990, em que, há uma forte tendência ao encolhimento de suas funções sociais, significativa redefinição das relações entre Estado e sociedade civil e uma forte desregulamentação social e econômica, que tem atuado como um fator inibidor da consolidação da esfera pública.

Destarte, em especial, a partir da década de 1990, rompeu-se com a identificação de bem público como aquele financiado e administrado diretamente pelo Estado como corolário de novos instrumentos de cooperação entre o público e o privado foram introduzidos

em vários setores com destaque para a educação. Neste sentido, emerge organizações não governamentais, fundações, entre outros, imbuídos num discurso de responsabilidade social e comprometimento da sociedade.

Neste sentido, foram problematizadas as ações das organizações da sociedade civil voltadas para causas públicas como alternativa ao enfrentamento da questão social estimulada pelo Estado fiscal nos anos 90, uma vez que se defende que esta estratégia de enfrentamento (fomento e sustentação pelo Estado) faz parte de uma tática maior que é o pacote de políticas neoliberais (o qual promove, dentre outras coisas, o desmonte das políticas sociais) que é nefasto, tanto quanto, o modelo de transferência da ação social materializado nas organizações do terceiro setor.

Frente ao discurso hegemônico de incapacidade unilateral do Estado em gerir os serviços públicos, aí se inclui a educação, diversas medidas são propostas com a finalidade de imprimir qualidade e sanar a situação precária em que se encontram as escolas e a gestão educacional de estados e municípios, entre elas destacam-se; programas de capacitação docente, determinação de um currículo comum, estratégias de avaliação, convênios entre o sistema público e o terceiro setor, entre outros.

Nesse movimento foi estabelecida, em 2001, uma parceria entre a Prefeitura de Barcarena e a Fundação Vale por meio de um ‘pacote’ educacional, o qual tinha como objetivo principal melhorar o desempenho dos alunos da rede pública municipal utilizando como estratégia a formação profissional continuada de professores, diretores de escola e coordenadores pedagógicos.

A Fundação Vale é a materialização da ação social da empresa Vale e por intermédio de parcerias com o poder público e a sociedade civil, segundo a empresa procura contribuir para o desenvolvimento social e econômico das comunidades, potencializando os investimentos sociais da Vale. A Fundação conforme apresentado anteriormente desenvolve ações estruturantes em três áreas: infraestrutura, gestão pública e desenvolvimento humano e econômico.

Na área de gestão pública, ela atua por meio de protocolos de intenção assinados com as prefeituras. Pauta-se num discurso de contribuição na aplicação mais eficiente dos recursos públicos provenientes das atividades de mineração da empresa Vale. Nesse sentido, os recursos devem ser direcionados para infraestrutura, serviços públicos (educação, saúde, segurança) e ordenação urbana.

Dentro desse marco de referência, a gestão no setor de serviços públicos e, em especial na educação, segundo o entendimento da Fundação, pauta-se no desenvolvimento de

programas, tal como, o “Escola que Vale”. Considere-se que essa estratégia tem até a aparência de uma política para melhorar a educação, entretanto, a essência do discurso é frágil e passível de desmistificação se for questionado o seu caráter público, democratizante e de inclusão social. Uma vez que a fórmula introduzida é a da gestão empresarial, a qual busca resultados e fundamenta-se no pragmatismo, na eficiência e na eficácia, elementos que conduzem à competitividade e à busca pelo sucesso individual como regra.

A implantação do Programa Escola que Vale, conforme apresentado no capítulo três, assentou-se num acordo entre Prefeitura Municipal, SEMED e Vale, por meio de um Termo de Cooperação, que estabelecia a colaboração entre as partes no processo educacional local. Entretanto, foi destacado ao longo deste estudo que o Termo inicial celebrado, ou seja, aquele referente às fases 1 e 2 não foram localizados nos arquivos da SEMED, da Prefeitura Municipal, tão pouco disponibilizados pela Fundação Vale. Desta forma, só há uma precária comprovação oficial da institucionalização da parceria no município de Barcarena com o Termo de Cooperação referente à 3º fase de desenvolvimento e com uma ressalva, não está assinado, tão pouco registrado em cartório, o que pode levar ao seu questionamento quanto à veracidade de um Programa organizado e estruturado de intervenção na educação do município.

No entanto, a ausência do documento comprobatório dificultou a análise, porém não a invalidou, uma vez que o processo de penetração do Programa na realidade Barcarenense foi perceptível em diversos momentos e ações presentes na gestão educacional do município.

Entre os termos, previa-se que a Fundação e o município desejavam ser parceiros em prol do desenvolvimento de Barcarena e de seus habitantes, principalmente àqueles em idade escolar. Além disso, foi acordado o envolvimento da comunidade local, tais como, pais, alunos, professores, diretores, entre outros, e a SEMED no sentido de fomentar parcerias e conseqüentemente, um envolvimento maior com o processo educacional local no município. No entanto, na prática, pelos depoimentos de professores e gestores de escola não houve um bom cumprimento acerca do acordado, uma vez que o processo de implantação da parceria não foi fruto de discussões e envolvimento da comunidade. Estes não foram ouvidos e não participaram de qualquer discussão nas escolas acerca da introdução de um Programa de gestão educacional no município Barcarenense.

Observou-se, portanto, no processo de implementação da parceria que desde a sua origem não foi um processo democrático e participativo, uma vez que foi fruto de uma decisão de gabinete apenas depois de acordado comunicado às escolas. Assim, o processo que

levou a implantação do PEQV nas escolas do ensino fundamental da rede municipal ignorou e deixou de fora as múltiplas e diversas vozes que teriam algo a dizer sobre a questão, preferindo privilegiar um número extremamente reduzido de pessoas, tais como, prefeito, secretária de educação e consultores externos. Uma das vozes inexplicavelmente ausentes no processo de implantação do Programa foram a dos professores. Considera-se, assim, que solicitar e possibilitar a participação desse segmento seria uma ação fundamental e de respeito aos princípios democráticos, prática pouco percebida no município analisado.

Defende-se, então que, pela importância adquirida no município, o PEQV deveria ter sido submetido a uma ampla discussão, envolvendo todos os setores e grupos interessados na educação e nele envolvidos.

