

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

MARIA ROSANA DE OLIVEIRA CASTRO

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SANTA
BÁRBARA DO PARÁ A PARTIR DO PDE**

**Belém do Pará
Abril de 2007.**

MARIA ROSANA DE OLIVEIRA CASTRO

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SANTA
BÁRBARA DO PARÁ A PARTIR DO PDE**

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

Orientadora: Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos.

**Belém do Pará
Abril de 2007**

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

Castro, Maria Rosana de Oliveira.

A Democratização da gestão escolar no município de Santa Bárbara do Pará a partir do PDE; orientadora, Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. – 2007.

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

1. Educação e Estado – Pará. 2. Escolas – Organização e administração – Santa Bárbara (PA). I. Título.

CDD - 21. ed.: 379.8115

MARIA ROSANA DE OLIVEIRA CASTRO

**A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SANTA
BÁRBARA DO PARÁ A PARTIR DO PDE**

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

Examinada em 26 /04/ 2007

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
Universidade Federal do Pará – Pará
Presidente

Prof. Dr. João dos Reis da Silva Junior
Universidade Federal de São Carlos - SP

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

Belém do Pará
Abril de 2007

*Dedico a minha Mãe **CLAUDINA DE OLIVEIRA CASTRO**, que por pouco tempo frequentou a escola, mas sempre acreditou na força de sua ação transformadora.*

Agradeço a Deus por seu AMOR incondicional, que permite a FRAQUEZA, o LIMITE, a ESPERANÇA, a SUPERAÇÃO, enfim a VITÓRIA. E reafirmo: "O BOM DEUS NUNCA ERRA!" (Lederer).

AGRADECIMENTOS

A minha Mãe Claudina que mesmo estando longe e não compreendendo o motivo de estar fazendo o Mestrado entendeu e me apoiou com suas orações regulares que foram força para minha caminhada;

Aos meus Irmãos: Claudionor , Jomeres, Rísomar, Isaltina e Vera Célia que foram sempre presentes em minha vida apesar da distância;

Aos meus queridos Sobrinhos : Carlene, Jean, Joandre, Carliane, Carmilene, Bárbara, Tâmara, Airton Jr. , Marlison, Júlio, Jordan e Janyna.

Aos amigos que se tornaram minha família querida em Belém que muitas vezes me receberam e recebem em suas casas com carinho fraterno:

- *Orlando, Ney Cristina e o querido Pedro;*
- *Dona Edna, Bruno e Cyro;*
- *Dona Naide, Seu Raul, Guilherme e Nádia;*
- *Dona Dulcerene, Deyseane, Dilmara e Darlene.*

Com eles tenho partilhado as dificuldades e celebrado as alegrias da vida como: a Páscoa, o Círio de Nazaré, o Natal do Senhor, os Aniversários, enfim as datas comemorativas em que se passam junto com a família;

A minha Amiga e Irmã Ney Cristina que com seu carinho e amizade fraterna me ajudaram a renovar a fé e esperança, a quem devo parte significativa do que sou hoje;

A professora Dra.Terezinha Fátima Monteiro dos Santos, minha querida orientadora com quem sempre pude contar, demonstrando-me um zelo acadêmico e fraterno que lhe é próprio;

A professora Dra. Rosana Maria de Oliveira Gemaque pelo exemplo, incentivo e apoio dispensado nesta etapa de formação;

Ao Professor Dr. João dos Reis da Silva Junior por ter aceitado o convite para participar desta Banca;

A Congregação Franciscana de Maristella com quem renovei e aprendi os ensinamentos da fé cristã que me fortalecem cada dia e sempre;

Aos queridos amigos de caminhada acadêmica e religiosa, com os quais dividi momentos difíceis e alegres: Fabrício Freire, Ana Cláudia, Andréa Genú, Osmarina Dantas, Ir. Brites, Ir. Luísa e Ir. Andréa;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior - CAPES, pela concessão de bolsa, possibilitando a realização desta Dissertação;

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará com toda sua equipe de professores e técnicos, pelas oportunidades de crescimento e formação na área de Políticas Públicas Educacionais;

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pelo período de estudo como aluna do Mestrado Sanduíche;

Aos professores Antônio Cabral Neto, Alda Maria Duarte Araújo Castro e Magna França pela acolhida fraterna e pelos muitos aprendizados dispensados no curto tempo em Natal;

As Professoras e Técnicas da Secretaria Municipal de Educação de Santa Bárbara do Pará com as quais tive a feliz alegria de trabalhar e que participaram de perto do meu processo para entrada no Mestrado: Lourdes Lene, Kátia Regina, Luíza Valente, Fátima Lima, Leila Farias, Edileusa, Deuzamar, Dionilda Lacerda, Suzete, Nazaré, Quezia e Rosinaldo;

A Escola Municipal do Livramento que abriu suas portas para que eu pudesse fazer o levantamento para este estudo;

Aos colegas da turma do Mestrado Acadêmico em Educação: Lucineide do Nascimento, Roseane Reis, Herika Nunes, Vera Solange, Ana Claudia, Amélia Mesquita, Gleice Costa, Sandra Karina, Marilene Maués, Carlos Caldas, Damiano Oliveira, Joana D'arc, Solange Mochiutti, Jacirene Albuquerque, Raimundo Sérgio, Rosângela Farias, Verônica Carneiro, Edinéa Ribeiro, Isabel Cristina, Irlanda Miléo, Adalberto Cardoso, José do Egypto, Raimundo Wanderley e Amaury Dantas;

A educação tem caráter permanente. Não há seres educados e não educados. Estamos todos nos educando. Existem graus de educação, mas estes não são absolutos.

O homem, por ser inacabado, incompleto, não sabe de maneira absoluta. Somente Deus sabe de maneira absoluta.

A sabedoria parte da ignorância.

Não há ignorantes absolutos.

O saber se faz através de uma superação constante. O saber superado já é uma ignorância.

Todo saber humano tem em si o testemunho do novo saber que já anuncia. Todo saber traz consigo sua própria superação. Portanto, não há saber nem ignorância absoluta: há somente uma relativização do saber ou da ignorância.

(FREIRE, 1979, p. 28 e 29).

RESUMO

Este estudo sobre *A democratização da gestão escolar no Município de Santa Bárbara do Pará a partir do PDE* buscou identificar quais as contribuições do Plano de Desenvolvimento da Escola para a gestão escolar, a partir de análises das ações implementadas na Escola Municipal do Livramento. Ele contempla uma discussão sobre a reforma do Estado e a nova proposta de gestão pública, que tornou-se mais flexível, capaz de se adaptar ao desenvolvimento tecnológico e às novas exigências da economia globalizada, que fizeram a reforma do Estado ser orientada pelos valores da eficiência, da qualidade na prestação de serviços e pela cultura gerencial nas organizações. Este trabalho mostra, também, a articulação existente entre sistema escolar e capitalismo, que exigiu, devido a crise no setor agrário-exportador (nos anos vinte) e a emergência do setor urbano-industrial, melhor escolarização, principalmente para as populações dos centros urbanos, associando, dessa forma, a educação ao desenvolvimento e à economia como solução para a crise. Observa-se, a partir da pesquisa, que as políticas públicas educacionais emanadas dos organismos internacionais têm suscitado novas formas de regulação e de gestão no país, nesse contexto surge a perspectiva de gestão da proposta do Fundescola/ PDE, na qual é reforçado o papel da liderança do diretor. O estudo identifica que o atendimento educacional no Pará e na Região Norte está centrado no ensino fundamental, revelando uma desproporção com relação à educação infantil e ensino médio. A discussão, aqui apresentada, a respeito da modernização da gestão enfatiza a importância da autonomia e da participação na escola pública como meio de alcançar a qualidade desejável na educação. Revela, ainda, o caráter impositivo da proposta do PDE ao ignorar a comunidade escolar e externa na sua formulação, sendo distinta e até contraditória com a proposta estabelecida pela legislação educacional brasileira, apesar do discurso dos idealizadores apontarem-na como uma proposta participativa e democrática.

Palavras-chave: gestão; autonomia; participação; Fundescola; Plano de Desenvolvimento da Escola.

ABSTRACT

This study is on school's management democratization in Santa Bárbara do Pará promoted by PDE. It intended to identify PDE's contributions to school management, based on analyses of actions done at Escola Municipal do Livramento. It presents a discussion on State reform and the new proposal of public management, which is more flexible and able to adapt itself to the technological development and to the new global economy needs, that made the State reform to give more importance to values like efficient and qualitative services as well as management culture in the organizations. This work shows the connections between educational system and capitalism, that demanded, because of the agrarian exportation crisis (1920) and the improvement of urban-industrial field, better access to schools, mainly to the cities population, relationing education to development and to economy to solve the crisis. It is possible to observe, through the research, that educational public policies, originated from international organizations created new forms of regulation and management in the country, in this context appear Fundescola/PDE proposal of management, that reinforces the principal's role as a leader. The study verified that educational attendance at Pará and at North Region is centred over the eight first years in school (period called fundamental teaching), revealing a great difference from infantile education (little children) and middle teaching (teenagers) that receive few economic attentions. The discussion, presented, on management modernization focus the importance of autonomy and of the participation in the public school as a way to achieve the desired quality in education. The study reveals, too, the impositive character of PDE's proposal that ignores external and internal school community in its formulation, being different and contradictory with the proposal established by Brazilian educational laws, despite the speech of people who idealized it to affirm it as a participative and democratic proposal.

Key words: management, autonomy, participation, Fundescola and School's Development Plan (PDE).

LISTA DE TABELAS

	Pág.
Tabela 1 Financiamento do PME das escolas – 2005	61
Tabela 2 Número de Matrículas de Educação Básica e Modalidades nos Estados da Região Norte – 2005	68
Tabela 3 Número de Matrículas de Educação Básica, por Dependência Administrativa nos Estados da Região Norte – 2005	69
Tabela 4 Número de Matrículas no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa nos Estados da Região Norte – 2005	70
Tabela 5 Número de Docentes por Grau de Formação, Segundo a Unidade da Federação – 1ª a 4ª Série do Ensino Fundamental – 1997	78
Tabela 6 Indicadores Educacionais do Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série – Santa Bárbara do Pará – 1998/ 2005	85
Tabela 7 Indicadores Educacionais da Escola Municipal do Livramento – Ensino Fundamental – 1998/2005	102
Tabela 8 Indicadores Educacionais (%) da Escola Municipal do Livramento – Ensino Fundamental – 1998/2005	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica
APO – Administração por Objetivo
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CEE – Conselho Estadual de Educação
CELPA – Centrais Elétricas do Pará
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF – Constituição Federal
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola
FUNDEF – Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola
GEFIN – Grupo de Gestão e Financiamento da Educação
GESTAR – Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LDBN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
ONU – Organização das Nações Unidas
PAE – Plano de Ação Estadual
PAM – Plano de Ação Municipal
PAPE – Projeto de Adequação de Prédios Escolares
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDRAE – Plano de Reforma do Aparelho do Estado
PES – Planejamento Estratégico da Secretaria
PIB – Produto Interno Bruto
PIPES – Programa de Iniciação a Pesquisa

PME – Plano de Melhoria da Escola
PNE – Plano Nacional de Educação
PPP – Projeto Político Pedagógico
PPE – Planejamento Político Estratégico
PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PROFA – Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
PROINT – Programa de Apoio Integrado ao Ensino, Pesquisa e Extensão
PROMEDLAC – Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe
PROUNI – Programa Universidade para Todos
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PTA – Plano de Trabalho Anual
RMB – Região Metropolitana de Belém
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC – Secretaria Executiva de Educação
SEMEC – Secretaria Municipal de Educação
SIIG – Sistema Integrado de Informações Gerenciais
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UEX – Unidade Executora
UFPA – Universidade Federal do Pará
UNAMA – Universidade da Amazônia
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
ZAP – Zona de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

	Pág.
RESUMO	
ABSTRAT	
LISTA DE TABELAS	
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I - A POLÍTICA EDUCACIONAL E OS NOVOS CONTORNOS PARA A GESTÃO ESCOLAR	26
1.1. A Política de Reforma do Estado e sua proposta de gestão	26
1.2. Administração versus gestão: a cultura empresarial na educação	41
1.3. A educação sob a ótica do desenvolvimento e da competitividade	45
1.4. A perspectiva de gestão na proposta do PDE	48
CAPÍTULO II – O PROGRAMA FUNDESCOLA/PDE	55
2.1. O Fundescola/PDE como proposta de política pública para a educação	55
2.2. O Fundescola no Estado do Pará	64
2.2.1. Caracterização do Estado do Pará	64
2.2.2 A política educacional no Estado do Pará e o contexto regional	67
2.2.3. A implantação do PDE no Estado do Pará	74
2.3 O Fundescola/PDE em Santa Bárbara do Pará	76
2.3.1. Caracterização do Município de Santa Bárbara do Pará	76
2.3.2. A Política Educacional do Município de Santa Bárbara do Pará	77
2.3.3 A implantação do Fundescola em Santa Bárbara do Pará	89
CAPÍTULO III – O CASO DA ESCOLA DO LIVRAMENTO	92
3.1. Modernização da gestão e autonomia escolar	92
3.2. O processo de elaboração do PDE na Escola do Livramento	99
3.3. O PDE enquanto elemento chave nas definições concretas da qualidade da educação?	108
3.4. Avanços e limites do PDE no contexto estudado	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS	120

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, o Brasil vem intensificando o processo de reformas no campo político-econômico e social para se adaptar às novas exigências do mundo globalizado, que afirmara ser a educação um dos principais determinantes da competitividade entre os países em desenvolvimento. Tomando como base as orientações contidas em documentos internacionais, advindas de importantes organismos multilaterais com diagnósticos e propostas de soluções consideradas cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe (SHIROMA, 2002).

As reformas advindas das orientações dos organismos internacionais compactuadas pelas elites dirigentes do País, objetivando modernizar o aparelho estatal daí incidirem prioritariamente na organização e nas formas de gestão, a partir de um modelo de gestão gerencial, que tem como base fundante o controle dos gastos público e a melhoria na qualidade dos serviços públicos. Promoveu um amplo processo de reformas na educação brasileira, seguindo o modelo de gestão gerencial adotado pelo Estado que incidiu principalmente na organização e na forma de gestão da escola. Pode-se afirmar que esse processo de reformas fora iniciado no governo Fernando Collor de Mello (1990 - 1992¹), consolidado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) e dado continuidade no governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003).

O que me leva a considerar que o projeto educacional brasileiro hegemônico da década de 1990 seguiu o modelo internacional que tem como referência as deliberações da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia) em 1990. É importante indicar que o país passou a adotar as orientações da referida Conferência, comprometendo-se em assegurar uma educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos dentro da concepção neoliberal.

A reforma capitaneada pelo governo federal no campo educacional pode ser caracterizada por duas frentes, sendo que a primeira teve como base um projeto global para a educação por meio da legislação educacional, a exemplo, da Lei de Diretrizes e Bases da

¹ Fernando Collor de Mello ficou na Presidência da República por um período de dois anos (1990-1992) e foi afastado por meio de *impeachment*. Em 1993, Itamar Franco (Vice-presidente de Collor) assumiu a presidência complementando o mandato dos quatro anos da administração.

Educação Nacional, nº. 9.394 de 1996 (LDBN) e a segunda, foi constituída pela implementação de um conjunto de planos setoriais e decretos do Executivo (PERONI, 2003).

É válido ressaltar que essas reformas atingiram principalmente a gestão e o financiamento da educação por meio de programas como: Dinheiro Direto na Escola; Programa Renda Mínima; o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF²) e o Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA), os quais evidenciam um processo de descentralização na aplicação dos recursos.

Desde a Constituição Federal de 1988, o Estado conseguiu assegurar toda uma legislação, apontada para a democratização da gestão do ensino público, a descentralização, autonomia e projeto político pedagógico das escolas.

Conforme as análises de Paro (2001) e Lima (2002) a principal função da escola é ser necessariamente democrática e os verdadeiros métodos para a construção da democracia têm como pilares a participação, a discussão e o diálogo, o que não significa, por exemplo, apenas a presença da comunidade na escola para eventuais reuniões de repasse de informações que podem estar diretamente relacionados ao comportamento dos filhos ou a entrega dos resultados das avaliações. Essa escola democrática caracteriza-se pela participação na tomada de decisão via colegiados representativos dos atores que fazem parte da escola.

Para Bobbio (1987, p. 135), o termo democracia foi empregado desde a Idade Clássica até os tempos atuais para designar uma das formas de governo, ou um dos diversos modos de exercer o poder político, “especificamente, designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo”. No entanto, o mesmo autor adverte que, antes de falar das características, virtudes e defeitos da democracia é necessário que se estabeleça a relação entre ela e as diferentes formas de governo, porque o conceito de democracia pertence a um sistema de conceitos, que constitui a teoria das formas de governo.

Democracia é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido respectivamente, por um ou por poucos. A princípio pode ser comparada com outras formas de governo, pois comporta aspectos positivos e negativos, “toda história do pensamento político foi marcada pela disputa em torno da melhor forma de governo (Ibid., p. 139).

² Fundo de natureza contábil, criado por meio da Emenda Constitucional Nº. 14 de 12/09/1996, regulamentado pela Lei Federal Nº. 9.424 de 24/12/1996. É uma legislação exclusiva para o ensino fundamental, criada com o objetivo de valorizá-lo por meio da redistribuição dos recursos destinados a educação.

Em Santos, B.S. (2002), encontra-se que a concepção de democracia, assumiu um lugar central no campo político durante o século XX, em primeiro lugar pela desejabilidade da democracia como forma de governo. E em segundo lugar após a Segunda Guerra Mundial, quando envolveu discussões sobre as condições estruturais da democracia e a compatibilidade ou incompatibilidade entre ela e o capitalismo.

O autor afirma que com o processo de globalização é suscitada uma nova ênfase na democracia local e nas variações democráticas no interior do Estado nacional, o que vai contribuir para recuperação de tradições participativas que haviam sido prejudicadas com o processo de reconstrução de identidades nacionais homogêneas. A democracia contra-hegemônica surgiu como uma nova forma de ver a sociedade, reconhecendo e valorizando seu pluralismo, caracterizando como uma democracia participativa.

Considerando que, embora as políticas educacionais estejam ancoradas no objetivo principal de melhorar a qualidade da educação pública brasileira sejam definidas, implementadas ou até mesmo reconstruídas com base nas estratégias discursivas de participação, redistribuição de responsabilidades, universalização da educação básica, na realidade sua concretização reflete o entendimento e as intenções das bases representativas do poder público que cada sociedade possui. Isso significa dizer que na prática as políticas educacionais se configuram de acordo com o posicionamento, entendimento e interpretação dos sujeitos responsáveis por suas implementações e ações, dependendo, portanto, do compromisso político e ético de cada ator envolvido no processo educativo, que poderão ou não estar articulados com os interesses democráticos instituídos legalmente.

Desse modo, mesmo que a escola ou o sistema de ensino público e suas estruturas organizacionais e culturais estejam interligados às regras formais das políticas educacionais, procurando seguir as metas, objetivos e orientações estabelecidas, tais sistemas encontram-se situados em dada realidade em que se constituem relações sociais e interpessoais das quais se estabelecem margens às liberdades e opções de escolha.

Isso implica no entendimento de que a ação organizacional é marcada por uma pluralidade de orientações e práticas, ou seja, ultrapassam-se as disposições formais legais instituídas, pois elas não são as únicas existentes que interferem tanto nos aparelhos centrais quanto nas organizações escolares. A perspectiva plural das organizações escolares pode causar intervenções e mudanças a partir de um modelo anárquico de organização sugerido por Lima (2001, p. 35), o qual “desafia o modelo bem instalado da burocracia racional, não por

procurar sobrepor-se-lhe, mas por procurar romper com ele na análise de certos fenômenos e certas componentes das organizações”.