Em síntese questiona-se o processo por meio do qual a parceria entre a Fundação Vale e a Prefeitura de Barcarena foi estabelecida, posto que ela influenciou nas decisões organizacionais e políticas da gestão educacional municipal, tanto que na estrutura da SEMED foi criado um setor especializado para acompanhar o desenvolvimento do Programa nas escolas da rede. É a iniciativa privada determinando os rumos da educação pública.

Destaque-se, nesse aspecto que a Coordenação do PEQV implantado no organograma da Secretaria de Educação foi feito à revelia regimental e promoveu, entre outras coisas, um acréscimo estrutural com a criação de mais uma unidade administrativa, o que ratificou a característica da Secretaria como uma organização departamentalizada horizontalmente. Observou-se que as ações da SEMED não são orgânicas, uma vez que, segundo relatos de servidores do órgão ela desenvolve um trabalho de forma isolada das demais coordenações e departamentos que compõe sua estrutura.

O acesso aos dados educacionais, em Barcarena, foi dimensionado a partir dos seguintes indicadores; número de matrículas e índices de rendimento dos alunos (aprovação, reprovação, evasão e IDEB). Tais indicadores tiveram como fonte o Censo Educacional, o DATASUS, e os arquivos da Secretaria de Educação.

Evidenciou-se também que a implementação da parceria tendo como foco o ensino fundamental nas séries iniciais foi um dos responsáveis pelo aumento no atendimento nessa etapa da educação básica. Houve uma evolução, no período analisado de 35,9 por cento na matrícula. De responsável por 63,0% do total de atendimento em 2000, a rede municipal passa a responsabilizar-se por 85,7%, em 2008, com média de crescimento anual de 81,98%. Enquanto que na esfera estadual houve uma diminuição de 28,2%, em 2000, para 23,3, em 2008, ou seja, a média de crescimento anual foi de 30,05%.

Isto denota, entre outras coisas, a focalização das ações no ensino fundamental desconsiderando a educação infantil que também é responsabilidade da esfera municipal, segundo definição de competências ocasionado pelo pacto federativo.

Ao longo do período estudado os índices de aprovação no ensino fundamental aumentaram de 69,14, em 2000, para 76,98, em 2008. Obteve-se, portanto, um crescimento de 35,24% de aprovações no período em questão. A taxa de reprovação aumentou de 16,54 para 18,68 no mesmo período o que revelou um aumento de 37,12% no número de alunos reprovados. Já o abandono escolar diminuiu de 14,30 para 4,32 na mesma temporada, o que representa um quantitativo, no período, de 36,75.

Esses dados revelam que a meta principal do Programa, qual seja, melhorar o desempenho dos alunos não foi atingida com excelência, posto que o índice de aprovação cresceu, entretanto, relacionada ao quantitativo de reprovação esta evoluiu em maior percentual ao longo do período analisado. Desta feita, o município se abriu à iniciativa privada a fim de sanar uma dificuldade, no entanto, observou-se que a meta projetada não foi alcançada, ou seja, a retórica do privado ser mais eficiente que o público não ocorreu em Barcarena. O que houve com a introdução da parceria foi um impacto na autonomia municipal, posto que o Programa adentrou no cotidiano escolar, por intermédio de ações autoritárias e controladoras emanadas, por exemplo, dos “Cardápios de Projetos”, instrumento caracterizado pela sua linearidade de organização dos conteúdos os quais cerceavam o trabalho do professor e a curiosidade dos alunos.

A metodologia de trabalho definida pelos manuais referentes ao PEQV ‘ensinava’ os professores a conduzirem suas aulas e diretores a administrarem “democraticamente” as instituições de ensino. Tal consideração trouxe significativas implicações para os professores, à medida que eles perderam sua autonomia de trabalho, uma vez que os Cardápios organizados em forma de projetos e subprojetos definiam objetivos, conteúdos e previsão de duração. Elementos planejados previamente pela equipe do CEDAC e cabendo aos professores da rede municipal apenas repassá-los. Tal materialização estabelecida a partir da parceria prejudica o processo de gestão democrática como uma ação que tem disputas entre os sujeitos envolvidos ao desconsiderar a realidade de cada localidade.

Do conjunto das análises dos documentos e das entrevistas com os segmentos escolares, infere-se que a adoção da parceria público-privada comprometeu a democratização da gestão do município, tendo em vista que a relação entre uma instituição privada delegando e definindo diretrizes à ação pública afetou a já frágil estrutura de gestão educacional barcarenense, permeada por precários indicadores de qualidade vinculados à gestão da

educação, tais como, eleição de diretores, elaboração do regimento escolar, Conselho Escolar, Conselho Municipal de Educação, processo de implantação do Sistema Municipal de Ensino. Ante a esse quadro delicado, o PEQV, ao aspirar influenciar na política educacional, teve um terreno fértil para implantar um novo padrão de gestão no município baseado na retórica da modernização do sistema educativo.

Segundo coordenadores do Programa, Barcarena, a ele aderiu por entender que os seus princípios e sua filosofia vinham ao encontro da concepção do ensino desenvolvida pelo Município. Entretanto, conforme apontaram as análises desenvolvidas, o processo se deu inversamente: as supostas diretrizes educacionais do município (e/ou ausentes) foram adaptadas e submetidas às determinações emanadas do Programa.

Nesse movimento e imbuído na pretensa modernização gerencial, o PEQV pretendia alterar diversos elementos da gestão da educação de Barcarena, os quais segundo seu entendimento eram vistos como fragilidades que deveriam ser superadas por todos. Dentre elas estava o critério de nomeação dos cargos educacionais que deveriam passar do autoritarismo das nomeações definidas por critérios político-partidários para a escolha meritocrática. Realidade não alterada no município tendo em vista o arraigado patrimonialismo, em que o público é interpretado como pertencente a um grupo de famílias.

Acredita-se que uma gestão pode ser adjetivada por democrática quando suas equipes diretivas são eleitas com ampla participação dos envolvidos no processo, e ainda que garanta acesso de todos, além de promover uma rotatividade de propostas e modos de gestão, reveladora, portanto, do respeito a diferentes perspectivas e linhas de ação política.

Outro aspecto a destacar é a Formação Continuada dos profissionais da educação básica, a qual apesar de ser incumbência da SEMED oferecê-la aos professores com a adoção da parceria ela passa a ser competência da Fundação Vale. Esta estabelece como meta implantar e manter processo de formação profissional continuada para os professores, supervisores e diretores das escolas.

Assim, propugnava-se a capacitação dos professores e diretores considerando-se que a qualidade da educação básica estava a exigir competências gerenciais e o desenvolvimento dessas habilidades, especialmente aquelas que objetivavam a instrumentalização de diretores para gerir as escolas de forma mais autônoma.

É preciso reconhecer que houve algum avanço no município e os professores da rede manifestaram sua satisfação com as diretrizes estabelecidas pelo PEQV ao fomentar uma “cultura” de formação contínua, elemento que anteriormente fazia parte do cotidiano da SEMED, de maneira precária.

Entretanto, contradições foram verificadas. Era diretriz do Programa e um dos elementos fundamentais para que ele obtivesse êxito nos municípios, a superação de uma fragilidade, qual seja, a instabilidade do quadro de profissionais e a realização de concurso público. Este foi realizado somente no ano de 2007 com convocação apenas no ano de 2008, final da gestão do prefeito que administrou o município por oito anos. Sendo que a SEMED possuía um elevado número de profissionais contratados, em 2007, eram 682 funcionários temporários a despeito de 333 servidores efetivos. Portanto, a Secretaria de Educação que possuía um quadro de profissionais instáveis manteve essa lógica que era refletida no sistema de formação de professores, o qual apresentava muitas limitações, à medida que a instabilidade no quadro de servidores promovia uma constante rotatividade, conseqüentemente havia uma descontinuidade das ações e da consolidação da concepção do Programa no município.

Uma questão coloca-se na análise desse enfoque. O PEQV ante a um diagnóstico de fragilidade propunha a superação por intermédio da alteração do quadro de instabilidade, no entanto, Barcarena apresenta uma característica similar a vários municípios do Brasil, qual seja, a força político-partidária é muito presente ao ponto de anular os avanços no aspecto da gestão administrativa, além de cultivar a manutenção de relações de apadrinhamento, a despeito da competência técnico - científica.

Foi constatado (tabela 19) que de 2001 a 2008 a participação das escolas da rede municipal no eixo de formação de professores em Língua Portuguesa ocorreu de forma crescente (2000: 6; 2008: 20) assim como, o número de professores que integravam a formação (2000: 40; 2008: 300). Ou seja, a política de formação continuada do município ficou sob a responsabilidade de uma instituição privada, a despeito da responsabilidade do município em provê-la, como preconiza a Lei Orgânica Municipal, promulgada em 05.04.1990, em seu inciso III, que estabelece a valorização dos professores e do ensino.

Já no eixo de formação de gestores escolares, o quantitativo de diretores e seus vices participantes foi estável, abrigando 24 escolas e gestores e 28 vices desde o período de implantação até o ano de 2008. A formação desta linha pautava-se, segundo coordenadores do Programa, num viés pedagógico, a despeito de um enfoque técnico e burocrático. Isso parece contraditório, pois o que foi verificado é que com a preocupação retórica de aproximar-se da prática pedagógica era exigida aos diretores uma postura de controle diário dos trabalhos dos professores e do desempenho dos alunos, por intermédio de planilhas, gráficos e relatórios. Mecanismos os quais possuem forte influência gerencial, visto que buscam alcançar melhores resultados no desempenho escolar dos alunos, desconsiderando o processo pedagógico.

Cabe destacar, ainda nesse item, que o PEQV estabelece cinco focos a serem trabalhados em todos os municípios na formação de gestores, dentre eles; fundamentar a ação em valores como cooperação, respeito incondicional e participação coletiva. Isso contraria a realidade barcarenense, uma vez que, além de não ocorrer eleição direta para diretores, a implantação do Programa e de seus eixos de formação não emanou de uma consulta aos diretores pela Secretaria de Educação acerca do que pensavam ou da real necessidade. Diante da imposição eles não tiveram outra alternativa a não ser acatar as decisões tomadas pela Secretaria. Isso quer dizer uma prática que busca capacitar os agentes sociais para a participação coletiva ou ainda em valores de cooperação?

Nessa dimensão, entende-se que a proposta de formação contínua tende a certa desqualificação dos professores, em decorrência das prescrições detalhadas a que se vê submetido, além de não participar da concepção da proposta, mas apenas de sua execução. Os professores tornam-se, portanto, tarefeiros e obedientes a uma lógica mecânica a qual ignora sua criticidade e a criatividade, uma vez que o mais importante é simplesmente que se cumpra o trabalho. Logo, a perspectiva de formação continuada do PEQV tende pouco a formar o profissional com capacidade de inovação e participação nos processos de tomada de decisão.

Desta feita, elementos para democratizar uma gestão escolar, tais como, a efetividade da participação política dos atores presentes na escola, a eleição direta dos dirigentes das instituições de ensino e a permanente valorização dos profissionais da educação permeiam precariamente a realidade da gestão educacional municipal.

Verifica-se que a modificação estabelecida a partir dos critérios pleiteados pelo PEQV não está necessariamente associada à democratização da gestão, mas à tendência de gestão gerencialista preconizada e defendida pelo Plano de Reforma do Aparelho de Estado idealizado por Bresser Pereira.

O PEQV proposto como solução para a melhoria da gestão educacional de Barcarena tende a errar o alvo, na medida em que os problemas para os quais ele é receitado como solução, tem origem em outros fatores como a ausência de uma política educacional no município e /ou de uma proposta educacional.

Assim, verificou-se que o PEQV tem algumas linhas de atuação consistentes, tais como, o diagnóstico de fragilidades, as prescrições curriculares e aspiração em influenciar na política educacional, entretanto, na realidade do município paraense sua consolidação e efetivação não foi mais eficaz, em virtude das debilidades do próprio Programa e inerentes a Barcarena, tal como, a precária administração municipal permeada por favorecimentos

particulares o que refletiu nas ações do Programa caracterizadas pela sequência descontínua e ações episódicas e eventuais.

Dentro desse marco de referências, a dinâmica dos processos decisórios das diretrizes educacionais local percorreu um duplo caminho, posto que ela foi alterada em determinados aspectos, no entanto conservada em outros, além de revelar um certo grau de interferência da Fundação, uma entidade privada na gestão pública, e a fragilidade da autonomia municipal. Observou-se que desde a introdução do PEQV, em 2001, o cenário posto era configurado por “diversas ausências”, tais como, de uma política consistente e conseqüente que norteasse as ações educacionais do município; um plano anual de trabalho, fundamentado num diagnóstico preciso; estabelecimento de metas e ações; avaliação externa do desempenho dos alunos, e ausência de Plano de Cargos Carreira Remuneração e Salários que traduz a incipiente política de valorização do magistério existente no município.