Nesse sentido, todas as tensões e conflitos entre os atores centrais ou periféricos, apontam para o reconhecimento de que no interior das organizações escolares exista um espaço para exercício de certa autonomia, pois segundo Lima (2002, p.43) “[...] mesmo em uma administração centralizada, a força da imposição normativa nem sempre é obedecida, ou traduzida em poder e em ações orientadas em conformidade, [...]”, o que levará a uma infidelidade normativa, pois as regras estabelecidas não serão cumpridas em uniformidade, elas serão selecionadas e adequadas às realidades em que deverão ser inseridas.

A partir dessa compreensão, é possível afirmar que a política educacional enquanto política pública social não está restrita apenas aos diferentes níveis de governos e às estruturas organizacional, institucional e outros segmentos da sociedade como: os conselhos comunitários, associações de pais e mestres, grêmios estudantis, dentre outros, pois as interlocuções e práticas entre os diferentes atores da sociedade podem favorecer decisões de caráter mais democrático.

No que se refere à gestão democrática da escola pública, compreende-se a participação, o envolvimento, a responsabilidade, o compromisso, o respeito às diversidades e a busca de consenso, considerados como condições necessárias para um ensino eficiente e de qualidade. Conforme Bezerra (2003) essa qualidade constitui-se em estímulo ao cultivo de novas idéias educacionais. Mas, além disso, estabelece estreita relação com a distribuição de recursos para as escolas públicas e a descentralização de sua gestão, uma vez que estimula o desenvolvimento de soluções locais. Para a autora, isso significa transferir para as escolas os recursos para desenvolvimento de projetos e estimulá-las ao comprometimento com os possíveis problemas que possam surgir na escola.

A gestão descentralizada da escola pública, e aqui especificamente da educação básica, está configurada na lógica das reformas que o Estado brasileiro vem empreendendo, tendo em vista o controle e a eficiência dos serviços públicos, colocando-se em pauta o discurso da melhor qualidade e eficiência do atendimento ao público, que como indica Cabral Neto (2004, p. 44) “o conteúdo da descentralização, que fundamenta o gerenciamento da educação, é coerente com aquele desenhado no projeto de modernização da gestão pública brasileira”.

Nesse sentido, o Estado vem procurando desenvolver políticas de descentralização e de criação de responsabilidades e gerenciamento regionais que pode ser configurado como

uma nova estratégia onde o Estado passa de provedor para indutor e avaliador de políticas educativas (Cf. CABRAL NETO e CASTRO, 2005, p. 7). O Plano Decenal de Educação para Todos de 1993-2003, é um exemplo da proposta política que faz referência à descentralização, foi elaborado em conformidade às orientações de organismos internacionais, comprometendo-se em criar novos modelos de gerenciamento e universalizar a educação básica com equidade e qualidade (Cf. BRASIL/MEC, 1993, p.15, 46).

As políticas públicas descentralizadas dos anos de 1990 foram apresentadas como propostas para favorecer o desempenho do sistema educacional, reordenando o processo da gestão educacional, conferindo à escola a importância que lhe é devida como espaço das ações educativas e prestadora de serviços educacionais de boa qualidade (BRASIL/MEC, 2003). Dessa forma, substituiu-se a proposta centralizadora por ações educacionais mais efetivas, fazendo emergir uma pluralidade de propostas voltadas para a organização e funcionamento da escola pública. Tanto os Estados quanto os Municípios implantaram novas medidas de gestão em seus sistemas de ensino e nas escolas, orientados pelo arcabouço legal instituído.

No entanto, existe um embate político sobre a gestão da escola pública, em que apresentam duas visões diferenciadas, uma apontando para uma concepção democrática, que respeita a construção coletiva da escola, sua identidade e cultura. E outra, procedente de programas com financiamento internacional, notadamente do Banco Mundial, ancorada na concepção gerencialista e efficientista de gestão (FONSECA, 2002).

Para a mesma autora, o Programa Fundescola apresenta-se como o projeto mais significativo, pois sua abrangência geográfica e sua amplitude de proposta alcançam vários componentes que afetam diretamente a administração da escola. Foi considerando esse programa e as ações desenvolvidas por ele nas escolas, que este estudo toma como objeto de pesquisa o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), considerado como principal produto do Fundescola.

O meu interesse em pesquisar a gestão escolar a partir do PDE surgiu da experiência na graduação como bolsista de Iniciação Científica (2000) quando participei do grupo de pesquisa Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN) do Centro de Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA). Durante esse período, como bolsista (PROINT e

depois PIPES)³, tive contato com uma literatura mais direcionada à gestão e ao financiamento da educação no Estado do Pará, o que me proporcionou maior conhecimento sobre a realidade educacional paraense e despertou-me para novas investigações dessa área.

Um outro fato, que veio concorrer para essa pesquisa foi a experiência profissional adquirida nas escolas públicas do Município de Santa Bárbara do Pará (2001 a 2004), onde trabalhei como coordenadora pedagógica e, mais tarde, assumi a gestão da Secretaria de Educação daquele Município.

O contato com essas novas funções desvelaram desafios com relação à compreensão do processo de elaboração, definição, implementação e consequência das políticas educacionais, particularmente, as de gestão que estavam sendo desenvolvidas nas escolas pelo Fundescola.

O referido Fundo prioriza ações que contemplam três áreas: gestão educacional, ensino e aprendizagem e padrões mínimos de funcionamento das escolas. Para cada área são desenvolvidos os seguintes projetos: 1) Padrões Mínimos de Funcionamento das Escolas: PAPE e PDDE; 2) Processo de Desenvolvimento da Escola: PDE, GESTAR e Escola Ativa; 3) Comunicação, Mobilização e Controle Social: Disseminação dos resultados do Programa FUNDESCOLA (Revista Nova Escola, TV Educativa, Programas de Rádio, Boletim Técnico do FUNDESCOLA), PRASEM, EJE; 4) Fortalecimento dos Sistemas e Programas Nacionais de Informação Educacional: SAEB; 5) Gestão e Desenvolvimento Institucional de Sistemas Educacionais: SIIG e PGS (MEC/ FUNDESCOLA, 2002). Dentre esses projetos, deter-me-ei na análise do PDE, objeto de estudo desta pesquisa.

Nessa perspectiva de discussão, esta pesquisa busca identificar quais as contribuições do PDE na gestão escolar, com base na análise das ações desenvolvidas na Escola Municipal do Livramento e como essa proposta pode contribuir com o seu processo de democratização.

A) As Questões de Pesquisa

A partir das considerações acima apresento, três questões norteadoras para efeito de aprofundamento do estudo:

- A concepção de gestão que fundamenta o PDE tem contribuído com o processo de democratização da escola municipal do Livramento?

³ Programa Integrado de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (PROINT) e Programa de Iniciação a Pesquisa (PIPES/ UFPA).

- Como estão sendo incorporados na escola os novos elementos de participação e autonomia trazidos pelo PDE e como eles podem contribuir para o processo de democratização da gestão?
- Quais são os limites e as possibilidades do PDE na melhoria da gestão escolar?

B) Os Objetivos da Pesquisa

Para orientar esta pesquisa buscou-se como objetivo geral identificar as contribuições do PDE na gestão escolar, com base nas análises das ações implementadas na Escola Municipal do Livramento.

E como objetivos específicos foram definidos: identificar se o modelo de gestão apresentado pelo PDE contribui para o processo de democratização escolar; verificar como foram implementados na escola os elementos de participação e autonomia trazidos pelo PDE e quais foram suas contribuições com o processo de democratização da gestão escolar; identificar possíveis situações problemáticas no PDE que podem impedir o alcance de seus objetivos de gestão escolar no contexto de Santa Bárbara do Pará.

C) Percurso metodológico

A pesquisa foi realizada em uma escola pública do município de Santa Bárbara do Pará levando-se em consideração algumas questões como: ter sido um dos primeiros municípios a implantar o Programa Fundescola/PDE no Estado do Pará, ser um município predominantemente rural com escolas pequenas e implantar programas nacionais, que exigem acompanhamento técnico e pedagógico, o que demanda a presença de profissionais da área.

O recorte temporal para este estudo abrange o período de 1999 a 2004. Em primeiro lugar, por esse período estar relacionado com a implantação de várias ações do Fundescola no Município que, de certa forma, incidiram positivamente na reorganização da estrutura física das escolas, onde todas as escolas da rede municipal receberam recursos para ampliação e adequação das salas de aula. E em segundo lugar, pela educação ter sido colocada na administração de 2001 a 2004 como prioridade na agenda administrativa.

Esta pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, que procura traduzir e expressar o fenômeno estudado, delimitando o tempo e o espaço do objeto, aproximando

sempre mais o pesquisador e a pesquisa, utilizando-se de diferentes técnicas interpretativas visando compreender o fenômeno estudado e como afirma Chizzotti (1991, p. 79): [...] “as ciências humanas têm sua especificidade – o estudo do comportamento humano e social – que faz delas ciências específicas, com metodologia própria”.

No campo dessa perspectiva investigativa, concordo com Ludke (1986) quando identifica alguns pontos básicos que a caracterizam, dentre eles, destacam-se: o contato direto do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo investigada; o material obtido nessas pesquisas é rico em descrições de pessoas, situações, acontecimentos; todos os dados da realidade são considerados importantes; o pesquisador delimita cada vez mais o estudo a medida em que este se desenvolve.

Na abordagem qualitativa, a problemática é sempre redefinida e delimitada de novo, pois é na exploração do contexto social onde se realiza a pesquisa que o problema vai se definindo e se delimitando, ela não se dá a partir de afirmações. Deste modo, assumi uma atitude aberta a todas as manifestações que observei, sem me deixar conduzir por preconceitos, para poder alcançar e perceber melhor o fenômeno observado.

Esta abordagem foi escolhida, em função das questões e objetivos do estudo, visto que a intenção é analisar o PDE, numa perspectiva que extrapole a dimensão meramente quantitativa e abstrata, que termine encobrendo os impasses, conflitos e perspectivas vivenciadas pelos sujeitos que executam e enfrentam cotidianamente os impactos e efeitos das políticas públicas educacionais na escola. A opção por esta abordagem justifica-se também por colocar-se enquanto possibilidade de compreensão da realidade sócio-histórica, por meio de um movimento reflexivo do fenômeno, apresentando as diferentes dimensões que se estabelecem no contexto da instituição educativa, permitindo ainda identificar possíveis fatores que impeçam ou limitam a escola no seu processo de democratização da gestão.

Desenvolvi a pesquisa em dois momentos distintos, porém concomitantes. O primeiro momento contou com uma revisão bibliográfica nas revistas, periódicos e livros, documentos do PDE, procurando situar o objeto para um estudo aprofundado acerca da temática em questão, pois como afirmam Pádua (2000) e Marconi e Lakatos (1986) a pesquisa bibliográfica coloca o pesquisador em contato com o que já se produziu e registrou a respeito do tema de pesquisa, ou seja, aproxima o pesquisador e o objeto de estudo. Esse primeiro momento possibilitou a construção teórica com informações, elementos para o processo de sistematização dos dados levantados.

Com relação à revisão bibliográfica, são tomados alguns pesquisadores do campo educacional que tratam sobre a questão das políticas educacionais a partir dos anos de 1990, período da reforma do Estado e das reformas educacionais implementadas pelo MEC, dentre eles pode ser citado: Vieira (2001), Shiroma (2002), Santos (1999, 2001), Bresser Pereira (1997), Fonseca (1997), Oliveira D.A. (1990), Oliveira N.C.M. (2005), Peroni (2001, 2003). No campo específico da gestão escolar e do FUNDESCOLA destacam-se as discussões de Felix (1989), Xavier e Amaral Sobrinho (1999), Amaral Sobrinho (2001), Oliveira et. all. (2004), Libâneo (2001), Lima (2002), Paro (2001).

No segundo momento foi realizado um estudo documental, como forma de propiciar um contato com os dados oficiais e poder contextualizar o fenômeno no contexto local. Os documentos que sustentam o estudo foram: **Manual de como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**, que serviu como documento para conhecer e identificar os objetivos e os princípios norteadores do PDE; **Série Documentos Nº 2 do Fundescola**, que contribuiu para compreensão do conceito de gestão expressa na proposta do Plano; o **PDE elaborado pela escola** (pesquisada), que identificou suas principais dificuldades e a partir dele a escola pôde elaborar seu PME; o **Plano de Melhoria da Escola (PME⁴)** é um plano que visa dar conta das principais dificuldades da escola; as **Atas** das reuniões do PDE, onde estão registradas as ações e eventos desenvolvidos pela escola; **documentos da Secretaria Municipal de Educação** que serviram de aporte para a pesquisa como Planejamento Estratégico da Secretaria, dados estatísticos, pesquisa denominada como “Chamada Cidadã”.

Diante das limitações de alguns documentos como as atas da escola que muitas vezes eram imprecisas e não informavam claramente os eventos e acontecimentos, foi recorrido ao registro de algumas conversas com a ex- Secretária de Educação do Município, que assumiu essa pasta de 1997 a 2004, passou pelo processo de implantação do Programa Fundescola/PDE e na organização do ensino no município; com a atual Diretora de Ensino da SEMEC, que participou de todo o processo de implantação do Fundescola/PDE no município como coordenadora pedagógica, inclusive contribuiu com a elaboração do Plano de Ação Municipal (PAM) e do Plano de Ação Estadual (PAE), que era uma exigência para implantação do Fundescola; com a primeira Diretora da Escola do Livramento e a atual, pois ambas acompanharam o processo de implantação do PDE tanto no município quanto na

⁴ O PDE engloba ainda o Plano de Melhoria da Educação (PME) que financia ações relacionadas ao programa.

escola, a primeira como diretora da escola e a segunda como professora, desse modo, puderam informar como se deu o processo de implantação do PDE na escola.

Em seguida, foi realizada a análise dos dados, fundamentando-me na proposta desenvolvida por Pádua (2000, p.78), por meio de uma classificação e organização das informações coletadas, estabelecimento das relações existentes entre os dados e o referencial teórico e, quando necessário, tratamento estatístico dos mesmos.

A organização das informações foi desenvolvida a partir de um plano flexível e um processo interpretativo, que me possibilitou rever e reavaliar constantemente todas as etapas da pesquisa, conforme a sua importância e evidência, elegendo questões prioritárias e categorias significativas relacionadas ao problema e aos objetivos. Neste momento verifiquei a pertinência das informações registradas; a relevância dessas informações e a autenticidade dos documentos que foram pesquisados, confrontando-os com o referencial teórico.

D) Composição da dissertação

Esta dissertação é composta de três capítulos: o primeiro contempla uma discussão a respeito da reforma do Estado e da nova proposta de gestão pública, mais flexível capaz de se adaptar ao desenvolvimento tecnológico e as novas exigências da economia globalizada. Com esse modelo de gestão a reforma do Estado passou a ser orientada pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços e pela cultura gerencial nas organizações.

Este capítulo também mostra a articulação existente entre sistema escolar e capitalismo, que com a crise no setor agrário-exportador (nos anos de 1920) e com a emergência do setor urbano-industrial exigiu-se melhor escolarização principalmente para as populações dos centros urbanos, associando-se dessa forma educação ao desenvolvimento, a economia, como solução para crise. Que as políticas públicas educacionais emanadas dos organismos internacionais têm suscitado novas formas de regulação e de gestão no País, nesse contexto surge à perspectiva de gestão da proposta do PDE, em que é reforçado o papel da liderança na pessoa do diretor.

O segundo capítulo apresenta o programa Fundescola/PDE, sua criação, constituição, missão e exigência para implantação de sua política nos Estados, Municípios, Secretarias de Educação e escolas públicas. Demonstra como o programa foi implantado no Estado do Pará e

no Município de Santa Bárbara do Pará, faz uma caracterização da política educacional dos respectivos entes federados.

Neste capítulo é realizada a análise dos dados educacionais do Estado do Pará no contexto da Região Norte, e fica evidenciado que ele tem maior taxa de atendimento educacional (48%) na Região. Por outro lado, a maior taxa de atendimento da educação na Região está centrada no ensino fundamental, com 63% das matrículas, revelando uma desproporção com relação à educação infantil e ensino médio com taxa de atendimento de 11% e 13% respectivamente.

O terceiro capítulo faz uma discussão a respeito da modernização da gestão, na qual enfatiza a importância da autonomia e da participação na escola pública como meio para alcançar qualidade desejável na educação. Em seguida, é apresentado o contexto da implantação e de inserção do PDE na Escola do Livramento, onde se pode perceber o caráter impositivo de sua proposta ao ignorar a comunidade escolar e externa na sua formulação; destaca seus avanços e limites no contexto pesquisado e; evidencia que a proposta do PDE torna-se distinta e até contraditória com aquela estabelecida pela legislação educacional, apesar do discurso dos idealizadores em apontarem-na como uma proposta participativa e democrática.

CAPÍTULO I

A POLÍTICA EDUCACIONAL E OS NOVOS CONTORNOS PARA A GESTÃO ESCOLAR

Tornar gerentes públicos mais autônomos significa fazê-los mais eficientes, dada a complexidade dos problemas modernos que os governos enfrentam em um mundo de rápidas mudanças. Fazê-los mais *accountable* significa desenvolver novas formas de planejamento estratégico e de controle (BRESSER PEREIRA, 2001).

1.1. A Política de Reforma do Estado e sua proposta de gestão

Os anos de 1990 podem ser caracterizados como um período fecundo de formulações de propostas para a educação no Brasil, principalmente no que se refere à gestão educacional. Ao longo do qual aconteceram mudanças na administração dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, que resultaram numa diversidade de experiências na gestão da educação. Tais mudanças foram justificadas como necessárias na solução dos problemas que afetavam o ensino como carência no atendimento, por parte do poder público, universalização da educação básica e, conseqüentemente, das novas demandas econômicas no contexto da reestruturação capitalista. Conforme Oliveira, D. A. (2001, p. 106),

Alguns estudos vêm demonstrando que o Estado começa a apresentar sinais de esgotamento e crise ante a assunção de novas instituições políticas, de caráter global e pluricentradas. Essas instituições passam a negociar parâmetros e normas gerais para o mercado mundial e as políticas dele advindas (as leis de *royalties*, as normas de qualidade, as regras de intercâmbio mundial etc.) e também passam a interferir nas políticas internas dos Estado-nações .

Esse movimento causado pelas instituições políticas pode evidenciar uma mudança nos centros de poder, que segundo Oliveira D. A. (op. cit., 2001) deve ser explicada, não somente pelo desgaste do papel do Estado assistencialista, ou pelo modelo de administração pública burocrática falida, mais pelo processo de reestruturação do capitalismo que atinge não só o modo de produção, mas a organização da sociedade.

De certa forma, as mudanças educacionais implementadas nos anos de 1990 tiveram como objetivo responder às exigências de ajuste das condições de produção ao processo de reestruturação capitalista priorizando o atendimento da educação básica, mais especificamente ao ensino fundamental, justificando-se pela necessidade de propiciar à população conhecimentos necessários para uma integração na sociedade atual, sendo que posteriormente houve um redimensionamento dessa focalização, conforme se verifica na passagem abaixo:

Mais recentemente, essa preocupação passou a ser simplificada através de um novo conceito, cunhado nos discursos oficiais, cuja definição é atribuir aos trabalhadores a capacidade de se tornarem empregáveis, ou seja, o que é hoje designado por empregabilidade. A educação básica, assim passou a ser diretamente relacionada com a possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de trabalho (Id., 2001, p.107).