Todavia, algumas “ausências” foram superadas na perspectiva daqueles que estavam gerenciando o Programa, tais quais, os encaminhamentos da SEMED às escolas passarem a ocorrer de forma mais sistemática e padronizada; era necessário enviar relatórios de desempenho dos alunos, além da Prefeitura ter que enviar trimestralmente relatório descritivo, contábil e físico-financeiro à Fundação Vale.

Ao PEQV, portanto, é vinculado à obtenção de qualidade na educação do município, ou seja, por intermédio dele pode-se garantir a qualidade educacional, mesmo que sejam desconsiderados elementos que estão diretamente ligados à qualidade educacionais, tais como, remuneração digna dos professores, instalações adequadas, equipamentos, eleição democrática para diretor, entre outros aspectos. Além de ser promotor da lógica do privado no sistema público, por intermédio da introdução de mecanismos de gestão da iniciativa privada e da retórica do privado ser mais eficiente que o público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. Pesquisas, n.12. Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung. São Paulo-SP, 1998.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Federalismo e Direito à Educação no Brasil: entre a autonomia e a igualdade de oportunidades**. GT: Estado e Política Educacional/nº 05. In Anais da 30ª Reunião Anual da Anpae. Caxambu, MG: 2007.

AZANHA, José Mario Pires. **Autonomia da escola um reexame**. Idéias, n. 16, 1996.

BARBOSA, Maria de Nazaré Lins. Os termos de parceria como alternativa aos convênios - aspectos jurídicos. In: SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: temas polêmicos 1**. São Paulo: Peirópolis, 2004.

_____. “As instituições de educação” e a imunidade a impostos. In: SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: temas polêmicos 1**. São Paulo: Peirópolis, 2004.

BARCARENA. Prefeitura Municipal de. **Lei Orgânica Municipal**. s/d.

_____. Secretaria de Educação. **Regimento Interno da SEMED**, 2002.

_____, Prefeitura Municipal de. **Plano de governo** – Compromissos de Laurivalzinho – 2001/2004. Barcarena, 2000.

_____, Prefeitura Municipal de. **Lei Municipal nº 1.936** de 30 de agosto de 2000. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dá outras providências.

_____, Prefeitura Municipal de. **Lei Municipal nº 1.899**, de 16 de outubro de 1996. Dispõe sobre a organização das atividades do magistério do 1º grau e outros graus de ensino, bem como estruturação das respectivas carreiras, e dá outras providências.

_____, Prefeitura Municipal de. **Ante Projeto de Lei**. Dispõe sobre a Instituição do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Trabalhadores em Educação pública do município de Barcarena, bem como sua gestão e dá outras providências.

_____, Prefeitura Municipal de. **Lei nº 2020**, de 09 de maio de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal do FUNDEB e dá outras providências

_____, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual – 2002/2005**.
BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**.
Brasília, 1995. Disponível
em: www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em 05 mar.2008.

_____. **Termo de cooperação que entre si celebram a Fundação Vale do Rio Doce e o município de Barcarena, estado do Pará. Barcarena, 2009.**

BARROSO, J. **O estudo da autonomia da escola**: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João (org). **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora, 2001.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**.
Brasília, 1988. Disponível em:
www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/principal.htm. Acesso em: 05 mar.2008.

BRASIL. **Lei nº 9.394** de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 dez.1996.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 jun.1998.

BRASIL. **Decreto nº 3100**, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui a disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, republicado em 13 de julho de 1999, por ter saído com incorreções, no DOU de 1º de julho de 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.790**, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui a disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 24 de março de 1999.

BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, Brasília, 1995.

BRASIL. **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.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e livraria Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicação, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Base de dados SICON. Brasília, 1998^a. Disponível em www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action. Acesso em: 01 de abril 2009.

BRASIL. **Lei 10.172/2001 – Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivilportal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acesso em: 10/10/2008.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma ao gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1997.

_____; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: proposta de governo. Brasília, s.ed. 1994.

_____. Reforma do Estado in: Bresser Pereira; Spink Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CASASSUS, Juan. **A centralização e a descentralização da educação**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.95, p.37-42, Nov, 1995.

CEDAC. **Cartilha terceiro setor e Oscips**. São Paulo.

CEPAL/UNESCO. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com qualidade. Brasília, IPEA/CEPAL/INEP, 1993.

CERISARA, Ana Beatriz. **O referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas**. Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 326-345. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

CICONELLO, Alexandre. O conceito legal de público no Terceiro Setor. In: SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: temas polêmicos 1**. São Paulo: Peirópolis, 2004.

COSTA, Vera Lúcia C. et al. **Gestão educacional e descentralização**, São Paulo: Cortez / Fundação do desenvolvimento administrativo, 1997.

COUTINHO, Carlos Nélon. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. Gestão Democrática da Escola: movimentos, tensões e desafios. In: SILVA, Aida Maria Monteiro; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. (orgs). **1. Retrato da Escola no Brasil**. Brasília, 2004.

_____. & BUENO, M.S.S. O público e o privado na educação. In: WITTMAN, L.C.; GRACINDO, R. V. (orgs.) **Políticas e gestão da educação (1991- 1997)**. Série Estado do Conhecimento. ANPAE. Brasília: MEC/INEP/Conped, 2001, p.53-62.

DRAIBE, Sonia Miriam. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, Renato (org). **Brasil: uma década em transição**. (et al). Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DRUCKER, Peter. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Pioneira, 1995.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1975.

FALCONER, Andrés P.; VILELA, Roberto. **Recursos privados para fins públicos – as grantmakers brasileiras**. São Paulo: Peirópolis: GIFE, 2001.
FAORO, Raymundo. **Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro**. São Paulo. Globo, 1991.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: o terceiro setor na América**

Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERRAREZI, Elisabete. **O novo marco legal do Terceiro Setor no Brasil**. Buenos Aires, Argentina, 2001.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

FOLDER, Fundação Vale. Disponível em: www.fundacaovale.com.br/Acesso em: 12.01.2010

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 2 ed. Brasília: Líber Livro Editores, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 2008.

FUNDAÇÃO VALE. **Cardápio de Projetos**.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.

GHEDIN, Evandro. & FRANCO, M.A.S. **Questões de método na construção da pesquisa em educação**. Coleção docência em formação. Série saberes pedagógicos. São Paulo, Cortez, 2008.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos**. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2000.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1980.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos/2008**. Disponível em: <www.ibge.org.br>. 2008.

JORNAL GAZETA MERCANTIL. **Vale investe na área social em Barcarena**. Disponível em www.investnews.net. Acessado em 05/08/2009.

JORNAL O LIBERAL. **Vale injetou US\$ 1,4 bilhões no Estado**. Belém, 25 out. 2008. Economia/Política, p. 11.

KRAWCZYK, Nora Rut. Políticas de Regulação e Mercantilização da Educação: socialização para uma nova cidadania? In: EDUCAÇÃO & SOCIEDADE. **Políticas Públicas de Regulação: Problemas e Perspectivas da Educação Básica**. n°. 92, vol.26. Número Especial. Campinas/SP: CEDES, 2005.

LANDIM, Leilah. **Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

LOBO, Thereza. **Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n.74, p.5-10, agosto, 1990.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

LUCK, Heloísa. **A evolução da gestão educacional, a partir de mudança paradigmática**. Disponível na internet em www.eaprender.com.br. Acesso em 16 de junho de 2006.

LUDKE, M., ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**; São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Nilson. **Ensaio transversais: cidadania e educação**. São Paulo: Escrituras Editora, 1997.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da Escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.

MARX, Karl. **O dezoito Brumário de Louis Bonaparte**. 4. ed. São Paulo: Centauro, 2007.

_____.; ENGELS. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MAZZOTTI, Alda. J. A. **Relevância e aplicabilidade da pesquisa em educação**. Cadernos de Pesquisa, n.113, p.39-50, jul.2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELO, Maria Tereza Leitão de. **Gestão Educacional: os desafios do cotidiano**. In: **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2ª Edição. São Paulo: Cortez, 2001. p. 243- 254.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo- democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas/SP: FE/UNICAMP, 2000.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MODESTO, Paulo. **Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil**. In: **revista de direito administrativo (rda)**, n. 214, p. 55-68, out.dez.. Rio de Janeiro. 1998.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2005.

NEVES, Lucia Maria; FERNANDES, Romildo. **Política neoliberal e educação superior**. In: Neves, Lucia (org). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002.

NEVES, Carmem Moreira de Castro. **Autonomia da escola: um enfoque operacional**. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org). **Projeto político pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas/SP: Papirus, 1996.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil**. São Paulo, 1995. Tese

(Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, Anna Cynthia & HADDAD, Sérgio. **As organizações da sociedade civil e as ongs de educação.** Cadernos de Pesquisa, nº112, p.61-83, março, 2001.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. **A pedagogia do sucesso:** uma estratégia política para corrigir o fluxo escolar e vencer a cultura da repetência. São Paulo: Saraiva: Instituto Ayrton Senna, 1999.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar:** Introdução Crítica. 12ª Ed. São Paulo Cortez, 2003.

PARÁ, **Decreto nº 3.881**, de 21 de janeiro de 2000. Regulamenta a Lei nº 5.980, de 19 de julho de 1996 que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organização Social e institui e disciplina o contrato de gestão.

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – **PAR**. Termo de Cooperação Técnica nº 13375 que entre si Celebram o Ministério da Educação - Mec e o Município de Barcarena/Pa representado pela Pref. Municipal de Barcarena.

PEREZ, Tereza; NEVES, Lilian. Escola que Vale. 2007.

PERONI, Vera. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V.M.V., BAZZO, V.L., PEGORARO, L. (ORG). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal:** entre o público e o privado. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2006.

ROUSSEAU, J.J. **Discurso Sobre a Origem e o Fundamento da Desigualdade entre os Homens.** In: Os Pensadores, 5ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

SALAMON, L.M. Defining the nonprofit sector: a cross- sectional analyses. Manchester: Manchester University Press, 1997.

SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability:** o caso das organizações sociais paulistas. São Paulo, 2003. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getulio Vargas.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Conversas sobre a gestão da

autonomia financeira como política de descentralização na escola pública. In: GEMAQUE, Rosana Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes; ARAUJO, Ronaldo Marcos, et alli. **Políticas Públicas Educacionais: o governo Lula em questão**. Belém: CEJUP, 2006.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo (orgs.). **Escola S.A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília. CNTE, 1996.

SOARES, Maria Clara. Banco Mundial: políticas e reformas. In: Tommasi, Livia de. **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2007.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor. Regulação no Brasil**. Gife. São Paulo, Peirópolis, Vozes, 2004.

_____. **Terceiro setor: temas polêmicos 1**. São Paulo: Peirópolis, 2004.

VADE MECUM. 5.ed.atual.e ampl.- São Paulo: Saraiva, 2008.

VALE. **Relatório de Sustentabilidade**, 2007. Disponível em: www.vale.com.br.

WEBER, M. Sociologia da Dominação. In: **Economia e Sociedade: fundamentos da Sociologia compreensiva**. Vol.2, UNB, 2004.

YIN. Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos** (Trad. Daniel Grassi). Porto Alegre: Bookman, 2005.

Sites Consultados:

<http://www.anped.org.br/>

<http://www.simposioestadopoliticas.ufu.br/>

<http://www.senna.globo.com/institutoayrtonsenna>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.inep.gov.br>

<http://www.vale.com/vale/>

<http://www.escolaquevale.com/>

www.observatoriosocial.org.br

ANEXOS



A entrevista é um dos instrumentos de coleta de dados utilizado para viabilizar a pesquisa que vem sendo realizada desde Março /2008 no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, no Mestrado Acadêmico em Educação.

Este estudo busca problematizar os contornos delineados pela participação do privado e do “público-privado” na gestão educacional pública, por meio de um Programa de Gestão Educacional, “Escola que Vale”, na realidade do município de Barcarena no Estado do Pará. A pesquisa em referência é orientada pela Prof. Dr. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Agradeço antecipadamente à importante contribuição à pesquisa mediante resposta às questões formuladas para este fim.

Atenciosamente,

Monica Alcântara Martins



ANEXO A - Entrevista com os (a) Professores.