Nesse processo de reestruturação capitalista, foram exigidos novos padrões de produção e a escolarização tidos como importantes ou imprescindíveis na implementação do referido processo. Dessa forma, as mudanças atingiram não somente as questões de conteúdos, mas “[...] a política que deveria nortear a educação, suas formas de financiamento, controle e gestão” (Ibid., p.107).

Com a exigência de ajuste das condições de produção ao processo de reestruturação capitalista, é exigida a reconstrução do Estado de modo que ele possa enfrentar os desafios da sociedade no século XXI e seja forte para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional, porém essa era uma exigência difícil para os países da América Latina que passavam por uma situação bem peculiar, o que pode ser conferido na passagem seguinte:

A construção de um novo tipo de Estado é também a grande questão para América Latina. Mas embora haja um contexto global de reformas, há importantes peculiaridades latino-americanas. Primeiro, no que diz respeito à situação inicial da crise do Estado, cuja gravidade era bem maior do que a existente no mundo desenvolvido. Não só estes países entravam em uma séria crise fiscal como ainda o modelo anterior de desenvolvimento econômico (modelo de substituição de importações) exauria-se. Ademais, o problema da dívida externa tornou-se crônico em quase todo o continente. A não resolução destes problemas estruturais fez com que a década de 80 fosse marcada, para a maioria das nações latino-americanas, pela estagnação e por altas taxas de inflação (CLAD, 1998, p. 27).

Para o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), a reconstrução do Estado foi tida como a saída para os países latinos enfrentarem seus principais problemas de redemocratização, desenvolvimento econômico e distribuição de riqueza. E desse modo, as autoridades governamentais responsáveis pela modernização da administração pública e da reforma do Estado dos países membros do CLAD, consideram que a implantação da reforma gerencial nesses países seria fundamental para aumentar a governança⁵ do Estado e melhorar a governabilidade democrática do sistema político (CLAD, 1998).

A Reforma Gerencial é uma modificação estrutural do aparelho de Estado. Não pode ser confundida com a mera implementação de novas formas de gestão, como a da qualidade total. Trata-se de mudar os incentivos institucionais do sistema, de modo a transformar as regras burocráticas mais gerais, o que permitiria aos administradores públicos adotar estratégias e técnicas de gestão mais adequadas (Ibid., p. 31).

No Brasil, a reforma vai acontecer por meio da aprovação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, que propôs criar condições para reestruturação da administração pública com bases modernas e racionais, pois segundo seus idealizadores, Fernando Henrique Cardoso⁶ e Luiz Carlos Bresser Pereira⁷, o modelo de

⁵ Governança é entendida aqui como a capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva as decisões politicamente tomadas (CLAD, 1998, p.32)

⁶ Presidente da República Federativa do Brasil que submeteu ao Congresso uma Emenda Constitucional ao capítulo sobre administração pública da Constituição Federal de 1988 que veio ser a chamada Reforma Administrativa (Cf. BRESSER PEREIRA, 2001).

gestão pública burocrático demonstrava-se ultrapassado, preso a padrões hierárquicos rígidos, concentrando-se principalmente no processo e não nos resultados, incapaz de dar conta das necessidades e exigências de uma economia globalizada.

Para Bresser Pereira (1997, p. 28), a necessidade de se fazer uma reforma administrativa surge como solução para resolver o problema da administração pública brasileira. O autor sustenta que a reforma administrativa é um problema que todos os governos, em todos os tempos enfrentam justamente para tornar a administração mais moderna e eficiente, no entanto, o autor ressalta que:

[...] reformas administrativas estruturais só houveram duas no capitalismo. **A primeira** foi a da implantação da administração pública burocrática, em substituição à administração patrimonialista, que ocorreu no século passado nos países europeus, na primeira década deste século nos Estados Unidos, nos anos 30 no Brasil. **A segunda** está sendo a implantação da administração pública gerencial, que tem seus precedentes ainda nos anos 60, mas que, de fato, só começa a ser implantada nos 80, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos 90, nos Estados Unidos [...] pelo governo Clinton, e no Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com aprovação do *Plano Diretor da Reforma do Estado* (1995).

Para Rezende (2004), a crise do Estado tornou-se mais evidenciada a partir dos anos de 1980, período em que o Estado ampliou sua presença no setor produtivo, aumentando suas despesas públicas e sua intervenção nas atividades sociais e econômicas. O Estado cresceu em termos de empregos no setor público, o que contribuiu para o desequilíbrio das contas públicas, bem como para o aumento da dívida externa, aprofundamento da crise fiscal e aumento da inflação.

Segundo Abrucio (1997, p.12), a crise do Estado afetou a organização das burocracias públicas. Por outro lado, os governos enfrentaram a diminuição de recursos e o aumento de sua dívida. Dessa forma, a redução de despesas virou prioridade no combate a crise e teve dois efeitos:

⁷ Ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), na primeira administração de Fernando Henrique Cardoso.

Primeiro a redução de gastos com pessoal era vista como necessária _ os discursos das administrações de Thatcher e Reagan representaram o ponto máximo desta tendência. Segundo, era preciso aumentar a eficiência governamental, o que implicava [...] uma modificação profunda no modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas _ leia-se: o modelo weberiano era ineficiente.

Tragtenberg (2006, p. 171) ao fazer uma análise do pensamento weberiano, quando resgata uma das principais preocupações do sociólogo alemão: a burocracia como um tipo de dominação, demonstra que as teorias administrativas nasceram predestinadas a garantir a produtividade nas organizações, sofrendo, portanto, de uma firme vocação para harmonizar as relações entre capital e trabalho. Para Max Weber, a burocracia significava um tipo de poder, comparando-a com uma organização, “é um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente com vista a fins. A ação racional burocrática é a coerência da relação entre meios e fins visados”.

Segundo Bresser Pereira (op. cit., p. 3), a Grande Crise Econômica dos anos de 1980, quando ocorreu a redução das taxas de crescimento dos países centrais à metade do que foram nos vinte anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, levou os países em desenvolvimento a terem sua renda por habitante estagnada por 15 anos, e provocou o colapso dos regimes estatistas do bloco soviético, cuja causa fundamental atribui à crise do Estado. O mesmo autor entende que essa crise foi uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise na forma burocrática de administrar o Estado, pois, para ele, o Estado deve garantir além da ordem interna, da estabilidade da moeda e do funcionamento dos mercados, a coordenação econômica.

Diante das dificuldades do Estado, que começara a perder seu poder de ação e a enfrentar os problemas da governabilidade e os efeitos da globalização, enquanto um Estado com menos recurso e menos poder, exigiu-se mais agilidade e flexibilidade internamente. Com “a ascensão de teorias críticas às burocracias estatais, como *public choice* nos Estados Unidos e o ideário neoliberal hayekiano (principalmente na Grã-Bretanha), abriu espaço para o avanço do modelo gerencial como referência ao setor público” (ABRUCIO, op. cit., p.12) e segundo o mesmo autor, existia uma visão negativa a respeito da burocracia, até mesmo pelo

senso comum, se tornando muito difundida no final dos anos de 1970 e no começo dos anos 1980.

O sentimento antiburocrático foi sendo acentuado pela imagem que se tinha da burocracia à época, pois ela era considerada como um grupo de interesse e não como um corpo técnico que estava a serviço dos cidadãos (Idem, 1997). Diante desse quadro, a nova proposta que surge para a administração pública é o modelo gerencial que era adotado no setor privado, defendido pelos mentores da reforma como o melhor.

A administração pública gerencial, também chamada de “nova administração pública” “emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, a expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial” (op. cit., 2005, p. 5). Com esse modelo de gestão, a reforma do Estado passou a ser orientada pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (C.f. BRASIL, 1995, p. 12).

De acordo com PDRAE, a reforma do Estado redefine o papel do Estado que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, assumindo a função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Mantêm-se no papel de promotor dos serviços sociais como educação e saúde, considerados essenciais para o desenvolvimento, mas ao mesmo tempo em que continuará subsidiá-los buscará o controle social direto e a participação da sociedade, ou seja, transfere para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (Ibid., p. 6),

Nessa perspectiva, busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura .

Os serviços sociais mesmo sendo considerados essenciais deixam de ser responsabilidade direta do Estado, ou seja, são considerados como atividades não-exclusivas do Estado, “onde ele atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas” (Ibid., p. 27), significando que dentro dessa proposta de reforma os serviços

essenciais de atendimento ao cidadão serão transferidos para a sociedade e mantidos por ela, por meio da publicização prevista no PDRAE, quer dizer transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal que assumirá a forma de “organizações sociais”. Em outras palavras,

O projeto de organizações sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal (Ibid., p.42).

Por meio dessas ações, de transferência de responsabilidades para a iniciativa privada, o Estado se descentralizará, deixando de ser o principal responsável pela garantia dos bens e serviços, ficando livre para administrar de forma flexível e eficiente, voltado para o atendimento do cidadão-cliente.

A partir das mudanças provocadas pela reforma do aparelho estatal, verifica-se no contexto brasileiro uma expressiva defesa pela descentralização no setor público, como estratégia de desburocratizar a gestão pública com vistas a melhorar a qualidade e eficiência na prestação dos serviços promovidos pelo governo federal. Com isso, intensifica-se a estratégia descentralizadora das políticas sociais quando grande parte destas são repassadas aos governos estadual e municipal, estabelecendo dessa maneira, uma nova arquitetura político-institucional entre as esferas de governo.

Atualmente, o processo de descentralização faz parte do plano de reforma do Estado, pois ela ocorre em um contexto de grande competitividade internacional, que tem como regra a desregulamentação, com objetivo de afastar os obstáculos ao jogo do livre mercado, além disso, os países latinos, inclusive o Brasil, se encontram mergulhadas em uma dívida externa que foi aprofundada nos anos de 1980 tornando-os mais dependentes dos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) que exige desses países a diminuição dos gastos (Cf. PERONI, 2003).

Desse modo, tanto o ajuste do país à política dos organismos internacionais como o próprio processo de competitividade internacional, no qual os países querem livrar-se dos 'obstáculos' ao livre jogo do mercado, são parte do mesmo movimento, que tem como conseqüência a diminuição do Estado frente às políticas sociais, e a educação é parte desse processo (Id., 2003, p. 69).

A Constituição Federal de 1988 (C.F.) é um marco no processo de descentralização, o que fica explícito no Art. 18, que fala da organização político-administrativa do Brasil, compreendendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, asseguradas suas autonomias.

No que se refere à compreensão sobre descentralização, é comum encontrar certa confusão conceitual a respeito do que venha a ser descentralizar, desconcentrar e democratizar políticas públicas. Nesse sentido Garcia (1995) faz alguns questionamentos para a compreensão do processo:

Devem ser descentralizadas a concepção e a elaboração das políticas ou só os recursos e a execução? A descentralização é sempre igual à democratização? Quem executa deve conceber? Ou a concepção deve ser elaborada de forma centralizada, porém democrática e participativa, para assegurar unidade e objetivos e o princípio de equidade? A desconcentração é sempre um processo que conduz à democratização? Ou, ao contrário, deve tornar as estruturas administrativas mais suscetíveis de manipulação e objeto de disputa pelos poderes políticos locais? A desconcentração substitui a descentralização? (Id., 1995, p. 5)

As questões aqui apresentadas costumam aparecer freqüentemente quando se discute a descentralização, a desconcentração e a democratização de políticas públicas e neste caso políticas públicas educacionais. A intenção não é responder as questões, mas, sobretudo aprofundar o estudo a respeito da temática.

Para Ribeiro e Guedes (2001), a desconcentração caracteriza-se como um processo de dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então se encontravam localizadas centralmente. A iniciativa visa aprimorar e ampliar a eficiência e a presença do

poder central, que segundo os autores é compatível com a centralização. A descentralização se caracteriza fundamentalmente pela distribuição do poder decisório, o que vem dificultar sua efetivação concreta.

Garcia (op. cit.) situa historicamente o debate sobre a descentralização em três momentos da efervescência do tema: um primeiro momento do debate começou a se manifestar diante da crise financeira do setor público federal, ocorrido a partir da segunda metade da década de 1970, quando os Estados e Municípios reivindicaram maior descentralização tributária, financeira e decisória, segundo o autor, surgindo daí a expansão do movimento municipalista e as pressões por reforma tributária e fiscal e por maior autonomia para os governos estaduais e municipais. Neste sentido, a concepção de descentralização foi associada à exigência de autonomia para os Estados e Municípios enquanto unidades da federação.

O segundo momento de debate sobre a descentralização surgiu no final dos anos 1970 e início dos anos de 1980, período efervescente de lutas pela democratização do país. Organizações da sociedade civil solicitaram mudanças nas políticas públicas sociais, demandando maior participação na definição e execução e maior controle social da administração pública.

Tais movimentos, ao fazerem avançar a democratização política do país, evidenciaram a necessidade de se repensar as atribuições e partilhas de responsabilidades, poder e recursos na prestação de serviço ao público e, com isto, ingressaram no debate sobre descentralização, introduzindo uma concepção democrática a este processo, que não estava de todo presente na força impulsora anteriormente comentada (Idem, 1995). Nesse segundo momento a concepção de descentralização foi associada ao processo de democratização, onde a sociedade civil exigiu mudanças nas políticas públicas sociais por meio da participação e do controle social na administração pública.

O terceiro momento se manifesta ao mesmo tempo do segundo. Está relacionado ao projeto neoliberal, quando este ganha maior destaque fortemente influenciado pelos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos e Margareth Thatcher, na Inglaterra.

As formulações iniciadas no Departamento de Estado norte americano, no BIRD e no FMI desde meados da década ganham foro de teoria oficial⁸ das agências multilaterais, do governo dos Estados Unidos e das grandes empresas transnacionais. Validadas pelas políticas econômicas e sociais praticadas naqueles dois países, ingressa-se na era do Estado, da desestatização, da desregulamentação, da descentralização, da abertura comercial (Ibid., p. 07).

Como já foi apresentada, a discussão a respeito da descentralização ganhou compreensões diferentes ao longo dos anos que inicialmente manifestara-se como: busca de autonomia pelos Estados e Municípios; de participação da sociedade civil nas definições das políticas públicas sociais e no controle da administração pública e; uma terceira compreensão da descentralização e que está articulada a autonomia, a participação e ao controle da administração pública, a democratização. Neste sentido, a descentralização passa a ser vista como um processo de democratização para a sociedade em seus diferentes aspectos, onde se exige principalmente uma mudança na administração pública.

Bresser Pereira (2001, p. 12) trabalha com a perspectiva de que no Brasil aconteceram três reformas administrativas, sendo que em uma delas deu-se o retorno à democracia (1988), mas para este autor, a reforma da gestão pública de 1995 é considerada como a segunda maior reforma administrativa do Brasil:

A primeira, que começou em 1936, foi a reforma burocrática que estabeleceu um serviço público profissional e os princípios da administração pública burocrática. A segunda, estabelecida pelo regime militar através do Decreto-Lei nº 200 (1967), foi uma reforma evolucionária – um tipo pioneiro de reforma da gestão pública -, que foi interrompida em 1988, com retorno à democracia. A terceira incorporada na Constituição de 1988, foi a contra-reforma que tentou estabelecer ou restabelecer regras burocráticas rígidas dentro do Estado brasileiro.

Desse modo, compreende-se que a concepção de descentralização do início dos anos de 1980 foi associada com a proposta de redemocratização para o país, onde a sociedade civil manifestou sua insatisfação contra a ordem estabelecida, exigindo mudanças na forma de gestão da administração pública, ora centralizada e presa a padrões hierárquicos, sem espaço para o exercício da autonomia, da participação e do controle social.

⁸ Posteriormente passou a ser conhecida como o Consenso de Washington.

Nessa perspectiva de estabelecimento de uma sociedade democrática, recorri às análises de Bobbio (1987) e Santos, B. S. (2002) que apresentam a compreensão e concepção de democracia que veio sendo utilizada para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político.

Para Bobbio (1987, p. 135) o termo democracia “designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo”. No entanto, o autor adverte que, para se falar em democracia, suas características, virtudes e defeitos, é necessário que se estabeleça a relação entre ela e as outras formas de governo, pois só assim é possível estabelecer seu caráter singular.

Em outras palavras, desde que o conceito de democracia pertence a um sistema de conceitos, que constitui a teoria das formas de governo, ele não pode ser compreendido em sua natureza específica senão em relação aos demais conceitos do sistema, dos quais delimita a extensão e é por eles delimitado.

Dessa forma, o autor apresenta os diferentes usos a que a teoria das formas de governo foi destinada ao longo do tempo e segundo diferentes autores. Inicialmente, é apresentado o uso descritivo (ou sistemático), seguido do prescritivo (ou axiológico) e depois o histórico.

No uso **descritivo**:

[...] a democracia é uma das três possíveis formas de governo na tipologia em que as várias formas de governo são classificadas com base nos diversos números dos governantes. [...] é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos (Id., 1987, p. 137).

A democracia com significado **prescritivo** pode ser considerada a princípio como uma forma de governo semelhante às outras, com aspectos positivos e negativos, podendo ser comparada como uma forma boa ou má. Como afirma Bobbio (Ibid., p. 139):

Toda a história do pensamento político está atravessada pela disputa em torno da melhor forma de governo: no interior desta disputa, um dos temas recorrentes é a argumentação pró e contra a democracia.

Essa disputa sobre a melhor forma de governo e a argumentação a favor ou contra a democracia já se encontrara no pensamento grego desde Heródoto, Péricles, Platão e Aristóteles, dentre outros, sendo que alguns destes tecem elogios e outros condenam, mas como destaca Bobbio (Ibid., p. 140): “no pensamento grego, o elogio e a condenação se avizinham”.

No uso **histórico**, a democracia é compreendida como uma teoria das formas de governo que serve não apenas para classificar as várias constituições ou para recomendar uma mais que a outra, “mas também para descrever os vários momentos sucessivos do desenvolvimento histórico considerado como uma passagem obrigatória de uma forma a outra” (Id., 1987, p. 136), ou seja, o autor constata que uma etapa pode suceder a outra, considerando-se assim como uma degeneração da precedente (regressiva); ou pode ser um aperfeiçoamento da precedente (progressiva) e ainda pode voltar ao princípio após ter percorrido todas as etapas (cíclicas).

Bobbio (Idem) indicou que desde o pensamento grego, com os antigos e passando para os clássicos e modernos, a discussão acerca da melhor forma de governar foi colocada como central nos debates e discussões acerca do pensamento político.

Santos, B. S. (op.cit., p. 39 e 40) em suas análises constata que a concepção de democracia que historicamente veio sendo construída “[...] assumiu um lugar central no campo político durante o século XX”, pois nesse século houve intensa disputa em torno da questão democrática e envolveu dois debates, sendo que um ocorreu na primeira metade do século, centrando-se em torno da desejabilidade da democracia como forma de governo, no entanto:

[...] a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (Schumpeter, 1942). Essa foi a forma hegemônica de prática da democracia no pós-guerra, em particular nos países que se tornaram democráticos após a segunda onda de democratização.

O segundo debate ocorreu após a Segunda Guerra Mundial que envolveu duas discussões: a primeira acerca das condições estruturais da democracia e sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre democracia e capitalismo, que significava apresentar os países que estavam propensos à democracia e os que não estavam devido às suas condições estruturais. Dentre essas condições estruturais, que explicaria a baixa densidade democrática na segunda metade do século XX, destacam-se:

O papel do Estado no processo de modernização e sua relação com as classes agrárias; relação entre os setores agrários e os setores urbanos e o nível de ruptura provocado pelo campesinato ao longo do processo de modernização (Ibid., p. 40).