1. Como e quando o Programa chegou à escola?
2. Qual era a expectativa inicial da escola quanto ao Programa?
3. Como foi a aceitação do Programa na escola?
4. Defina o Programa para seu trabalho, em até cinco laudas.
5. Como a SEMED encaminhou as orientações durante a vigência do Programa? (reuniões coletivas, orientações escritas, reuniões na escola, entre outros?)
6. Quais as mudanças propiciadas pelo Programa? Ou O Programa modificou a rotina de seu trabalho na escola?
7. Qual a sua percepção em termos de dificuldades ou facilidades enfrentadas pelo professores durante a vigência do PEC?
8. Para você o que representou o Plano Anual de Trabalho do Professor?
9. Como você percebeu o PEC no trabalho com os alunos?
10. E com os pais e comunidade em geral?
11. Relacione três pontos positivos e três negativos do Programa para o seu trabalho, elencando-os, em ordem crescente por importância.
12. O que você gostaria de acrescentar nesta entrevista?



ANEXO B- Entrevista c/ o (a) Gestor (a) da escola

1. Como e quando o Programa Escola que Vale chegou à escola?
2. Qual era a expectativa inicial da escola quanto ao Programa?
3. Como foi a aceitação do Programa na escola?
4. Defina o Programa para seu trabalho, em até cinco laudas.
5. Como a SEMED encaminhou as orientações durante a vigência do Programa? (reuniões coletivas, orientações escritas, reuniões na escola, entre outros?)
6. Como aconteceu a escolha das metas as quais a escola se propôs alcançar? Quem participou, de que maneira foi a participação, como foram estabelecidos os prazos para que elas fossem alcançadas?
7. Você diria que as metas propostas durante o Programa foram alcançadas, em que medida?
8. Quais as mudanças propiciadas pelo Programa? Ou O Programa modificou a rotina de seu trabalho na escola?
9. O que a escola vinha fazendo para a melhoria da gestão antes do Programa?
10. Quais as repercussões do Programa para a gestão da escola?
11. Quais as principais inovações introduzidas a partir do Programa?
12. Que orientações do Programa ainda são utilizadas na escola?
13. Como você avalia a autonomia da escola e a sua autonomia como gestor, após a implantação do Programa?
14. Relacione três pontos positivos e três pontos negativos do Programa para o seu trabalho, elencando-os, em ordem crescente por importância.
15. O que você gostaria de acrescentar nesta entrevista?



ANEXO C – Roteiro semi-estruturado de entrevista com os Coordenadores do Programa e ex-Secretaria de Educação.

1. Por que a Secretaria de Educação decidiu estabelecer um convênio com a Vale para a efetivação do Programa Escola que Vale?
2. Qual a importância do programa para a Gestão do Sistema? O que preconiza?
3. Qual a contrapartida de ambas as partes?
4. Qual era a expectativa inicial da Secretaria quanto ao Programa?
5. Como e quando o Programa Escola que Vale chegou às escolas?
6. Como foi a aceitação do Programa nas escolas?
7. Quem financiou a execução do Programa? Como ocorreu?
8. Como a SEMED encaminhou as orientações durante a vigência do Programa Escola que Vale? (reuniões coletivas, orientações escritas, reuniões na escola, entre outros?)
9. Quais as mudanças provenientes das orientações do Programa para a Política de Gestão Educacional do Município?
10. Que ações/programas provenientes Programa ainda estão em vigor?
11. Que alterações o programa trouxe para a autonomia das escolas?
12. Relacione três pontos positivos e três pontos negativos do Programa para o seu trabalho, elencando-os, em ordem crescente por importância.
13. O que você gostaria de acrescentar nesta entrevista?

TERMO DE COOPERAÇÃO QUE ENTRE SI
CELEBRAM A FUNDAÇÃO VALE DO RIO DOCE E O
MUNICÍPIO DE BARCARENA, ESTADO DO PARÁ

FUNDAÇÃO VALE DO RIO DOCE, entidade de direito privado, com sede na Av. Graça Aranha 26, 3º andar, na cidade do Rio de Janeiro, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 33.896.291/0001-05, denominada simplesmente de FUNDAÇÃO VALE, neste ato representada por seus procuradores legais e o MUNICÍPIO DE BARCARENA, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 05.058.458/0001-15, representado pelo seu Prefeito Sr. João Carlos dos Santos Dias, doravante denominado MUNICÍPIO, conjuntamente denominados PARTES, celebram o presente Termo de Cooperação nos termos seguintes e:

CONSIDERANDO as razões motivadoras do presente ato administrativo, a seguir alinhadas:

I - que a EDUCAÇÃO é caminho eficaz para a inserção no mercado de trabalho, de jovens oriundos de famílias em situação de pobreza, contribuindo dessa forma para a diminuição das desigualdades sociais;

II - que o atendimento às necessidades do sistema municipal de ensino e da população em idade escolar é uma ação estratégica do MUNICÍPIO para o enriquecimento das atividades curriculares oferecidas e conseqüente desenvolvimento do MUNICÍPIO;

III - que a inclusão social das parcelas excluídas da sociedade é condição para o processo de pleno desenvolvimento;

IV - que a Companhia Vale do Rio Doce e seu agente para ações sociais, a FUNDAÇÃO VALE, reconhecem a importância do desenvolvimento do município de BARCARENA para seu próprio crescimento como empresa;

V - que a FUNDAÇÃO VALE e o MUNICÍPIO desejam ser parceiros em prol do desenvolvimento de BARCARENA e de seus habitantes, principalmente aqueles em idade escolar;

Resolvem firmar o presente TERMO DE COOPERAÇÃO mediante as seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA: Objetivo Genérico

O presente instrumento tem por objetivo genérico a cooperação entre as PARTES no processo educacional local para suporte ao programa educacional "Escola que Vale®", Fase 3 articulado pela FUNDAÇÃO VALE no MUNICÍPIO, doravante simplesmente denominado PROGRAMA.

CLÁUSULA SEGUNDA: Objetivos Específicos

- a) apoiar o desenvolvimento de projetos na área de educação, em favor das crianças e adolescentes dos grupos populacionais de baixa renda na comunidade local.
- b) colaborar no desenvolvimento social das comunidades onde a Vale está presente, através da melhoria da aprendizagem dos alunos da rede pública de educação.
- c) envolver a comunidade local (pais, alunos, professores, diretores, comerciantes e empresários) e a Secretaria de Educação no sentido de fomentar parcerias e conseqüentemente, um envolvimento maior com o processo educacional local no MUNICÍPIO.

CLÁUSULA TERCEIRA: Competências das PARTES

3.1. É de competência comum e recíproca das PARTES:

- a) contribuir para que as escolas públicas se transformem em um espaço significativo, aberto para o mundo, onde se busca aprimorar a aprendizagem de todos aqueles envolvidos no processo educativo;
- b) organizar a escola como espaço vivo e criativo, onde a cidadania seja exercida a cada momento;
- c) comprometer a sociedade com o processo educacional local;
- d) monitorar e avaliar, em conjunto, os projetos implantados, de acordo com a disponibilidade de agenda de ambas as PARTES;

3.2. Compete à FUNDAÇÃO VALE:

- a) acompanhar as ações do Programa realizadas e propor alterações;
- b) implantar e manter processo de formação profissional continuada para professores, supervisores e diretores de escolas públicas;
- c) solicitar informações, apresentações e reuniões;
- d) garantir que os investimentos efetuados sejam preservados e otimizados.

3.3. Compete ao Programa Escola que Vale®:

- a) realizar encontro entre municípios;
- b) promover encontros entre secretários de educação;
- c) oferecer formação em gestão escolar e matemática;

- d) acompanhar os índices oficiais de educação do Ministério da Educação e oferecer reflexões aos municípios sobre o tema com o intuito de auxiliar a melhoria contínua da educação;
- e) solicitar reuniões, informações e apresentações sobre o processo de formação no município;
- f) submeter à aprovação da FUNDAÇÃO VALE e da Secretaria de Educação toda e qualquer ação a ser realizada que não esteja no escopo do contrato estabelecido entre a FUNDAÇÃO VALE e CEDAC;
- g) estar submetido às regras de comunicação da FUNDAÇÃO VALE e da Secretaria de Educação;
- h) enviar trimestralmente relatório descritivo, contábil e físico-financeiro à FUNDAÇÃO VALE;
- i) informar à FUNDAÇÃO VALE sobre qualquer alteração de relacionamento com o governo local;
- j) atuar em parceria com as demais instituições vinculadas à FUNDAÇÃO VALE e ao governo local;
- k) utilizar os recursos disponibilizados conforme o previsto;
- l) autorizar compras de materiais para atualização do acervo da biblioteca da Casa do Professor;
- m) garantir que os investimentos efetuados sejam preservados e otimizados.
- n) em relação à Casa do Professor:
 - garantir o bom funcionamento da Casa do Professor em parceria com a Secretaria de Educação;
 - pagar contas da Casa do Professor: telefone (valor máximo mensal de R\$250,00), internet (valor máximo mensal de R\$200,00) e serviços/manutenção (valor máximo mensal de R\$100,00).

3.4 Compete ao MUNICÍPIO:

- a) fornecer no início do ano letivo dados de rendimento (aprovação, reprovação, evasão e defasagem idade/série);
- b) fornecer no início do ano letivo dados de matrícula; número de professores, diretores e supervisores;
- c) manter a coordenadora local no quadro da Secretaria para atuar em conjunto com as ações do PROGRAMA;
- d) manter o quadro de professores-formadores que atua no PROGRAMA;

-
- e) garantir horário de trabalho coletivo aos professores, diretores, supervisores / professores-formadores para o aprimoramento da prática pedagógica, sem dispensa dos alunos;
- f) assegurar a participação dos supervisores e diretores nas ações de formação;
- g) manter profissionais do quadro da rede municipal para atuar na formação de gestores escolares;
- h) manter profissionais do quadro da rede municipal para atuar na formação em matemática;
- i) manter as condições materiais para o desenvolvimento do trabalho em sala de aula / nas escolas e para a realização de atividades na Casa do Professor.
- j) Em relação à Casa do Professor:
- garantir a manutenção da Casa do Professor (materiais de limpeza, pessoal, luz, água);
 - manter funcionários para o funcionamento adequado da Casa do Professor.

CLÁUSULA QUARTA: Vigência

4.1 O prazo de vigência deste Convênio será da data de sua assinatura até 31 de dezembro de 2009, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo firmado entre as PARTES.

CLÁUSULA QUINTA: Rescisão

5.1 Este Instrumento poderá ser rescindido de comum acordo ou unilateralmente a qualquer tempo, mediante comunicação por escrito de uma PARTE à outra, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias.

CLÁUSULA SEXTA: Do Modo Amigável para a Solução de Divergências

6.1 Na hipótese de divergência na interpretação de qualquer disposição do presente Termo, a FUNDAÇÃO VALE e o MUNICÍPIO formarão, em cada caso, uma comissão de três membros, com a missão de solucionar o conflito de modo amigável, no prazo que lhe for assinado, obrigando-se, desde logo, a acatar a solução. Para esse fim, a FUNDAÇÃO VALE e o MUNICÍPIO indicarão, cada uma, um membro e, de comum acordo, um terceiro membro.

E, por estarem de acordo com as cláusulas e condições ora estabelecidas assinam o presente Termo de Cooperação, em 2 (duas) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo, para que surta seus efeitos jurídicos e legais.

Rio de Janeiro, _____, _____ de 2009.

Fundação Vale do Rio Doce

Silvio Vaz de Almeida

Diretor Superintendente

Fundação Vale do Rio Doce

Sérgio José Leite Dias

Gerente Geral de Projetos Sociais

MUNICIPIO DE BARCARENA

João Carlos dos Santos Dias

Prefeito e /ou

Luciene Kátia Barbosa

Secretária de Educação

Testemunhas:

1 _____ 2 _____



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
OBSERVATÓRIO DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

Ofício nº 006/2009-LAGE/Observe

Belém(PA), 10 de novembro de 2009

Da: Coordenadora do Observatório de gestão escolar democrática da UFPA

Para: Coordenadora do Programa Escola que Vale

Prezado (a) Senhor(a):

Estamos desenvolvendo uma pesquisa intitulada **“Contribuições de parcerias firmadas por municípios paraenses e Fundação Vale para a oferta educacional e gestão da educação pública”**, cujo objetivo é analisar os efeitos do Programa Escola que Vale proposto pela Fundação Vale/CEDAC e/ou outras entidades, para a oferta e a gestão da educação em cidades brasileiras e no caso do Pará selecionamos o município de Barcarena.