Ou seja, para torna-se democrático o país precisava mudar suas condições estruturais. A segunda se articulava ao dos requisitos estruturais da democracia, quando creditava potencialidade ao ato redistributivo da democracia, acreditando-se que quando um país adotava a democracia como forma de governo ele passava a usufruir de certa propensão distributiva caracterizada pela chegada da socialdemocracia⁹ ao poder (Cf. SANTOS, B. S., 2002).

Os marxistas, por seu lado, entendiam que essa solução exigia a descaracterização total da democracia, uma vez que nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental em que assentava a produção material, a relação entre capital e o trabalho. Daí que, no âmbito desse debate, se discutissem modelos de democracia alternativos ao modelo liberal: democracia participativa, democracia popular nos países

⁹ A **social-democracia** (ou **socialdemocracia**) é uma ideologia que surgiu em fins do século XIX e início do século XX por partidários do marxismo que acreditavam que a transição para uma sociedade socialista poderia ocorrer sem revoluções, mas por meio de uma evolução democrática. A ideologia socialdemocrata prega uma gradual reforma legislativa do sistema capitalista a fim de torná-lo mais igualitário, geralmente tendo em meta uma sociedade socialista. A socialdemocracia tem suas raízes na idéia de Karl Marx que seria possível, em certos países, estabelecer o comunismo ou socialismo por uma revolução pacífica e democrática. Essa idéia também foi avançada por Friedrich Engels e principalmente por Karl Kautsky. Disponível em <http://enciclopedia.tiosam.com/enciclopedia/enciclopedia.asp?title=Socialdemocracia>. Acessado em 12 de fev. de 2007, 15:00.

da Europa de Leste, a democracia desenvolvimentista dos países recém-chegados à independência (Ibid., p.40 e 41).

No entanto, a discussão acerca da democracia na última década do século XX foi diferente, mudando os termos democráticos do pós-guerra. Isso ocorreu quando o modelo hegemônico, liberal foi estendido para o sul da Europa nos anos de 1970 e, posteriormente, para América Latina e a Europa do Leste. Desatualizando as perspectivas sobre a democracia da segunda metade do século XX com discussões sobre os impedimentos estruturais da democracia, pois muitos países entraram em processo de democratização e não atenderam as condições estruturais previstas na segunda metade do século (Cf. SANTOS, B. S., 2002).

Em Santos, B.S. (Idem), pode-se constatar que a expansão global da democracia liberal coincide com a grave crise por ela enfrentada nos países centrais, onde mais havia se consolidado, crise esta que fica conhecida como a da dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, caracterizada pelo fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram.

Com o avanço do processo de globalização é suscitada uma nova ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no interior do Estado nacional, o que, segundo Santos, B. S. (Ibidem), proporciona a recuperação de tradições participativas que haviam sido prejudicadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas em países como o Brasil, a Índia, Moçambique e a África do Sul¹⁰.

A análise de Santos, B. S. (Ibid., p. 43) a respeito da democracia vai mostrar que o debate ao longo do século XX ficou restrito a duas formas complementares e hegemônicas:

[...] uma primeira forma de hegemonia baseada na suposição de que a solução do debate europeu do período entre guerras teria sido abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática (Huntington, 1969); uma segunda forma de hegemonia é aquela que supunha que a solução elitista para o debate sobre a democracia, com a conseqüente supervalorização do papel dos mecanismos de representação, poderia ser hegemônica sem que esses últimos precisassem ser combinados com mecanismos societários de participação (Manin, 1997).

¹⁰ Os referidos países fizeram parte da pesquisa intitulada: *Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos*, coordenado pelo Prof. Boaventura de Sousa Santos e envolveu 69 pesquisadores.

E nas duas formas hegemônicas de democracia conforme analisa Santos, B. S. (Ibidem), a democracia representativa elitista, teve como propósito estender ao resto do mundo o modelo de democracia liberal-representativa presente nas sociedades do hemisfério norte, desse modo ignorando as experiências vivenciadas nos países do Sul no debate sobre a democracia, as quais ele denomina de contra-hegemônicas.

Com a democracia contra-hegemônica surgia uma nova forma de ver a sociedade, agora reconhecendo e valorizando o seu pluralismo, criando o que Santos, B. S. (Idem) chama de uma nova gramática social e cultural e que, leva em seu bojo, o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional. É a democracia vista não como um mero acidente ou como uma simples obra de engenharia institucional, mas como uma nova gramática histórica. É a democracia percebida como uma forma sócio-histórica, não determinada pelas leis naturais. Nesse sentido, começa-se a pensar a democracia como uma ruptura com as tradições hegemônicas que foram estabelecidas historicamente e uma reivindicação por novas normas e novas leis, o autor ressalta que sob essa nova ótica de democracia a forma representativa deve dar espaço para experiências participativas que já se fazem presentes em países do Sul, exemplificando o orçamento participativo no Brasil.

A inserção de novos atores na cena política veio instaurar uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova gramática social que, segundo Santos, B. S. (Idem), fosse capaz de mudar as relações de gênero, de raça, de etnia e construir uma nova forma de relação entre Estado e sociedade. O mesmo autor constata que a maior parte das experiências participativas nos países recém-democráticos do Sul têm o seu êxito relacionado à capacidade dos atores sociais de transferirem, de forma criativa, práticas e informações do ambiente social para o ambiente administrativo.

No início de século XXI, a concepção não-hegemônica da democracia, caracterizada por Santos, B. S. (Ibidem) como democracia participativa, está reinventando a emancipação social dos países do Sul. E um exemplo citado pelo autor é o Brasil, país que alternou ao longo da sua história, períodos autoritários e períodos democráticos, sendo atingido em cheio pela onda de democratização que encobriu o hemisfério nos anos 80 e 90, e que ao implantar em algumas localidades a experiência da democracia participativa, coloca em questão uma identidade que lhe fora atribuída externamente por um Estado autoritário e discriminador, questionando assim, uma gramática social e estatal de exclusão e propondo, como alternativa, uma outra mais inclusiva.

1. 2. Administração versus gestão: a cultura empresarial na educação

É preciso que se compreenda e perceba que a realidade educacional é influenciada pela evolução econômica, política e social do país, pois as alterações que ocorrerem em sua estrutura econômica repercutem em mudanças no regime político e na estrutura social.

Para entrar nessa discussão, serão tomadas como referências básicas as análises de Felix (1989), nas quais retoma a história da administração escolar no Brasil procurando evidenciar a relação existente entre administração escolar e administração de empresa; e Oliveira, D.A. (1997) que focaliza as mudanças ocorridas na administração do sistema de ensino, apresentadas nas reformas educativas dos anos de 1990 que colocam a escola como o centro da gestão.

Felix (op. cit.) inicia suas análises, a partir dos anos de 1920, nas quais situa o contexto de crise no modelo agrário-exportador e o surgimento do setor urbano industrial, o que vai contribuir para com a expansão do capitalismo concorrencial, gerador de conflito entre as oligarquias rurais e a burguesia industrial, esse processo levará o Estado liberal a tomar medidas de intervenção e repressão por meio da legislação onde prevê a permanência de estrangeiros no país; prescreve o fechamento de associações, sindicatos e sociedades civis; cria as diretrizes para a organização da previdência social; e ainda, legislação sobre a organização do sistema escolar, onde estabelece medidas de recentralização do ensino sob o controle da União.

A estruturação dos órgãos de administração do ensino ocorre, basicamente, mediante a reforma João Luis Alves, regulamentada pelo Decreto 16.782 – A, de 13 de janeiro de 1925, e as reformas estaduais. Foram criados o Departamento de Educação e o Conselho Nacional de Ensino, para coordenação nacional de todos os graus de ensino, as Diretorias Gerais de Educação e as Delegacias de Ensino, para regulamentar e fiscalizar o funcionamento dos sistemas escolares estaduais (Ibid., p.19).

As medidas de controle do ensino adotadas pelo governo ocultavam objetivos políticos que, de um lado atendia às reivindicações que exigiam a difusão do ensino elementar e de outro, desarticulava os movimentos de alfabetização de adultos que estava sendo realizada pelos grupos de oposição que visavam preparar a população para o exercício de seus direitos políticos (Idem, 1989).

A necessidade da organização do sistema de ensino nos anos de 1920 só se fez sentir necessário para o Estado no momento em ele passou pela crise do setor agrário-exportador, onde as estruturas políticas, sociais e econômicas foram modificadas em virtude da emergência do setor urbano-industrial que exigiu melhor escolarização, principalmente para as populações dos centros urbanos, pois segundo Aranha (1996) na década de 1920 o índice de analfabetismo no Brasil atingiu cerca de 80% da população.

Mesmo com essa tentativa de controle e de expansão do ensino em todo o Brasil, a organização nas esferas federal e estadual ocorria paralelamente, sem uma uniformização do ensino, de certa forma descentralizada, como pode ser confirmado na passagem abaixo:

A autonomia dos sistemas estaduais conservada durante esse período favoreceu, também, a regionalização do ensino e das medidas adotadas para controle das organizações escolares pelos grupos hegemônicos regionais. O reduto dos governadores ficava preservado, sendo mantido, a nível estadual, o controle das iniciativas educacionais através da utilização de critérios políticos na escolha dos responsáveis pela direção (FELIX, op. cit., p.21).

O movimento do escolanovismo também interferiu nas reformas da educação no período, onde enfatiza a introdução de princípios técnicos e pedagógicos nas escolas considerando-os fundamentais para elevação da qualidade do ensino, em detrimento da dimensão política, onde a percepção dos problemas educacionais são mais amplos e não se limitam exclusivamente ao sistema de ensino.

Na década de 1930, o Estado manteve a política de descentralização administrativa dos sistemas de ensino e, como meio para organizar e controlar a educação, foram criados o Ministério da Educação, em 1930 e o Conselho Nacional de Educação, em 1931.

Com a Constituição de 1934 foi concedida autonomia aos sistemas de ensino estaduais e pela primeira vez na história da educação brasileira é dedicado um capítulo específico para a educação. A referida Carta estabeleceu ao governo federal a competência para elaborar, coordenar e fiscalizar o Plano Nacional de Educação para todos os graus e ramos de ensino.

Ainda nessa Constituição foi instituída a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário integral e ainda a determinação de taxas de aplicação de recursos por parte do governo federal, estadual e municipal bem como a criação de fundos para difusão do ensino. Porém com a Constituição de 1937, houve uma centralização administrativa que atingiu todos os setores, na educação o governo federal permaneceu responsável pela fixação das diretrizes da educação, “porém desobrigou o Estado do dever de assegurá-la, incentivando as iniciativas públicas e particulares” (Ibid., p.23).

Com o objetivo de qualificar mão-de-obra para a indústria o governo assumiu o ensino pré-vocacional e profissional destinado às “classes menos favorecidas”, essa mesma autora considera que pela primeira vez foi adotada uma medida que estabelecia uma relação mais direta entre escola e a indústria, o que pode ser explicado pela falta de mão-de-obra qualificada no país e a impossibilidade de importá-la devido a II Guerra Mundial.

Com a Constituição Federal de 1946, foi reintroduzido o dever do Estado em proporcionar e garantir a educação, determinando a aplicação de recursos federais, estaduais e municipais, embora adotasse a descentralização administrativa e pedagógica.

Nos anos de 1950, com o retorno de Getúlio Vargas ao poder, foi adotado um modelo de administração racional, onde foram empreendidos estudos de administração para se obter níveis mais elevados de racionalização no processo de desenvolvimento, esse governo assim como de outros de países da América Latina seguiu as orientações da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) que disseminava a ideologia do desenvolvimentismo pela via da industrialização como meta para alcançar o status de país desenvolvido.

O tema desenvolvimento começa a aparecer em fins dos anos de 1940, como um problema mundial, tornando-se uma das preocupações centrais na economia internacional, “neste período é que, sob a cobertura da Organização das Nações Unidas (ONU), surgem as comissões econômicas para Europa e Ásia (1946), e, em 1948, criou-se a CEPAL ”(OLIVEIRA, D. A., op.cit., p.68). Na América Latina essa Comissão surge junto com o projeto de industrialização da burguesia que apesar de considerada débil contava com o apoio do Estado.

Apesar da ‘pretensão’ do Governo Vargas de desenvolver um projeto de desenvolvimento autodeterminado, a ação estatal não estava, de fato, orientada para a transformação da estrutura econômica nacional. Com efeito, a adoção de um modelo de planejamento da economia decorria do próprio desenvolvimento do capitalismo e não constituía condição suficiente para alterar o sentido do desenvolvimento econômico (Ibid., p, 27e 28).

Para a autora, fica evidente a articulação entre a estrutura do sistema escolar e o capitalismo, principalmente quando se adota um modelo de administração racional no país, orientado pelos organismos internacionais. Como resultado da implantação do desenvolvimento acelerado da economia nacional, ocorreu o processo inflacionário que gerou uma nova crise econômica e política, que exigiu uma redefinição do projeto de desenvolvimento econômico, porém o Golpe Militar de 1964 impediu essa reversão instaurando “uma forma de Estado autoritário intervencionista que consolida o projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, garantindo internacionalização da economia nacional” (FÉLIX, op.cit., p.29).

Oliveira, D. A. (op.cit., p.73 e 74) concebe a crise econômica dos anos de 1960, que atingiu a maioria dos países latinos, como consequência do processo de industrialização realizado nesses países que não levaram em conta a necessidade de reformas estruturais do espaço econômico que deveriam ser compatíveis ao crescimento industrial e,

A industrialização teve que conviver com a preservação da velha estrutura fundiária. A inexistência de condições indispensáveis à plena realização da produção, adequadas ao modelo de desenvolvimento, podem ter contribuído para frear o progresso técnico esperado.

Foi diante dessa situação que a CEPAL mudou seu enfoque desenvolvimentista e começou a dar mais ênfase às reformas estruturais e à distribuição de renda, porém com a abertura do ciclo das ditaduras militares que assolou a grande maioria dos países da América Latina, o desenvolvimentismo anunciado por essa Comissão entrou em crise fazendo-a perder sua posição privilegiada conquistada na sua primeira década de funcionamento (Idem, 1997).

A partir da crise econômica dos anos de 1960, a CEPAL começou a demonstrar em seus documentos preocupação com a gerência global, não ficou presa apenas ao setor econômico, pois qualquer mudança neste setor implicaria no social, no político, enfim, a estrutura do país em seus diferentes aspectos. A ênfase no planejamento central ganhou grandes proporções no Brasil pós 1964 quando essa metodologia foi utilizada como instrumento de controle do regime autoritário, “para pôr em prática sua política de conter os processos sociais e ajustá-los ao imperativo de ordem econômica” (Ibidem, p.85).

Com isso, nas duas últimas décadas do século passado enquanto no Brasil ainda se acreditava na recuperação econômica e reajustes sociais por meio de planejamento global, nos

países centrais começava a entrar em crise o modelo de Estado Keynesiano, “considerado responsável por uma era de desperdícios, de altos impostos, inibidores de investimento, de desestímulo ao trabalho, etc.” (Id., 1997 p.86), o que contribuiu para que o país se afastasse do modelo de Estado de bem-estar que pretendia seguir.

O Estado passou a ser visto pelos liberais como uma instituição burocrática, ineficiente e os padrões de excelência e eficácia eram referenciados na iniciativa privada. É diante desse cenário que o liberalismo¹¹ se apresenta como solução para a recuperação dos países em crise, por meio de reformas administrativas como forma de atribuir condições e possibilidades de crescimento econômico com equidade social.

Desse modo, as reformas se apresentam como propostas de superação da crise do Estado, procurando recuperar a eficácia dos mecanismos de financiamento do setor público e das políticas sociais em particular, levando à adoção de formas mais flexíveis de gestão em substituição ao modelo de planejamento centralizado.

1.3. A educação sob a ótica do desenvolvimento e da competitividade

As políticas públicas das organizações internacionais para a educação brasileira do final do século XX e início do XXI têm suscitado novas formas de regulação e gestão da educação no país (VIEIRA, 2001). E como resultado dessas políticas pode-se observar a

¹¹ O liberalismo é uma corrente política que abrange diversas ideologias históricas e presentes, que proclama como devendo ser o único objectivo do governo a preservação da liberdade individual. Tipicamente, o liberalismo favorece também o direito à discordância dos credos ortodoxos e das autoridades estabelecidas em termos políticos ou religiosos. Neste aspecto é o oposto do conservadorismo.

A palavra "liberal" deriva do Latino "liber" ("livre") e os liberais, de todas as correntes, tendem a ver-se a si mesmos como os amigos da liberdade, particularmente liberdade relativamente às amarras da tradição. As origens do liberalismo na era do Iluminismo colocam esta filosofia em contraste com o feudalismo e o mercantilismo. Posteriormente, à medida que filosofias mais radicais se articulavam no decurso da Revolução Francesa e através do século XIX, o liberalismo definiu-se também em contraste com o socialismo e o comunismo, se bem que alguns aderentes do liberalismo (os liberais sociais) simpatizem com alguns dos objectivos e métodos da democracia social (ENCICLOPÉDIA ONLINE).

interferência que o Banco Mundial (BM) vem efetivando nos países em desenvolvimentos por meio de uma série de reformas educacionais tidas como fundamentais para o desenvolvimento de tais nações.

A partir da década de 1990, o BM vem adquirindo expressiva importância no âmbito das políticas públicas brasileiras. A evolução da agência se deve ao fato de ser grande estrategista da proposta neoliberal de desenvolvimento e ainda ser articuladora do intercâmbio econômico entre as nações, a referida agência comporta 180 países sócios, financiando projetos para o setor público e privado (FONSECA, 1997).

A mesma autora explica que essa mudança para o lado político-social foi em decorrência do BM querer ultrapassar, em termos de articulação política entre os países, o prestígio de outras agências internacionais (como aquelas ligadas a ONU) as quais detinham até os de 1970 o poder no diálogo mundial.

Visto a partir deste novo ângulo político, o Banco produz um discurso de caráter humanitário, o qual corresponde às aspirações de justiça social das nações mais pobres, ou, mesmo, daquelas chamadas eufemisticamente de nações em **desenvolvimento**. Neste sentido, o combate à situação de pobreza passou a ser o carro-chefe da atuação do Banco a partir dos anos de 70. Por definição teórica, este ideal fundamentava-se nos princípios de igualdade e eficiência, significando que a justa distribuição dos benefícios econômicos seria alcançada mediante a atuação eficiente dos setores públicos. Para tanto requeria-se a incorporação de modelos gerenciais modernos e o estabelecimento de metas realistas para o incremento da produtividade entre as nações. (Id., 1997, p. 47e 48 grifo da autora).

O Banco usa como justificativa para financiar os setores sociais, a necessidade de instrumentalizar as populações menos favorecidas para que estas possam participar do novo modelo de desenvolvimento que estava sendo proposto para substituir a visão de progresso do século anterior, que consistia em: “O simples crescimento linear, decorrente do aumento da produção dos países, especialmente nos setores modernos de economia, poderia automaticamente garantir a igualdade entre as nações, em termos de desenvolvimento e de bem-estar” (Ibid., p.48). Essa nova visão de progresso que irá fundamentar a política do BM começou a surgir no período do pós-guerra e significava o aumento da produtividade das

populações mais pobres como meio para possibilitar a sua participação nos benefícios do desenvolvimento.

A partir dessa política, o BM produziu uma série de estudos e pesquisas a respeito da situação social dos países, cujo resultado constituiu um arcabouço considerável de informações que são utilizados por ocasião dos acordos. De posse das informações, o Banco impõe seu modelo de desenvolvimento de acordo com sua proposta política que tem como principal base de sustentação a educação.

A educação passou a ser considerada como a grande propulsora para o desenvolvimento econômico e sustentável dos países pobres. Os empréstimos e acordos realizados pelo Ministério da Educação (MEC) junto ao BM tem se concretizado em políticas públicas de descentralização nas quais cada vez menos o Estado tem assumido o compromisso de proporcionar equidade e justiça social.

Segundo Vieira (op. cit., p. 61), na área da educação a chamada cooperação internacional tem grande impulso a partir da década de 1950, por intermédio da assinatura de alguns convênios entre Brasil e Estados Unidos através da United States Agency for International Development (Usaid). As idéias trazidas pelos consultores, que visitaram o país foram deixadas nos relatórios e resultou na reforma universitária de 1968. A autora enfatiza que, “assim como ocorrera no passado, os anos noventa protagonizaram uma nova onda de acordos internacionais e uma redescoberta da educação como um campo fértil de investimentos”.

Nesse sentido, a autora aponta que se combinam pelo menos três variáveis. A primeira está relacionada com a definição de uma agenda internacional para a educação, que foi materializada através dos diversos eventos como: A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia (1990); Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe; a Convenção das Nações Unidas sobre direitos da Criança (1989); o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança (1990); Conferência de Nova Delhi (1993); e a reunião de Kingston, Jamaica (1996) (Idem, 2001). Nesses eventos são elaborados documentos de intenções e recomendações com as quais se comprometem os países signatários.

A segunda variável, que tem como expressão as políticas internacionais para educação, se configura em propostas que têm como objetivo vincular educação ao desenvolvimento,

Em moldes semelhantes à teoria do capital humano. Mais do que um simples revival, esta tendência se firma também a partir do desenvolvimento da chamada revolução do conhecimento, que assinala a centralidade do papel exercido pela educação, na definição de um novo panorama mundial (Ibid., p.61).

A terceira variável está relacionada à presença de organizações internacionais no país voltadas para o desenvolvimento de projetos na área da educação, entre elas o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e BM.

A política educacional da década de 1990 foi marcada por vários acordos internacionais e pela implementação de projetos que visaram preparar o país para o desenvolvimento e competitividade internacional. A Conferência Mundial de Educação para Todos pode ser considerada como grande norteadora da política educacional do período, ela marca a adesão do Brasil ao grupo dos países em desenvolvimento, com necessidade de universalizar a educação básica e erradicar o analfabetismo, considerados pelos organismos internacionais como obstáculos para o crescimento e desenvolvimento do país.

O período supracitado foi assinalado por uma ampla reforma educacional, na qual foi priorizado o atendimento ao ensino fundamental público, o que ficou evidenciado principalmente na criação do FUNDEF e do Programa FUNDESCOLA.

1.4. A perspectiva de gestão na proposta do PDE

Tomando como referência os anos de 1990, período rico de formulações e propostas para o setor educacional mundial em vista das exigências de ajustes das condições de produção ao processo de reestruturação capitalista, a ênfase na gestão escolar ganha notoriedade, sendo considerada definidora de novos caminhos organizacionais para escola pública por meio das estratégias de descentralização, racionalização e autonomia e como assiná-la Fonseca et. al. (2004) desse modo, um elemento fundamental a ser considerado é a liderança atribuída principalmente à pessoa do diretor como meio para fortalecer a autonomia da escola.

A perspectiva de gestão anunciada “[...] diferencia da abordagem administrativa tradicionalmente utilizada na escola pública e que a instiga a adotar o *modus operandi* do setor privado” (Id. 2004, p. 11), onde é reforçada a liderança. Segundo Fonseca et. al (Ibid., p. 11) documentos do BM, apontam para a necessidade de capacitação de diretores, como meio determinante para melhorar o atendimento escolar “tal capacitação neutraliza o centralismo burocrático e garante um serviço mais condizente com as propostas descentralizantes da atual política educativa”.

De acordo com Oliveira et. al.(2004, p. 21) “a partir da última década do século XX, fortaleceu-se uma tendência mundial à formulação de propostas para o desenvolvimento da gestão educacional, especialmente no âmbito da educação básica”, as mudanças aconteceram na administração dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, resultando assim, numa diversidade de experiências na gestão da educação. Ele assiná-la, que os sistemas de ensino precisaram recorrer à busca da eficiência e da eficácia e para isso foram utilizadas avaliações para medir o desempenho escolar, e quanto aos professores estes foram estimulados a participar de atividades que ultrapassasse o espaço da sala de aula e tomassem parte da própria organização da escola.

Pode-se ainda observar que, na América Latina e Caribe, a exigência de um novo modelo de gestão começa aparecer nos anos de 1980, já nas primeiras reuniões do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (PROMEDLAC), que tinha como um de seus objetivos melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas educacionais por meio da realização de reformas educacionais. No PROMEDLAC I (1984) foi recomendado aos países da região o estabelecimento de uma estreita relação entre as políticas educativas e as políticas globais, pois a educação foi considerada fundamental para o desenvolvimento sócio-econômico da região. Dentre as recomendações que dizem respeito diretamente a educação e particularmente a gestão, o referido comitê sugeriu aos países:

Formular estratégias e introduzir inovações metodológicas e técnicas de planejamento e administração da educação, harmonizando as modalidades formais e não formais, de maneira que se facilite o alcance das metas previstas nos Planos Nacionais de Ação ou documentos equivalentes;
Procurar melhorar a gestão e a administração dos processos educativos recorrendo, se necessário a informática (Idem, 1984, tradução nossa).

Desse modo, a visão estabelecida de gestão sinalizava para uma nova compreensão da cultura escolar, que se ancorava nas estratégias de descentralização, autonomia e liderança no âmbito escolar, tais afirmações podem ser conferidas nas recomendações do PROMEDLAC IV (1991) quando mais uma vez o Comitê Intergovernamental sugere que seja modificado o modelo de gestão, permitindo articular efetivamente a educação com as demandas econômicas, sociais, políticas e culturais, pois a educação:

Para assegurar sua vinculação com as necessidades sociais e o caráter intersetorial das ações educativas, será necessário modificar significativamente os estilos de planejamento e administração. A administração tradicional de nossos sistemas educativos não assegura a participação plena dos principais atores do processo pedagógico, não se responsabiliza pelos baixos resultados do sistema, não focaliza as ações e os setores prioritários da população e não promove a inovação e a criatividade dos docentes. Neste contexto, sinalizamos a necessidade de impulsionar processos de descentralização e desconcentração, de desenvolver ágeis mecanismos de avaliação de resultados, de implementar programas eficazes de *compensação* educativa, de impulsionar programas de emergência apelando a mecanismos extraordinários para resolver situações críticas que afetam as populações em condições de pobreza e marginalidade e de desenvolver sistemas de informação e investigação para a tomada de decisões como fórmulas destinadas a aumentar a capacidade da gestão (Idem, 1991, tradução nossa).

Cabe aqui o comentário de que o referido PROMEDLAC IV aconteceu um ano após a Conferência Mundial Sobre Educação Para Todos (, 1990), em que as nações presentes na referida Conferência, reconheceram que, apesar dos esforços empreendidos ainda se encontravam naquele momento numa situação extremamente delicada, pois existiam no mundo:

- Mais de 100 milhões de crianças, das quais pelo menos 60 milhões são meninas, não têm acesso ao ensino primário;
- Mais de 960 milhões de adultos - dois terços dos quais mulheres - são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento;

- Mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e
- Mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais (DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990).

Nessa Conferência, foi reafirmado o que está posto na Declaração Universal dos Direitos humanos que “toda pessoa tem direito à educação” e foi definido que, pela série de problemas enfrentados pelo mundo, como: dívidas de muitos países, ameaça de estagnação, decadência econômica, o aumento das populações, a violência, a morte prematura de crianças, a degradação do meio ambiente, dentre outros, terminam por impedir os esforços das nações em oferecer educação que atenda as necessidades básicas de aprendizagem da população. Por outro lado, o não atendimento de educação a parcelas significativas da sociedade impedem que elas enfrentem esses problemas, com vigor e determinação (Idem, 1990).

Nessa perspectiva, acredito que as recomendações do PROMEDLAC IV foram fortemente influenciadas pela Conferência de e assim como as legislações que sucederam o evento nos diferentes países do mundo, principalmente nos que assinaram a Declaração e se comprometeram em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem.

E retomando as recomendações do PROMEDLAC IV que sugere a implantação de processos de descentralização com o objetivo tornar os sistemas educativos mais eficientes e eficazes na legislação educacional brasileira, a proposta de descentralização já presente na CF de 1988, no capítulo dedicado à educação, onde é estabelecida a gestão democrática como princípio orientador para a educação pública (Art. 206). A LDB de 1996 também dispõe sobre a gestão democrática (Art.3), estabelece orientações para a organização do espaço físico, para o trabalho pedagógico, para a participação dos atores escolares e para a integração entre escola e comunidade.

De certa forma, por meio da legislação são transferidos para as escolas maiores responsabilidades a respeito da efetivação da gestão democrática, como pode ser conferido na passagem abaixo:

O que mais se destaca nos textos legais é que são atribuídos papéis cada vez mais complexos à gestão escolar, a qual passa a responsabilizar-se pelo funcionamento do sistema escolar e também pela realização dos princípios fundamentais de igualdade de oportunidades educativas e de qualidade do ensino. A integração escola-sociedade, uma das exigências da gestão democrática, dar-se-ia pela participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (op. cit., p. 22).

Fica evidenciado que para se alcançar as estratégias de descentralização, autonomia e liderança no âmbito escolar é instituída legalmente a gestão democrática do ensino público, como meio para democratizar o acesso e a participação na escola, por meio de mecanismos como: elaboração e execução da proposta pedagógica; administração de pessoal e dos recursos materiais e financeiros; articulação entre escola, família e comunidade; participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares (Cf. LDB, Art. 12 e 14)

Desse modo, o modelo de gestão concebida nos documentos legais tivera como matriz inspiradora o modelo democrático, um exemplo que pode ilustrar essa referência é o projeto político pedagógico da escola “[...] o PPP constitui o meio pelo qual a escola pode construir a gestão democrática, que respeita a construção coletiva e a identidade da escola, a cultura e o caráter autônomo” (OLIVEIRA, et. al. 2004, p. 28), existem outras propostas voltadas para a gestão escolar, particularmente direcionadas para a educação básica que foram inseridas nas escolas por iniciativas nacionais, por meio do MEC, dentre elas destaca-se: o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), programa voltado para o fortalecimento da gestão das escolas fundamentais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Segundo Oliveira et. al (Ibid., p. 29) “a proposta concebida no âmbito do Fundescola enfatiza a ‘gestão democrática’ centrada numa concepção gerencialista e efficientista, como instrumento legal para organização do trabalho escolar” e por meio do PDE, principal produto do Fundescola se propõe para as escolas a promoção da qualidade do ensino e o aperfeiçoamento da gestão.

Para Freitas et. al. (2004, p.71), o PDE introduz uma lógica de modernização educacional, estabelecendo uma nova cultura organizacional assentada sobre os princípios da gestão estratégica e do controle da qualidade total, buscando a racionalização, a eficiência e a eficácia, e autora considera que:

A lógica dessa modernização pode ser entendida com base nas análises de Guerra (1999), a respeito da prevalência da eficácia na análise das instituições educacionais. Trata-se de uma lógica que rechaça as contradições, ao oferecer prescrições uniformes; dogmatiza o discurso dos números, ao considerar que resultados quantificados são contundentes e indiscutíveis; estabelece comparações infundadas, ao deixar de fora questões capitais e privilegia a ação, ao subordina-lhe toda a reflexão. Essa lógica se sustenta em princípios tomados do utilitarismo e do pragmatismo.

Conforme Freitas et. al. (Idem, 2004), a gestão estratégica do PDE toma como base teorias da administração e das organizações cujas abordagens enfatizam tanto a estrutura organizacional, quanto as pessoas. A seguir ela indica três modelos de gestão onde o PDE retira seus aportes teóricos:

1. Teoria Neoclássica da Administração – de abordagem eclética, enfatiza as tarefas, as pessoas e a estrutura organizacional. Nessa teoria a administração consiste em orientar, dirigir e controlar os esforços de um grupo de indivíduos para um objetivo comum. A similaridade com o PDE encontra-se em duas funções: no planejamento e no controle. De modo geral, as teorias de abordagem Neoclássica, adotam como princípios fundamentais da organização formal: a divisão do trabalho, a especialização, a hierarquia e a amplitude administrativa;
2. Administração por Objetivos (APO) – tem cunho pragmático, se fundamenta nas idéias de descentralização das decisões e de administração por resultados. O planejamento estratégico e os planos táticos orientem-na. A estratégia é entendida como a mobilização de todos os recursos da organização para atingir objetivos globais e de longo prazo. A tática é entendida como um esquema específico dentro da estratégia, sendo de curto prazo. Suas principais características são: focalização no futuro, visualização para fora; orientação para as pessoas, para os clientes e para os resultados; criação de inovações; ênfase no “para quê”; iniciativa descentralizada; estilo participativo; delegação de responsabilidade e trabalho em equipe.
3. Teoria do Desenvolvimento Organizacional – é uma teoria de abordagem comportamental (behaviorista), que aparece do movimento de diversos autores,

com o objetivo de aplicar as ciências do comportamento na administração. O conceito da teoria está ligado aos conceitos de mudança e de capacidade adaptativa da organização à mudança. O processo de mudança organizacional depende da capacidade inovadora da organização de estar aberta para absolver uma nova idéia ou um novo comportamento, com vistas ao desenvolvimento.

Dessa forma, a partir dos três modelos teóricos apresentados percebe-se que a proposta do PDE está vinculada a eles, de modo que ao observar-se a estrutura do Plano e sua divisão em **visão estratégica** e **plano de suporte estratégico**, identificam-se com a Administração por Objetivos, quando nessas etapas determinam-se: valores, visão de futuro, missão, objetivos estratégicos, estratégias, metas e planos de ação; por outro lado está influenciado pela Teoria Neoclássica da Administração quando nas fases de elaboração do Plano nas escolas, constitui-se grupos para desenvolver as ações e determina-se coordenadores para responsabilizar-se pelo desenvolvimento das mesmas e; a influência da Teoria do Desenvolvimento Organizacional pode ser identificada no momento em que a escola é envolvida pela proposta do Plano como meio para alcançar mudanças que vão de encontro às suas necessidades, dessa forma aceita-se a nova idéia com vistas ao desenvolvimento.

CAPÍTULO II

O PROGRAMA FUNDESCOLA/PDE

2.1. O Fundescola/PDE como proposta de política pública para a educação

O Fundescola foi criado em 1998, com o objetivo de apoiar os estados e municípios na redução de suas desigualdades educacionais. É um Programa do MEC, financiado com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola - FNDE/ MEC e recursos de empréstimos tomados pelo Governo Federal junto ao Banco Mundial (BM) da ordem de US\$ 1,3 bilhão. Os municípios atendidos estão localizados nas duas microrregiões mais populosas dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste denominado pelo Fundescola de Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP) (MEC/FUNDESCOLA, 2002, p.05).

A missão do Fundescola é promover, em regime de parceria e responsabilidade social, a eficácia, eficiência e equidade no ensino fundamental público das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e secretarias de educação.

Constitui-se de um conjunto de três projetos: Fundescola I, concluído em 2001, atuou nas regiões Norte e Centro-Oeste, em dez estados e 181 municípios, com ênfase no desenvolvimento de iniciativas voltadas para o fortalecimento da gestão escolar e do processo de ensino-aprendizagem. O valor do projeto nesta primeira fase foi de U\$ 125 milhões, sendo U\$ 62,5 milhões financiados pelo BM. Envolveu ações relacionadas a padrões mínimos de funcionamento da escola, processo de desenvolvimento da escola, planejamento e provisão de vagas e gestão e desenvolvimento dos sistemas educacionais.

Fundescola II, foi executado até 2004, expandiu a atuação do Fundescola I para a Região Nordeste, totalizando 384 municípios e 19 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desenvolveu novas iniciativas voltadas para a escola e inicia o trabalho com o Planejamento Estratégico das Secretarias (PES). Entre as ações desenvolvidas nessa etapa,

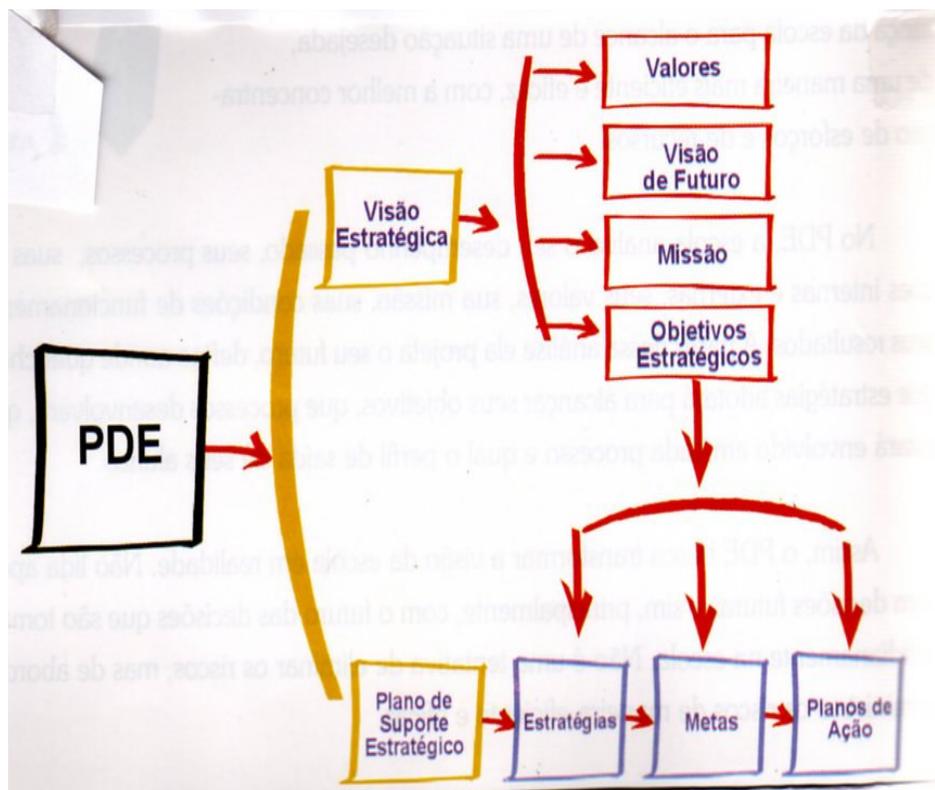
está a promoção da comunicação e mobilização social. O valor investido nesta fase foi de US\$ 402 milhões, sendo US\$ 202 milhões financiados pelo BM.

E atualmente, o programa se encontra em fase de implementação de sua terceira fase - Fundescola III que se encontra dividido em duas etapas: A e B. O valor do projeto na etapa A é de US\$ 320 milhões, em 2006 foram investidos R\$ 106 milhões. Para 2007, a previsão de investimento é da ordem de R\$ 74,1 milhões, assim distribuídos: R\$ 4.771.800,00 para a Região Norte; R\$ 68.180.120,00 para o Nordeste e R\$ 1.173.800,00 para o Centro-Oeste (FUNDESCOLA, 2006).

Segundo dados do balanço feito pelo Fundescola para os anos de 1998 a 2003, mais de 4,5 milhões de estudantes de 14 mil escolas públicas localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram beneficiados pelo FNDE/MEC por meio dos projetos desenvolvidos pelo Fundescola em parceria com 19 secretarias estaduais de educação e 384 municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dentre esses projetos encontra-se o Processo de Desenvolvimento da Escola, composto pelos produtos: PDE, GESTAR e Escola Ativa. Neste caso específico será detalhado o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), considerado o principal produto do Fundescola e objeto deste estudo.