Neste sentido, solicitamos a contribuição com informações referente ao objeto de estudo exposto acima, o qual contribuirá no alcance do objetivo proposto.

Desde já contamos com a colaboração de Vossa Senhoria e agradecemos-lhe.

Atenciosamente,

Profª. Drª. Terezinha Fatima Andrade Monteiro dos Santos

Coordenadora

Ilma. Senhora

Prof.

MD

Barcarena - PA

Recebido em:
02/12/09
Balbois
Luciana Maria da Silva
Coordenadora do Observatório de Gestão Escolar Democrática
2009-11-10 14:00:00



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
OBSERVATÓRIO DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

Ofício nº 007/2009 – LAGE/OBSERVE

Belém, 01 de dezembro de 2009

Da: Coordenadora do Observatório de Gestão Escolar Democrática da UFPA
Para: Secretaria de Finanças de Barcarena.

Prezado (a) Senhor (a),

Estamos desenvolvendo uma pesquisa intitulada “Contribuições de parcerias firmadas por municípios paraenses e Fundação Vale para a oferta educacional e gestão da educação pública” cujo objetivo é analisar os efeitos do Programa Escola que Vale proposto pela Fundação Vale/CEDAC na educação no município de Barcarena.

Neste sentido, solicitamos a compreensão de Vossa Senhoria para o acesso às informações referente ao objeto de estudo exposto acima o qual contribuirá no alcance do objetivo proposto.

Levantamento de dados Financeiros

- ✓ Balanços oficiais do período de 1998 a 2008 (receitas e despesas na função educação)
- ✓ Valores repassados ao Programa “Escola que Vale”
- ✓ Valores per capita repassados (se houver)

Desde já contamos com a contribuição de Vossa Senhoria e agradecemos-lhes.

Atenciosamente,

Profª. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
Coordenadora

Recebido em:

Barbora
autorizado
Luziane O. Silva
Secretária Municipal
Declaro at 10/12/2009



TERMO DE CONSENTIMENTO

O observatório de gestão escolar democrática - Observe pertencente ao Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará está desenvolvendo a pesquisa “ **Contribuições de parcerias firmadas por municípios paraenses e Instituto Ayrton Senna – IAS e a Fundação Vale para a oferta educacional e a gestão da educação pública**” com o apoio institucional de Iniciação Científica do CNPq e CAPES. No caso particular de Barcarena, a pesquisa visa investigar e analisar os efeitos do Programa Escola que Vale, proposto pela Fundação Vale/CEDAC, para a oferta e gestão da educação nesse município.

Ademais, há também como parte desta pesquisa nacional o estudo realizado desde março/2008 no referido programa, em nível de Mestrado da discente Monica Alcântara Martins que busca problematizar os contornos delineados pela participação do privado e do público-privado na gestão da escola pública.

Portanto, com a finalidade de obter elementos para subsidiar nosso estudo serão realizadas entrevistas e coleta de dados junto a Secretaria de Educação do Município e Escola envolvida (como amostra) a partir dos seguintes elementos;

Entrevista com os gestores;

- ✓ Secretária de Educação

Entrevista com os responsáveis pelo Programa Escola que Vale

- ✓ Diagnóstico da educação no município na época da implantação da parceria;
- ✓ Projetos;
- ✓ Levantamento de alunos atendidos;
- ✓ Indicadores de Gestão

Levantamento de dados Financeiros

Recebido em:
02/02/09
Bailão
F. LAGE - Instituto de Ciências da Educação
Rua 1111 - 1º andar - Barcarena - PA
06.011-000 - Fone: 32017705

OBSERVE/LAGE - Instituto de Ciências da Educação (sala 215) – horário de funcionamento 10 às 18
hs

Email; lage.ufpa@yahoo.com.br – Fone: 32017705

gauralim

- ✓ Balanços oficiais do período de 1998 a 2008 (receitas e despesas na função educação)
- ✓ Valores repassados ao Programa “Escola que Vale”
- ✓ Valores per capita repassados (se houver)

Levantamento de dados da Parceria

- ✓ Termo de Parceria e seus aditivos
- ✓ Total de alunos atendidos pela parceria por etapa de escolaridade nos diferentes anos de parceria

Dados a serem coletados na escola

- ✓ Entrevista com o gestor;
- ✓ Indicadores educacionais;
- ✓ Projeto Político Pedagógico
- ✓ Conselho Escolar

Levantamento de dados na Secretaria de Educação –SEMED

- ✓ Matrículas por esfera da administração e por etapa de escolaridade no período de 1998 a 2008
- ✓ Número de estabelecimentos de ensino na rede municipal por etapa de escolaridade
- ✓ Perfil dos profissionais da educação do município

A pesquisadora responsável pela pesquisa nacional no Estado do Pará é a professora Doutora Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos da Universidade Federal do Pará, que se compromete a esclarecer qualquer dúvida ou necessidade de esclarecimento que eventualmente o participante venha a ter no momento da pesquisa ou posteriormente pelo telefone (91) 32017705.

A mestrandia Monica Alcântara Martins será responsável pela realização do levantamento junto a Secretaria de Educação, Casa do Professor, e escolas da rede, mantendo o compromisso de compatibilizar as necessidades da pesquisa com o respeito ao cotidiano de funcionamento das instituições.

Após ter sido devidamente informado de todos os aspectos desta pesquisa e ter esclarecido todas as dúvidas eu,autorizo a realização do estudo na Secretaria do Município de Barcarena,assim como nas escolas.

OBSERVE/LAGE -Instituto de Ciências da Educação (sala 215) – horário de funcionamento 10 às 18
hs

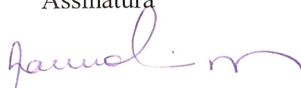
Email; lage.ufpa@yahoo.com.br – Fone: 32017705

Em caso positivo; concordo com sua realização, assim como, com a disponibilização de dados documentais e entrevistas ☒ sim () Não

Agradecemos antecipadamente a importante contribuição mediante resposta às entrevistas e a publicização dos dados requeridos.

Belém, 24 de novembro de 2009

Assinatura



Assinatura da pesquisadora

OBSERVE/LAGE - Instituto de Ciências da Educação (sala 215) – horário de funcionamento 10 às 18
hs

Email; lage.ufpa@yahoo.com.br – Fone: 32017705