Para melhor compreender o PDE faz-se necessário informar que ele compõe-se de duas partes: **visão estratégica** e **plano de suporte estratégico**, sendo que na **visão estratégica** a escola identifica os valores, sua visão de futuro, missão e os objetivos estratégicos. No **plano de suporte estratégico** a escola define a partir dos objetivos estratégicos suas estratégias, metas e planos de ação conforme pode ser conferido na figura 1 da representação gráfica do PDE.

Figura 1 - Representação gráfica da estrutura do PDE



Fonte: Xavier e Amaral Sobrinho (1999, p. 20).

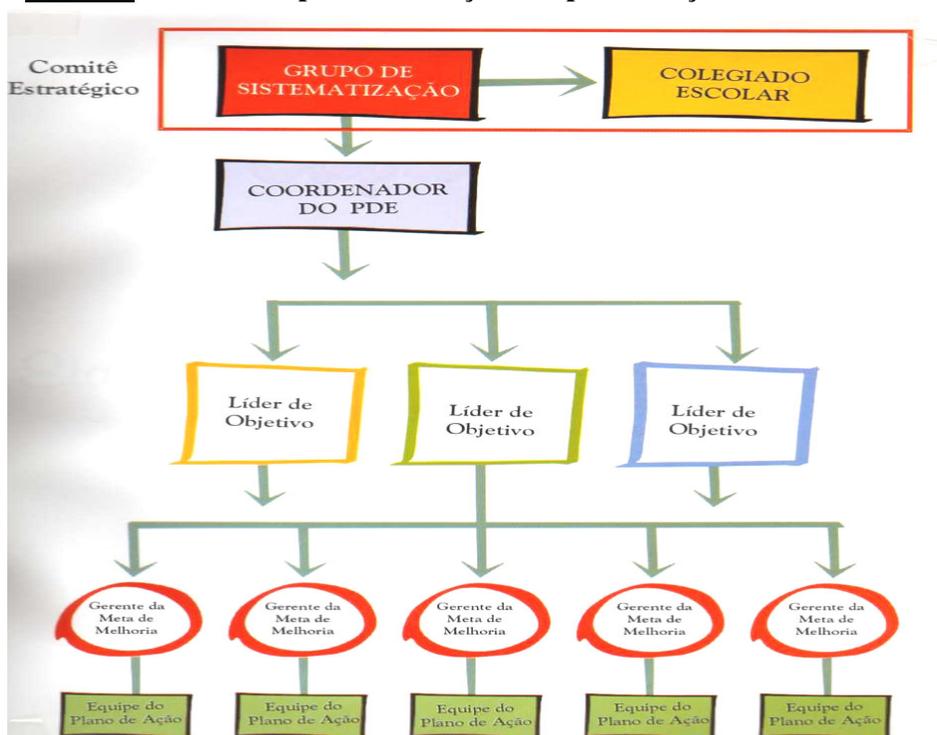
Compõem-se de cinco etapas que segundo registro encontrado nas atas, a escola procurou seguir para facilitar a elaboração e implementação do PDE, pois o manual já trazia os passos e a orientação de como fazer:

1. Preparação: momento em que a escola se organiza para elaboração do PDE, define os passos a serem seguidos, identifica as responsabilidades, promove o estudo do manual e divulga o processo a toda a comunidade escolar.
2. Análise Situacional (diagnóstico): nessa etapa é efetuado um levantamento de informações sobre a qualidade da escola em seus diferentes aspectos, a partir deste diagnóstico a escola poderá rever suas ações, (re) avaliando-as e propondo novas no sentido de elevar a qualidade da escola.
3. Definição da visão estratégica e do plano de suporte estratégico: nessa etapa a escola elabora sua visão estratégica (valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos) e o plano de suporte estratégico (estratégias, metas e plano de ação), para implementação dos objetivos estratégicos.

4. Execução: momento em que os planos de ação estabelecidos pela escola são implementados.
5. Acompanhamento e controle: é a etapa de verificação da execução dos planos de ação e de avaliá-los.

As etapas realizadas seguem as orientações expressas no manual “Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola”, distribuído pelo MEC/Fundescola, que também prevê o tempo que cada etapa vai demandar, como por exemplo, na primeira etapa está previsto quatro semanas. As orientações previstas devem ser seguidas e desenvolvidas através de ações que vão desde a constituição do grupo de sistematização, escolha do coordenador¹² do PDE, escolha dos líderes de objetivos, acompanhamento e controle da execução do Plano (que deverá ser realizado pelo coordenador do PDE) até sua divulgação. A seguir será apresentado esquematicamente a estrutura para elaboração e implementação do PDE na figura 2.

Figura 2 – Estrutura para elaboração e implementação do PDE



Fonte: Xavier e Amaral Sobrinho (1999, p. 27).

¹² Hoje na maioria das escolas os Coordenadores do PDE são escolhidos entre funcionários da escola (Professores, Supervisores, Secretários e Auxiliares de serviços gerais).

A proposta do Fundescola é que a elaboração e implementação do PDE deve ocorrer com a participação da comunidade escolar, o que não significa que todos participem de tudo, “embora todos possam e devam opinar, é importante e necessário criar uma estrutura que garanta a elaboração e a implementação do PDE de maneira organizada e eficaz” (XAVIER e SOBRINHO, 1999, p. 25), então é apresentada uma estrutura com os seguintes elementos:

- a) Grupo de Sistematização do PDE – deve ser composta pelo diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico, orientador, secretário e representante dos professores;
- b) Comitê Estratégico – é composto pelo grupo de Sistematização e pelo colegiado escolar;
- c) Coordenador do PDE - deve ser membro do grupo de Sistematização e responder diretamente pela direção da escola;
- d) Líderes de Objetivos Estratégicos – são indicados pelo grupo de Sistematização para coordenar as atividades relacionadas a cada objetivo estratégico definido no PDE.
- e) Gerentes das Metas de Melhoria – também são indicados pelo grupo de Sistematização e pelos líderes de objetivos para gerenciar a execução das metas de melhoria que o PDE da escola estabelecer.
- f) Equipes dos Planos de Ação - cada plano de ação tem uma equipe indicada pelos gerentes de metas de melhoria, os membros dessa equipe devem ser aqueles que estão diretamente ligadas ao problema a ser solucionado e devem ter capacidade técnica.

A cada etapa de ações desenvolvida pela escola, segue-se uma avaliação para verificar se realmente a escola seguiu as orientações estabelecidas pela proposta do Plano.

Para que as escolas recebam assistência financeira, além da quantidade de alunos no ensino fundamental regular (acima de 99 alunos segundo o Censo Escolar do ano anterior), a escola precisa ser pública municipal ou estadual, ter Unidade Executora própria (UEX) ou consorciada cadastrada junto ao FNDE na data da elaboração do Plano de Trabalho Anual (PTA) e estar implementando o PDE aprovado pelo Fundescola. As escolas serão beneficiadas com recursos para despesas correntes e despesas de capital, segundo os critérios estabelecidos pelo Fundescola.

Quadro 1 - Financiamento das ações do PDE/PME – Fundescola/ 2005

Faixa	Nº de alunos	Valor da assistência financeira
1	De 100 a 199	4.400,00
2	De 200 a 500	6.200,00
3	De 501 a 1.000	10.000,00
4	De 1.001 a 1.500	12.000,00
5	Acima de 1.500	15.000,00

Fonte: Fundescola/ Mec 2005.

Do total de recursos estabelecidos para as escolas, existe um percentual que deve ser a contrapartida do Proponente e outra do Concedente¹³. As escolas em convênios com o Fundescola classificam-se em: Implantação, Expansão e Consolidação I, II e III.

Na fase de implantação do PDE, 100% dos recursos advêm do Fundescola, sendo 60% para custeio e 40% para capital. Na fase de expansão, 70% dos recursos advêm do Fundescola e 30% das Secretarias (Estadual ou Municipal). Na fase de consolidação I, os recursos são divididos igualmente e, nas fases de consolidação II e III, o Fundescola entra com 30% e as Secretarias com 70%. Nessa fase, 30% do financiamento são para capital e 70% para custeio.

Para melhor visualização, serão apresentados na tabela 1 os valores das contrapartidas do Fundescola e das Secretarias de Educação para o financiamento do Plano de Melhoria da Escola (PME) estabelecido pelo MEC/FUNDESCOLA, conforme as diferentes modalidades, com os valores correspondentes ao número de alunos do ensino fundamental.

¹³ Proponente: o Estado ou Município, ente federativo com o qual a Administração Federal pactuará a execução de projeto, mediante a celebração de convênio. Concedente: O FNDE, autarquia do MEC, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio (FUNDECOLA/DPEF/SEIF/MEC, 2004, p.11).

Tabela 1 – Financiamento do PME das escolas - 2005

Nº. de alunos	Cons. I (R\$)		Cons. II (R\$)		Cons. III (R\$)	
	Fundescola	Secretaria	Fundescola	Secretaria	Fundescola	Secretaria
De 100 a 199	2.200,00	2.200,00	1.320,00	3.080,00	1.320,00	3.080,00
De 200 a 500	3.100,00	3.100,00	1.860,00	4.340,00	1.860,00	4.340,00
De 501 a 1000	5.000,00	5.000,00	3.000,00	7.000,00	3.000,00	7.000,00
De 1001 a 1500	6.000,00	6.000,00	3.600,00	8.400,00	3.600,00	8.400,00
Acima de 1500	7.500,00	7.500,00	4.500,00	10.500,00	4.500,00	10.500,00

Fonte: FNDE/MEC 2005.

A contrapartida do Proponente deverá ser depositada no prazo de até 60 (sessenta) dias, contados a partir do depósito dos recursos do governo federal na conta da UEx aberta pelo concedente para fins de repasse direto de recursos. O descumprimento do prazo para depósito da contrapartida do PME caracteriza-se como inadimplência e motiva a exclusão do beneficiamento pelo programa Fundescola no exercício seguinte.

O Programa se caracteriza como uma política pública educacional ancorada nos princípios da gestão pública gerencial, que enfatiza a visão gerencial estratégica, centrada na racionalização de gastos e na eficiência operacional. Sua perspectiva de autonomia escolar ocorre por meio da estratégia da transferência (descentralização) de recursos direto para a escola com vistas a fortalecer a administração a tomar suas decisões sendo que ela arcará com os resultados de suas ações.

Para Oliveira et. al. (2004, p. 36), a perspectiva de autonomia e descentralização de recursos para as escolas previstas pelo Fundescola, já estavam estabelecidas na legislação educacional, conforme pode ser conferido na passagem abaixo:

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/96) propõe a organização do espaço físico e do trabalho pedagógico, a participação dos atores escolares e a integração entre escola e comunidade. O Plano Nacional de Educação – PNE (Lei n. 10.172/01) propõe a *autonomia* escolar, mediante a descentralização do financiamento da educação e da administração e do controle dos recursos financeiros. A adoção de fundos de natureza contábil permite o controle local mais eficaz e a destinação de recursos para atividades fins.

A normatização foi um dos principais pilares de sustentação para a implementação das reformas educacionais no país nos anos de 1990, por meio da legislação foram criados os programas e projetos educacionais desse período e o Fundescola com suas várias ações é uma proposta que nasce nesse cenário.

No contexto das políticas educacionais, o Fundo foi criado com o objetivo de melhorar o ensino fundamental, atendendo as recomendações do BM que, segundo Torres (2000), orientou os países em desenvolvimento a priorizarem os investimentos de recursos na educação básica, pois nessa etapa de ensino os resultados sociais e econômicos seriam maiores, podendo proporcionar o desenvolvimento sustentável e em longo prazo aliviar a pobreza.

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas a população, saúde e nutrição [...] o ensino de primeiro grau é a base e sua finalidade fundamental é dupla: produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação (BM, 1992, p.2 apud TORRES, 2000, p.131).

O Brasil implementou um conjunto de propostas orientadas pelo BM desde 1990, mais sistematicamente centralizou seu atendimento em termos de educação no ensino fundamental, com objetivo de melhorar o seu atendimento, porém os dados da Secretaria de Ensino Fundamental do MEC (2003) revelaram que, no Brasil, 59% das crianças tiveram deficiências sérias de leitura e escrita na 4ª série do ensino fundamental, desses alunos apenas 4,7% conseguiram desenvolver competências adequadas para etapa de escolarização; 5% de alunos na faixa de 7 a 14 anos ainda permaneciam fora da escola, revelando um quadro de exclusão onde existem crianças analfabetas funcionais com pelo menos quatro séries de estudos concluídas.

Arelaro (2005) ao analisar os dados educacionais do Brasil em 2003, último ano com dados disponíveis e consolidados, constatou que havia cerca de 34,4 milhões de alunos

matriculados no ensino fundamental regular, dos quais 31,2 milhões em escolas públicas, o que corresponde à cerca de 90% de atendimento pelo Poder Público, sendo que de 3,3 milhões de alunos, aproximadamente, somente 10% são atendidos pela rede privada, o que deve ser dado como destaque, pois segundo a autora, em termos de política educacional o dever do Estado para com o ensino fundamental vem sendo mantido.

Porém, quando se refere ao acesso e permanência dos alunos na escola os dados revelam certo descompasso, pois segundo a mesma autora de um total de 17,1 milhões de alunos de 1ª a 4ª série corresponde somente a 13,9 milhões na matrícula de alunos de 5ª a 8ª série, significa que 3,2 milhões de alunos não acompanharam o processo (20%), para a autora os totais deveriam ser semelhantes. Nas séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª série) de um total de 5,57 milhões de alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental regular, somente 4,19 milhões chegam à 4ª série. Ao consultar os dados relativos a 8ª série, a autora observou que a perda foi maior, pois nessa série estão matriculados somente 3,27 milhões de alunos, ou seja, mais de 40% "desaparecem" do sistema escolar.

Quando os dados são analisados nas regiões mais pobres do Brasil, existe uma grande defasagem entre os alunos que iniciam o ensino na 1ª série e os que o concluem a 8ª série.

Em 2003, por exemplo, na Região Nordeste, para um total de 2,08 milhões de alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental, somente 0,92 milhão estavam matriculados na 8ª série, ou seja, 44,1% do total de matriculados na 1ª série; e na Região Norte, para um total de 691 mil crianças matriculadas na 1ª série, somente 34,2% deverão chegar à 8ª série, sem nenhuma desistência ou reprovação (cerca de 237 mil) (Idem., 2005, p. 1042).

Quanto aos dados de atendimento educacional na Região Norte, também considerada uma das regiões mais pobre do Brasil, em que são acentuados os dados de exclusão social (Cf. POCHMANN, 2003) serão analisados no próximo tópico, logo depois da caracterização do Estado do Pará, com dados do Censo de 2005 fornecidos pelo INEP.

2.2. O Fundescola no Estado do Pará

2.2.1. Caracterização do Estado do Pará

O Estado do Pará é o segundo maior Estado do país com uma extensão de 1.247.689,515 km² (pouco maior que Angola) e está situado no centro da Região Norte e tem como limites o Suriname e o Amapá a Norte, o oceano Atlântico a Nordeste, o Maranhão a Leste, Tocantins a Sudeste, Mato Grosso a Sul, o Amazonas a Oeste e Roraima e a Guiana a Noroeste.

É composto de 143 municípios, com uma população de 6.201.306 habitantes, sendo que 4.129.692 estão na área urbana e 2.071.614 na área rural, segundo os dados do IBGE de 2005 e tem como capital a cidade de Belém. A capital é a maior e mais populosa cidade do Estado com 1.428.368 habitantes, seguida pelas cidades de Santarém, Ananindeua, Marabá, Altamira, Castanhal e Abaetetuba com populações que estão acima de 130.000 habitantes e são consideradas como as principais cidades do Estado¹⁴.

Localizado na Região Norte do país é também integrante da Amazônia com seus recursos florestais e grandes reservas minerais. A Região geoeconômica da Amazônia compreende todos os estados da Região Norte (com exceção do sul do Tocantins), Norte do Mato Grosso e Oeste do Maranhão. Compreende uma área de aproximadamente 5,1 milhões de km² (cerca de 60% do território brasileiro) distribuído em nove estados, sendo a maior região geocêntrica. Nesta região estão localizados o primeiro e o segundo maior estado do Brasil, Amazonas e Pará respectivamente, e também o maior município do mundo em área

¹⁴ Os dados sobre o Estado do Pará foram consultados no site: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Par%C3%A1>. Acessado em 20 de fevereiro de 2007, as 22:00.

territorial, Altamira, no Pará, com 161.445,9km², maior que os Estados de Alagoas, Sergipe, Rio de Janeiro e Espírito Santo juntos¹⁵.

Esta região possui uma economia predominada no extrativismo animal, vegetal e mineral. A região Amazônica possui o 3º PIB do Brasil, perdendo para o Centro-Sul e para o Nordeste. Alguns pólos se destacam na Região que é o Polo Petroquímico da Petrobrás e a Zona Franca de Manaus, que fabrica a maioria dos produtos eletrodomésticos brasileiros com quase nenhum imposto. Muitas multinacionais estão instaladas principalmente na Serra dos Carajás, no Pará, onde se retira quase todo o ferro do Brasil. O complexo regional amazônico possui uma população de cerca de 25 milhões de habitantes, onde a maioria é de origem mestiça e estão localizados nas duas principais capitais da Região: Manaus e Belém¹⁶.

Pode-se observar na região a existência de três tipos de clima: tropical (principalmente no Mato-Grosso e parte do Amazonas) com médias térmicas altas e alta pluviosidade no verão; o clima equatorial semi-úmido (região de Roraima), com alta pluviosidade (maior que no clima tropical), mas com queda da quantidades de chuvas no final do ano; e o clima equatorial úmido com pluviosidade altíssima (chuvas praticamente todos os dias) médias térmicas altas constantes.

Nessa região são encontradas grandes reservas minerais com destaque para bauxita, cobre, ferro, ouro e prata, o que atraiu grupos empresariais – nacionais e estrangeiros – que implantaram na década de 1980, grandes projetos econômicos industriais de mineração dos quais destacam-se: o complexo minero-metalúrgico de Carajás, próximo as cidades de Paraupébas e Marabá, no Pará; o Projeto da Mineração Rio do Norte, no Município de Oriximiná, no Pará, na exploração da bauxita; o Projeto Albrás-Alunorte, em Barcarena, no Pará, da Companhia Vale do Rio Doce (Cf. LIMA e CHAVES, 2006).

Além das grandes reservas minerais localizadas no Estado do Pará ele também é o maior detentor de reserva de água doce do mundo. “É o quinto maior produtor e o terceiro

¹⁵ As informações sobre a Região Amazônica estão disponíveis no site: http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_geoecon%C3%B4mica_Amaz%C3%B4nica_do_Brasil. Acessados em 20 de fevereiro de 2007, as 20:00.

¹⁶ Dados disponíveis no site: http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Norte_do_Brasil. Acessados em 21 de fevereiro de 2007, as 22:00.

maior exportador de energia do Brasil, possuindo a maior usina de geração hídrica – Tucuruí – que corresponde por 90% da energia consumida pelo Estado” (Idem, 2006, p. 27).

Desse modo, a economia se baseia no extrativismo mineral (ferro, bauxita, manganês, calcário, ouro, estanho) e vegetal (madeira), na agricultura, na pecuária e nas criações, e na indústria. A mineração é atividade mais preponderante na Região Sudeste do Estado, tendo como Marabá, a principal cidade que gira em torno dessa atividade. A atividade agrícola é mais intensa na Região Nordeste do Estado, onde destaca-se o município de Castanhal, mas também essa atividade se faz presente, desde a década de 1960, ao longo da Rodovia Transamazônica (BR-230). A pecuária é mais presente no Sudeste do Estado. A indústria do Estado concentra-se mais na Região Metropolitana de Belém, com os distritos industriais de Icoaraci e Ananindeua. Pela própria característica natural da região, destaca-se também um forte ramo da economia do Estado, a indústria madeireira e moveleira, a exemplo do pólo moveleiro instalado no município de Paragominas.

Nos anos de 1990, com a expansão da demanda pela cultura da soja por todo o território nacional, e também pela falta de áreas livres a se expandir na Região Sul, Sudeste e até mesmo no Centro-Oeste do país (onde a soja se faz mais presente), a Região Sudoeste do Pará tornou-se uma nova área para a proliferação desta atividade agrícola, ao longo da Rodovia Santarém-Cuiabá (BR-163), impulsionando a própria economia de Santarém.¹⁷

Segundo as constatações de Lima e Chaves (op.cit.), o crescimento econômico do Estado do Pará foi direcionado mais para o mercado externo, dessa forma reduziu os efeitos da multiplicação de emprego e renda para Região. Outra constatação é que apesar da Usina hidrelétrica de Tucuruí estar no Estado e abastecer 99% do Maranhão, o Norte do Estado do Tocantins e algumas áreas da Região Nordeste, só depois de 15 anos de sua inauguração é que a energia elétrica chegou a extensas áreas paraenses.

¹⁷ Os dados foram consultados no site: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Par%C3%A1>. Acessado no dia 18 de fevereiro de 2007, às 10:00.

2.2.2. A política educacional no Estado do Pará e o contexto regional

Segundo dados apresentados no Relatório Programa Dinheiro Direto na Escola (2006), o Sistema Estadual de Educação do Pará só foi criado em 15 de dezembro de 1998, pela Lei 6.170, embora a Secretaria Estadual de Educação já existisse desde 1951. O Sistema de Ensino Estadual compreende as instituições de educação básica e superior mantidas pelo Poder Público Estadual, a Secretaria de Estado de Educação e do Desporto (SEDUC), como órgão executivo, e o Conselho Estadual de Educação (CEE), como órgão normativo, consultivo e deliberativo.

Sendo responsável pela normatização e coordenação da política educacional no Estado, o Sistema Estadual de Educação incorpora as instituições de ensino fundamental e médio criado e mantido pela iniciativa privada e todas às que estão vinculadas ao Poder Público Municipal onde não existe Sistema próprio. E no Pará, mais de 90% dos municípios não possuem sistema constituído e seguem a legislação estabelecida pelo Conselho Estadual.

Quanto ao atendimento educacional no Estado do Pará, as informações mais recentes, presentes no Censo Educacional realizado pelo INEP em 2005 podem ser visualizadas nas tabelas 2, 3 e 4, em que demonstram o atendimento da Educação Básica por modalidades, por Dependência Administrativa e em separado o ensino fundamental, que se apresenta com maior cobertura de atendimento no Brasil e na Região Norte . A tabela 2 que traz a situação do Pará quanto ao atendimento educacional por níveis e modalidades de ensino em relação aos Estados da Região Norte.

Tabela 2: Número de Matrículas de Educação Básica e Modalidades nos Estados da Região Norte - 2005

Unidade da Federação	Total	Matrículas de Educação Básica					
		Ed. Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ed. Especial	Ed. de Jovens e Adultos	Ed. Profissional
Brasil	56.471.622	7.205.013	33.534.561	9.031.302	378.074	5.615.409	707.263
Norte	5.351.934	578.238	3.348.370	739.565	22.844	642.945	19.972
Rondônia	496.562	43.984	313.423	58.228	2.771	76.184	1.972
Acre	260.591	26.839	153.317	31.288	1.208	46.317	1.622
Amazonas	1.195.662	124.336	783.638	161.641	4.846	113.732	7.469
Roraima	145.548	18.156	82.145	16.992	348	26.894	1.013
Pará	2.576.206	288.356	1.606.493	359.328	9.428	308.284	4.317
Amapá	231.544	28.558	137.750	35.376	1.070	27.597	1.193
Tocantins	445.821	48.009	271.604	76.712	3.173	43.937	2.386

Fonte: INEP/ MEC, Censo de 2005.

Como pode ser observado na tabela 2, o Estado do Pará é o que apresenta a maior taxa de atendimento de educação básica na Região, alcançando 48% do total, o segundo colocado é o Estado do Amazonas com 22% de atendimento. O Estado do Pará é o mais populoso da Região Norte com 6.970.586 habitantes, seguido pelo Amazonas com uma população de 3.332.330 habitantes. As cidades mais populosas da Região estão localizadas nesses dois Estados Amazonas e Pará respectivamente, as cidades de Manaus como população de 1,7 milhões de habitantes e Belém com 1,4 milhões de habitantes.

Os dados da tabela 2 também indicam que na Região Norte o maior atendimento a educação básica está centrada no ensino fundamental com 63% das matrículas, sendo que na educação infantil e o ensino médio a taxa de atendimento é de 11% e 13% respectivamente, o que revela uma desproporção de atendimento entre a educação infantil, primeira etapa da educação básica, ensino fundamental e ensino médio na Região.

Para que se possa ter uma visão do atendimento educacional por dependência administrativa, será apresentada a tabela 3, com os dados gerais do Brasil e da Região Norte por Estados, mostrando efetivamente como a educação básica vem sendo atendida.

Tabela 3: Número de Matrículas de Educação Básica, por Dependência Administrativa nos Estados da Região Norte – 2005.

Unidade da Federação	Matrículas de Educação Básica				
	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	56.471.622	182.499	23.571.777	25.286.243	7.431.103
Norte	5.351.934	15.612	2.260.379	2.731.627	344.316
Rondônia	496.562	540	261.382	193.308	41.332
Acre	260.591	492	169.159	78.379	12.561
Amazonas	1.195.662	4.837	530.069	582.609	78.147
Roraima	145.548	2.245	106.515	29.952	6.836
Pará	2.576.206	5.707	797.229	1.621.891	151.379
Amapá	231.544	-	155.389	52.064	24.091
Tocantins	445.821	1.791	240.636	173.424	29.970

Fonte: INEP/ MEC, Censo de 2005.

Os dados da tabela 3 indicam que o maior atendimento de matrículas da educação básica na Região Norte é feito pela rede municipal de ensino, que detém 51% das matrículas, seguida pela estadual com 42%. Os Estados da Região em que se verifica o maior atendimento da educação básica pela rede municipal de ensino são Pará e Amazonas, com 63% e 48% das matrículas respectivamente. Quanto à rede estadual, no Pará o atendimento é de 31% e no Amazonas de 44%, o que evidencia a influência dos dois maiores e mais populosos Estados da Região Norte no percentual geral de atendimento da educação básica por Dependência Administrativa na Região.

Conforme já foi demonstrado acima, o Pará tem o maior atendimento de educação básica na Região Norte sendo realizado pela rede municipal de ensino. Na tabela 4, os dados que serão apresentados são do ensino fundamental, o que merece toda atenção, pois esse nível de ensino no Pará tem sido passado da Dependência Estadual para a Municipal por meio do

processo de municipalização do ensino fundamental que vem ocorrendo no Estado, pois dos 143 municípios do Estado, 96 já aderiram à municipalização das matrículas.

Tabela 4: Número de Matrículas no Ensino Fundamental, por dependência Administrativa nos Estados da Região Norte – 2005.

Unidade da Federação	Matrículas no Ensino Fundamental				
	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	33.534.561	25.728	12.145.494	17.986.570	3.376.769
Norte	3.348.370	4.523	1.208.392	1.971.424	164.031
Rondônia	313.423	-	148.110	146.952	18.361
Acre	153.317	327	91.238	54.999	6.753
Amazonas	783.638	604	318.544	425.408	39.082
Roraima	82.145	427	61.730	17.261	2.727
Pará	1.606.493	3.165	354.450	1.174.887	73.991
Amapá	137.750	-	93.887	33.534	10.329
Tocantins	271.604	-	140.433	118.383	12.788

Fonte: INEP/ MEC, Censo de 2005.

Pode-se observar na tabela 4 que o Pará detém maior número das matrículas do ensino fundamental na Região Norte, alcançando 48% do total e o maior atendimento é feito pela rede municipal com 73% das matrículas e a estadual com 22%, outro estado em que o maior atendimento é feito pela rede municipal é o Amazonas com 54% e a rede estadual com 41%. Nos demais Estados da Região a maior cobertura do ensino fundamental é realizada pela rede estadual (Acre, 36% municipal e 60% estadual; Roraima, 21% municipal e 75% estadual; Amapá, 24% municipal e 68% estadual; Tocantins, 44% municipal e 52% estadual) com exceção de Rondônia onde a cobertura na rede estadual e municipal é igual, com 47%.

Como já foi demonstrado, o Pará é o Estado que apresenta a maior taxa de atendimento do ensino fundamental, com cobertura feita pela rede municipal de ensino, o que pode ser explicado pelo processo de municipalização das matrículas que vem ocorrendo na grande parte dos municípios paraenses, os Estados de Roraima e Amapá respectivamente são os que apresentam menor índice de municipalização na Região Norte.

No que se refere ao analfabetismo, Lima e Chaves (op.cit.) informam que no Brasil em 2004, 10, 5% da população com 10 anos ou mais de idade eram analfabetas, em dados absolutos equivale a 15.755.656 brasileiros. Na Região Norte o número de analfabetos é de 1.308.829 e se tratando do analfabetismo funcional das pessoas com 15 anos de idade ou mais, no Brasil a taxa é 24,8%, na Região Norte de 23,8 % e no Pará de 26,3%. Para as autoras, o grande problema com as taxas de analfabetismo reside na comprovação de que o sistema educacional não consegue parar com a formação de novos analfabetos.

Segundo dados apresentados sobre a situação educacional no Pará, Eltermann e Adelaide (2007) informam que o Estado acumula perda de R\$ 435,5 milhões ao ano por conta da repetência e da evasão escolar. É a mais alta taxa da Região Norte, onde se desperdiça quase R\$ 1 bilhão em verbas para a educação. As autoras também informam que a evasão escolar e a repetência provocam perda anual aos cofres públicos de R\$ 9,5 bilhões em todo o País.

O desperdício é decorrente da péssima qualidade da estrutura de ensino. Quando um aluno repete de ano ou abandona a escola pública sem concluir a série, a verba aplicada naquele estudante é perdida, visto que não foi atingido o objetivo final, que é adquirir conhecimento e avançar na escola. Cada aluno paraense corresponde a um repasse de verba federal anual de R\$ 564. Em Estados como São Paulo, o valor anual de repasse por estudante chega a R\$ 1.439. A taxa de evasão e de repetência acomete justamente a região onde o valor do recurso é menor. Enquanto são registrados 11,7% de reprovação média no ensino fundamental na Região Norte, no Sudeste, a taxa cai para 8,9% (Idem, 2007).

As autoras revelam que a distorção série-idade é alta tanto em nível nacional quanto regional. Mas a média de idade em que os alunos conseguem concluir o ensino fundamental e o médio no Pará é superior à média nacional. No Brasil, 30% dos alunos do ensino

fundamental estão fora da faixa etária considerada adequada para a série que está sendo cursada. No Pará, esse índice alcança quase a metade dos alunos (48,7%) de 1ª a 8ª séries, fora da faixa etária indicada. No ensino médio, a distorção entre a idade e a série dos alunos paraenses alcança uma taxa de 72,4% - bem acima da média nacional (46,3%) e também da Região Norte (65,8%).

A maior taxa de evasão escolar do ensino fundamental (1ª a 8ª série) no Pará está justamente na passagem da 4ª para a 5ª série com uma taxa de 10,5%, sendo a média nacional é de 7,4%. No ensino médio, a grande dificuldade ocorre no primeiro ano, que também não deixa de ser uma passagem do ensino fundamental para o médio, o que faz com que mais de 25% dos alunos de escolas públicas paraenses abandonem a escola (Ibid., p. 1).

E quando se fala no ensino superior¹⁸, apesar do atendimento no Ensino Médio ser considerado pequeno quando comparado com o Ensino Fundamental já demonstrado na tabela 4, o Pará ainda está longe de atender os estudantes que cada ano concluem o Ensino Médio (Cf. LIMA e CHAVES, 2006).

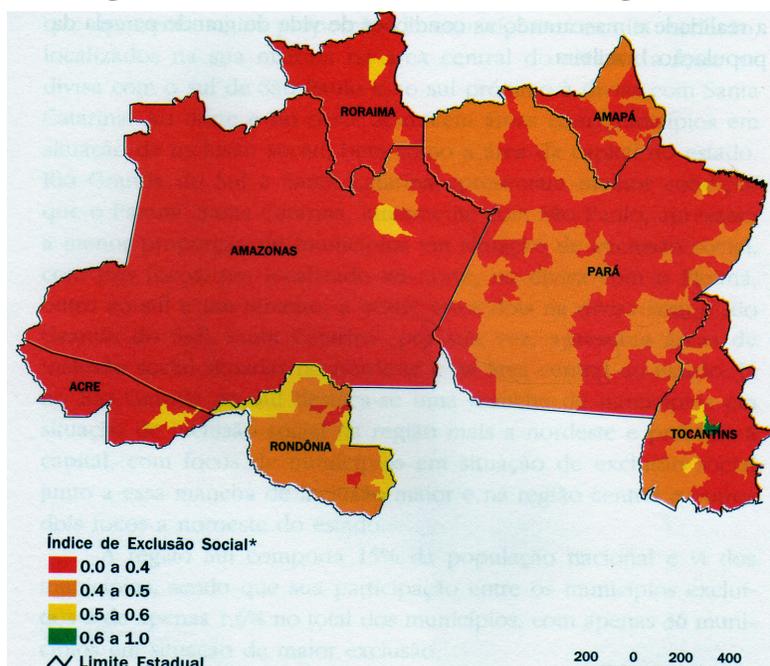
Pode-se dizer que, apesar da Região Norte ser dotada de recursos naturais e culturais invejáveis e do ponto de vista econômico é uma Região estratégica para o Brasil e para o Mundo, sua população enfrenta desafios estruturais que vão desde o atendimento dos serviços básicos como saúde, transporte, energia elétrica e educação aos conflitos de terra que são constantes na Região, sendo classificada como uma região com altos índices de exclusão social, em que Pochmann (2003, p. 73), afirma:

[...] existe no Brasil, próximo ao Trópico de Capricórnio, uma espécie de 'trópico da exclusão social', a partir do qual podemos distinguir claramente as regiões que concentram e abrigam os municípios com maior problema de exclusão social.

Neste caso, o autor está se referindo às Regiões Norte e Nordeste que apresentam maior vulnerabilidade social que é de origem histórica, mas que se reflete hoje, por exemplo, em acesso restrito à educação, à alimentação, ao mercado de trabalho ou mecanismos de emprego e renda. A figura 3 mostra o índice de exclusão social na região Norte.

¹⁸ Para maiores informações sobre a Educação Superior no Pará, consultar Lima e Chaves (2006).

Figura 3 - Índice de Exclusão Social na Região Norte



Fonte: Atlas da exclusão social no Brasil, p. 40.

* Quanto maior o índice melhor a situação social

No mapa da Exclusão Social, 318 municípios da Região Norte (13,9% do Brasil), estão em situação de maior exclusão, alcançando índice de até 0,4. O Amazonas com 60 municípios, Pará com 109, Tocantins com 101, Acre com 21, Roraima com 13, Amapá com 10 e Rondônia com 4. Nesses estados, os municípios mais vulneráveis são: Guajará (AM), Itamarati (AM), Ipixuna (AM), Melgaço (PA), Cachoeira do Piriá (PA), Bagre (PA), Esperantina (TO), Praia Norte (TO), Carrasco Bonito (TO), (Cf. Pochmann , 2003).

Para mudar a atual situação de exclusão social na região exige-se muito mais que manifestações de resistências por grupos organizados da sociedade, “vai além, significa enfrentar e eliminar velhas práticas políticas e implementar ações sociais que resgatem a cidadania da população excluída, dando-lhe as condições para sua emancipação econômica” (Id., 2003, p.75).

2.2.3. A implantação do Fundescola no Estado do Pará

Na Região Norte, o programa Fundescola surgiu de uma proposta encabeçada pela Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC), com apoio dos demais Estados da Amazônia, quando por ocasião de um encontro entre Secretários de Educação da Região em 1996, propuseram ao MEC o Projeto Norte de Educação, que visava à alocação de recursos federais para melhorar a qualidade da educação na Região (LOUREIRO, 1999, p.133).

Foi então que, em 1997, o MEC apresentou a proposta de transformar esse projeto (Projeto Norte de Educação) no Fundescola que seria implantado com recursos do próprio MEC e do BM. Após ter sido apresentado em Belém do Pará em um seminário do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que contou com a presença de representantes do BM, foi definido inicialmente o atendimento imediato da Região Metropolitana de Belém (RMB) que é composta pela capital Belém e pelos municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará. Em 1998, os referidos municípios começaram a receber os primeiros repasses de recursos para adequação física das escolas e para aquisição de equipamentos.

Segundo dados do balanço do Fundescola de 1998 a 2003¹⁹, foram implantados vários projetos do Fundescola no Pará, dentre eles destacam-se:

- **Escola Ativa**, projeto voltado para a melhoria da qualidade do ensino nas escolas da zona rural, em que é utilizada a metodologia de guias de aprendizagem e livros didáticos específicos que permitem ao aluno o exercício da auto-aprendizagem e já atendeu 57 municípios, 250 escolas, 11.408 alunos e 404 professores;
- **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)**, que tem como objetivo apoiar as escolas na melhoria de sua gestão, foi implantado em 464 escolas;
- **Plano de Melhoria da Escola (PME)**, onde 678 escolas receberam recursos para financiarem suas ações;

¹⁹ Consultado no site: <http://www.fnde.gov.br/home/fundescola/balanco1998a2003.doc>, acessado no dia 12 de janeiro de 2007, 18:30.

- **Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE)** é um repasse de recursos para as escolas públicas destinado à adequação das salas de aulas. No Pará 332 escolas foram atendidas, reformando 2.774 salas de aula, beneficiando 161.909 alunos e um investimento de R\$ 8.966,888;
- **Construção de Escolas**, com objetivo de contribuir com a melhoria dos padrões mínimos de qualidade de atendimento da escola pública, o Fundescola investiu cerca de R\$ 68 milhões na construção de 180 escolas em áreas urbanas, remanescentes de quilombos, aldeias indígenas e assentamentos rurais. No Estado do Pará foram investidos de R\$12 milhões na construção de 32 escolas, sendo 26 escolas em assentamentos rurais, 04 urbanas e 02 indígenas. Os Municípios beneficiados foram: Ananindeua, Benevides, Itupiranga, Marabá, Marituba, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Paragominas, São Domingos do Araguaia, São Felix do Xingu, São João do Araguaia e Ulianópolis.

Como pode ser visto com os dados do balanço do Fundescola, no Pará vários projetos já foram implementados nas escolas e trouxeram mudanças imediatas no espaço físico (como ampliação, adequação de prédio e mobiliário nas salas) e também segundo dados do balanço do Fundescola, o Estado do Pará foi o que recebeu maior aporte de recursos do Fundo para investimento em construção de escolas (12 milhões). No quadro 2 é apresentado os municípios onde está implantado o Fundescola.

Quadro 2 - Municípios beneficiáveis com ações do Fundescola nas Zonas de Atendimento prioritário no Estado do Pará

ZAP	MUNICÍPIOS	
I	Ananindeua	Marituba
	Belém	Santa Bárbara do Pará
	Benevides	
II	Brejo Grande do Araguaia	Paragominas
	Marabá	Rondon do Pará
	Palestina do Pará	Ulianópolis
	São Domingos do Araguaia	Breu Branco
	São João do Araguaia	Itupiranga
	Abel Figueiredo	Jacundá
	Bom Jesus do Tocantins	Nova Ipixuna
	Dom Eliseu	Novo Repartimento
	Goianésia do Pará	Tucuruí

Fonte: FNDE/Fundescola, balanço de 1998 a 2003.

2.3. O Fundescola/PDE em Santa Bárbara do Pará

2.3.1. Caracterização do Município de Santa Bárbara do Pará

O Município de Santa Bárbara do Pará foi criado pela Lei N. ° 5.693, de 13 de dezembro de 1991, sancionada pelo Governador Jáder Fontenelle Barbalho e publicada na edição N° 27.122, página 7, do Diário Oficial do Estado do Pará, em 20 de dezembro de 1991 depois de ter sido desmembrado do Município de Benevides.

A cidade está localizada às margens da Rodovia Augusto Meira Filho – PA 391 que liga Belém a Mosqueiro, pertence à Região Metropolitana de Belém, fica a aproximadamente 40 Km² da Capital Paraense (Belém) limita-se ao Norte com o Município de Santo Antônio do Tauá pelo rio Tauá, ao Sul com o Município de Benevides, pelo rio Paricatuba, a Leste com Santo Antônio de Tauá pelo rio Tauá e Santa Isabel do Pará, a Oeste com Belém (distrito de Mosqueiro) pelo furo das Marinhas e Ananindeua pelo rio Paricatuba.

Com uma população de 13.018 habitantes (IBGE/2005) o que corresponde a 0,2% do total de habitantes do Estado, possui uma população jovem concentrada na faixa etária de 10 a 19 anos (24,6%) e localizada predominantemente na zona rural da cidade (64,8%), tem na agricultura, no comércio e na pesca as principais atividades econômicas, associadas ao poder público municipal que se apresenta como o principal empregador.

O Município ocupa uma área territorial de 278 km² e além da cidade-sede, possui também outras localidades (Zona Rural) das quais destacam-se: Pau D'arco; Tauarié no limite do Município à margem do Furo das Marinhas; Batista; Morada Nova; Genipaúba; Colônia Chicano; São Paulo das Pedrinhas ; Maurícia e São José do Aracy.

Para a origem do nome do município existem três versões: a primeira, contada pelo morador Jorge Moreira está associado ao terceiro decênio do século XIX, nos idos da Cabanagem, quando os cabanos ali teriam se aquartelados embaixo das mangueiras, talvez à espera do momento oportuno para tomar de assalto a capital da Província - Belém. Nessa permanência na área teriam encontrado semi-enterrada, uma pequena imagem, a qual foi identificada como sendo de Santa Bárbara, daí a origem do nome local; a segunda versão contada por “Dona Ciló”, antiga moradora do local diz que o nome Santa Bárbara surgiu em decorrência de uma promessa feita, cuja graça foi concedida pela Santa, para que não

chegasse ao local uma grande epidemia que se alastrava pelas redondezas e; a terceira versão foi a de seu Raimundo Alves de Souza, a denominação para o povoado teria advindo da data em que Felipe Santiago Gomes da Silva, primeiro morador do local, terminou a construção de sua casa, em 4 de dezembro: dia de Santa Bárbara. Esta versão foi dada por descendentes, ditos herdeiros, da família Gomes da Silva (CONHEÇA O PARÁ, 2006).

2.3.2. A Política educacional do Município de Santa Bárbara do Pará

O Município de Santa Bárbara do Pará pode ser considerado como um município relativamente novo, pois foi emancipado recentemente, com características predominantemente rurais, sendo que a sua organização educacional está vinculada a sua emancipação em 1991 e não poderia ser diferente, pois até aquele momento a cidade era considerada um bairro da periferia de Benevides.

A partir de seu desmembramento de Benevides, o município ficou com 3 escolas de ensino fundamental e 17 de educação infantil que atendiam as suas localidades, sendo que as de ensino fundamental foram conveniadas com o Estado. É preciso que se explique que a distância entre as localidades e a falta de transporte exigiu que o poder público municipal ofertasse escolas em todas elas. Do total de 17 escolas municipais, 3 estão situadas na área urbana e as demais na área rural. Esse dado permanece nos dias atuais, pois, como já foi assinalado anteriormente, o município é predominantemente rural.

Se por um lado estava se atendendo ao princípio legal instituído pela C.F. e pela LDB, que assegurara que a educação é direito de todos e dever do Estado, da família e da sociedade (Art. 205 da C.F. de 1988 e Art. 2º da LDB de 1996), por outro, garantir escolas nas localidades significava não somente responder aos anseios dessas populações que depositaram esperança de um futuro melhor para seus filhos por meio da escolarização, mas também as tornavam mais vulneráveis e dependentes do poder político.

No primeiro governo municipal de 1993 a 1996, o município elegeu seu primeiro prefeito César Colares. Nesse período, foi criada a Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) que começou a funcionar em uma pequena sala, em condições físicas e pedagógicas limitadas, o corpo docente era composto de 50% dos professores com o 2º Grau

em magistério, 2% com estudos adicionais e 48% de leigos em sua grande maioria apenas com as séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª série).

A equipe pedagógica foi formada por quatro professores, todos com ensino médio em magistério, sendo que cada um assumiu uma responsabilidade específica para atendimento das escolas, ou seja, um professor para atender a educação infantil, dois para ensino fundamental de 1ª a 4ª série (sendo um para Língua Portuguesa e outro para Matemática) e um para trabalhar estudos Sociais, História e Geografia.

Nesse mesmo período, o Censo do Professor de 1997 indicava um quadro precário da formação do professor no Brasil, com grandes disparidades regionais de modo que Santa Bárbara se revelara como uma parte dessa triste situação brasileira que pode ser verificada pelos dados da tabela 5, onde fica demonstrada a situação de todos os docentes com relação à formação.

Tabela 5- Número de Docentes por Grau de Formação, Segundo a Unidade da Federação – 1ª a 4ª Série do Ensino Fundamental – 1997

Unidade da Federação	N.º de Docentes por Grau de formação e localização				
	Total	Ensino Fund. Comp. ou incompleto	Ensino Médio Completo	Ensino Superior Completo ou mais	Não informado
Brasil	616.956	74.965	382.217	157.432	2.342
Região Nordeste	221.191	49.392	147.728	23.255	816
Região Sudeste	211.851	3.602	122.604	84.807	838
Região Sul	90.450	4.286	51.461	34.416	287
Região Centro-Oeste	38.967	3.669	23.096	12.040	162
Região Norte	54.497	14.016	37.328	2.914	239
Pará	27.085	7.928	17.475	1.515	167

Fonte: INEP – MEC, Censo do Professor, 1997.

Os dados demonstrados na tabela 5 indicam que do total de professores trabalhando com as séries iniciais do ensino fundamental, ou seja, de 1ª a 4ª série no Brasil, 12% tinham formação no nível fundamental completo ou incompleto; 62% estavam formados em nível

médio e 26% com formação superior, indicando desse modo que mais da metade dos profissionais do magistério que trabalhavam com o ensino fundamental até o ano de 1997 estavam com formação no ensino médio. Quando são apresentados os dados da formação docente da Região Norte e do Pará comparando-os com os do Brasil, os primeiros apresentam índices maiores que o segundo, exceto com relação à formação superior que no Brasil é maior que na região e no Estado do Pará, o que pode ser observado com dados a seguir: na Região Norte (26% dos professores tinham formação em nível fundamental completo ou incompleto, 68% eram formados em nível médio e 5% em nível superior) e no Estado do Pará (29% eram formados em nível fundamental completo ou incompleto, 65% em nível médio e 6% com nível superior). Nesse contexto, o Município de Santa Bárbara do Pará ainda apresenta índices maiores com relação à formação dos professores, pois 48% tinham formação em nível fundamental completo ou incompleto, 50% com o ensino médio e 2% com estudos adicionais.

No ano de 1997, a equipe que técnica da SEMEC já se encontrava cursando o nível superior, inclusive a então Secretária de Educação²⁰. Na educação nacional, duas legislações importantes foram aprovadas no final de 1996, a LDB que estabeleceu uma década após sua aprovação para que todos os professores tivessem formação em nível superior (Art. 87), embora o Art. 63 permitisse admissão de professores com formação em nível médio para atuar nas séries iniciais do ensino fundamental e; o FUNDEF que teve como principal objetivo valorizar o ensino fundamental e seu magistério, ou seja, esse fundo estabeleceu que dos recursos destinados para educação pública 15% deveriam ser aplicados no ensino fundamental, sendo que pelo menos 60% seriam destinados à remuneração dos profissionais do magistério e nos primeiros cinco anos da lei parte desses recursos poderia ser aplicado na capacitação de professores leigos.

Diante dessa situação de exigência legal, no governo de Ciro Góes (1997 a 2000) foi colocado como meta principal para a educação investir na formação dos professores leigos e oferecer o atendimento do ensino fundamental nas 17 localidades do município que até então só ofereciam educação infantil.

Nessa gestão aconteceu a implantação do programa Fundescola do Ministério da Educação por meio dos seguintes produtos: Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE) que foi responsável pela adequação de 16 dos prédios escolares; Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) que atendeu inicialmente uma escola municipal e duas

²⁰Profª. Lourdes Lene Carvalho Pamplona, atual Vice - Prefeita do Município e Ex-Secretária Municipal de Educação no período de 1997 a 2004.

estaduais; Escola Ativa que foi implanta em nove escolas, com metodologia específica para classes multisseriadas de zona rural.

No final dessa administração, o ensino fundamental de 1ª a 4ª série já estava sendo oferecido nas 17 escolas que antes só ofertavam educação infantil, ou seja, cada localidade contava com uma escola para atender a primeira etapa da educação básica (educação infantil) e as séries iniciais do ensino fundamental.

No governo de Marise Colares (2001 a 2004), os setores da Educação e Saúde foram escolhidos como prioritários na sua administração. Segundo relatos da ex-Secretária de Educação, nesse período houve maior investimento na educação, a SEMEC foi constituída com uma equipe técnica habilitada em nível superior e com experiência em acompanhamento pedagógico.

Em 2002, o Município fez um convênio com a Universidade da Amazônia (UNAMA), para oferecer o curso de Pedagogia aos professores da rede que ainda não tinham o ensino superior e para isso contou com os recursos do FUNDEF. No início de 2005, o município já contava 97% de professores habilitados em nível superior.

Devido às pressões que estavam sendo feitas pelo Governo estadual para que se implantasse a municipalização do ensino no município, a então administração municipal encomendou a Universidade Federal do Pará (UFPA) um estudo pormenorizado sobre as condições do município para que se implantasse o processo de municipalização. No referido estudo foi constatado que as condições daquele momento seriam inviáveis para implantar tal projeto e o município não aderiu à municipalização, apesar de a prefeita pertencer ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) o mesmo do governo do Estado²¹.

Nessa administração foi elaborado um Plano Estratégico de Ação 2001-2004, a partir do qual as secretaria elaboram seus respectivos planejamentos estratégicos para o período de administração em vigor. Com base nesse Plano, a SEMEC elaborou seu primeiro Planejamento Estratégico da Secretaria, onde elegeu como principais eixos da política municipal para a educação as seguintes questões: “I) Garantia do acesso e permanência na escola; II) Sucesso escolar; III) Gestão democrática; IV) Valorização dos profissionais da educação e; V) Cultura, esporte e lazer para a cidadania” (PLANO ESTRATÉGICO DE AÇÃO 2001-2004).

²¹ Dados obtidos a partir do relato da ex-Secretária de Educação Lourdes Lene Carvalho Pamplona em 2006.

Esse Plano demarcou como objetivo do governo municipal para a gestão 2001-2004, o alcance de uma “Educação de qualidade para todos”, e foi apresentado na ocasião do III Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM, promovido pelo Fundescola/Ministério da Educação/Banco Mundial realizado em Belém do Pará, no período de 18 a 21 de junho de 2001 e serviu como referência para outros municípios presentes no evento. A reunião do PRASEM teve como principal objetivo contribuir com a construção e consecução de políticas municipais de educação comprometidas com uma educação inclusiva e democrática.

Com isso, o Município sentiu-se desafiado com a política educacional brasileira que por meio da C.F. de 1988, que em seu artigo 206, dá ênfase à necessidade de uma educação pública de qualidade, onde a participação da comunidade é fundamental para o processo de democratização da gestão escolar e, da LDB de 1996, que no art. 4º reforça que a educação pública deve ter como princípio a gestão democrática do ensino e o Estado deve garantir padrão mínimo de qualidade.

Nesse sentido, para se compreender a importância de um ensino público de qualidade, faz-se necessário atentar para o fato de que a educação deve ser entendida como uma atualização histórica do homem e condição primeira, porém não suficiente, para que ele se aproprie dos saberes produzidos historicamente, e dessa forma construa-se como ser humano histórico e social (Cf. PARO, 2001).

Paro (Ibid., p. 34) sugere que escola fundamental pública precisa orientar-se por um objetivo que dê conta das dimensões individual e social. Para o autor, a **dimensão individual** se refere ao saber necessário ao autodesenvolvimento do educando, proporcionando-lhe as condições para alcançar seu bem-estar pessoal e o acesso aos bens sociais e culturais. No caso da **dimensão social** à formação do cidadão tem como foco contribuir para o desenvolvimento social, ou seja, o “viver bem” de todos em prol da realização da liberdade como construção social.

Segundo o mesmo autor, a atuação da escola pública ainda não foi suficientemente capaz de dar conta da dimensão social que envolve inúmeros problemas na sociedade atual, pois a escola ainda está presa “[...] a um currículo essencialmente informativo, ignora a necessidade de formação ética de seus usuários, como se isso fosse atribuição apenas da família, [...]” (Idem, 2001, p. 35). Desse ponto de vista, ele aponta como principal falha da escola na sua dimensão social, a omissão na sua função em educar para a democracia.

Levando em consideração as contradições que existem hoje na sociedade brasileira, que tendem a aumentar, pois a injustiça social, violência, corrupção, o desrespeito, a exclusão

dentre outras, estão cada vez mais presentes na realidade, aumentando o fosso entre as diferentes classes, etnias e credos religiosos, a educação tem um papel fundamental quando trabalha seu objetivo na perspectiva de formação individual e social do ser humano, pois segundo as análises de Paro (Ibid., p. 35):

[...] considerando que uma sociedade democrática só se desenvolve e se fortalece politicamente de modo a solucionar seus problemas se pode contar com a ação consciente e conjunta de seus cidadãos, não deixa de ser paradoxal que a escola pública, lugar supostamente privilegiado do diálogo e do desenvolvimento crítico das consciências, ainda resista tão fortemente a propiciar, no ensino fundamental, uma formação democrática que, ao proporcionar valores e conhecimentos, capacite e encoraje seus alunos a exercerem ativamente sua cidadania na construção de uma sociedade melhor.

Nessa perspectiva, a gestão da escola pública fundamental, ainda caminha no sentido de transformar-se em um espaço democrático, onde esteja acessível a todos, aberta ao diálogo e a participação, mas que, segundo Oliveira et. al. (op. cit. p. 21), com “[...] os apelos para a eficiência e a eficácia do sistema educacional e, particularmente da escola; as instituições públicas são exortadas a trilharem novos caminhos organizacionais, na linha da ‘autogestão’, [...]”, o que cada vez mais sobrecarrega a gestão escolar, responsabilizando-a por um melhor funcionamento do sistema e por assegurar que os princípios fundamentais de igualdade de oportunidades educativas e de qualidade do ensino sejam garantidos.

Essa visão de gestão na escola, baseada na eficiência e na eficácia²² e produtividade, exige o estabelecimento de uma nova cultura escolar²³, que tem como estratégia a gestão descentralizada, autônoma e liderança no âmbito escolar para garantia do estabelecimento das mudanças, o que pode ser observado na legislação brasileira, a exemplo da CF de 1988 e da LDB de 1996, já mencionadas anteriormente.

²² Eficiência: realizar o máximo com o mínimo de meios e Eficácia, realizar a coisa certa, atuando na causa fundamental dos processos (OLIVEIRA, et. al., 2004, p. 35).

²³ Libâneo (2001) explica que numa compreensão mais geral, a cultura organizacional (também chamada “cultura da escola”) diz respeito ao conjunto de fatores sociais, culturais, psicológicos que influenciam os modos de agir da organização como um todo e do comportamento das pessoas em particular. Isso significa, tratando-se da escola, que além daquelas diretrizes, normas, procedimentos operacionais, rotinas administrativas, há aspectos de natureza cultural que as diferenciam umas das outras, sendo que a maior parte deles não são claramente perceptíveis nem explícitos. Esses aspectos têm sido denominados freqüentemente de “currículo oculto”, mas que embora oculto, tua de forma poderosa nos modos de funcionar das escolas e na prática dos professores (p. 81 e 82).

A gestão democrática do ensino público brasileiro e sua qualidade têm ganhado centralidade nas investigações de pesquisadores e estudiosos do campo educacional e à medida que passa a ser compreendida como participação, envolvimento, compromisso e respeito às diferenças, torna-se fundamental para uma educação eficiente e de qualidade. A temática de análise dessa pesquisa vai além das estabelecidas na legislação, abordando principalmente os aspectos referentes às mudanças no processo da gestão educacional, que ocorreram no âmbito da educação básica a partir da última década do século XX, onde foi exigido dos sistemas educacionais um novo modelo de gestão, mais eficiente e eficaz, que seguisse o modelo empresarial.

A nova ordem mundial impõe novos referenciais para compreensão dos problemas socioeconômicos e até políticos. Nessa direção, inclui-se a reforma do Estado, orientada por princípios da eficiência, eficácia, produtividade, enfim qualidade total na prestação dos serviços e pelo desenvolvimento de uma nova cultura – a gerencial, na ótica mercadológica (SANTOS, T. F.A., 2001, p. 1).

Nessa perspectiva, Oliveira et. al. (op.cit., p.) indicam que as propostas de gestão educacional podem assumir diferentes sentidos ideológicos que conduzem a diferentes práticas, dependendo da matriz teórica que as fundamenta. Para os autores, essa possibilidade pode ser observada no Brasil por meio das concepções e experiências que são implementadas, a exemplo do Projeto Político Pedagógico (PPP), instituído na LDB de 1996 e considerado “[...] como elemento essencial da gestão e autonomia da escolar, ressaltando a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar [...]” (Idem, 2004, p. 28), pelo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº. 10.172/01. Segundo os mesmos autores, o PPP pode constituir-se como um meio para a escola construir a gestão democrática, respeitando a construção coletiva e a identidade da escola, a cultura e o caráter autônomo.

A exigência de gestão democrática e de ensino de qualidade para a escola pública estabelecida na C.F. de 1988 e na LDB de 1996, se apresenta como um desafio posto aos governos e aos sistemas de ensino que deverão garantir tal princípio.

Santa Bárbara começou a acenar positivamente nessa direção, principalmente no final dos anos de 1990, quando passou a implementar os projetos do MEC, reformando e adequando seus espaços escolares para atender à demanda do ensino fundamental e que segundo a ex- Secretária de Educação (2006) só foi possível a partir da implementação do

PAPE em 1998, o que significa que nesse primeiro momento a qualidade do ensino para esse município estava associada ao acesso à escola, ou seja, democratização das oportunidades. Porém, a qualidade da educação precisa ser refletida e encarada como qualidade social, que envolve as questões sociais, políticas e econômicas, não fugindo as situações reais em que as instituições de ensino estão inseridas, que vão desde a valorização docente à garantia de acesso e permanência do aluno na escola.

Para Oliveira e Araújo (2003), na história da educação brasileira existem três significados sobre qualidade que comportam sentidos distintos: um primeiro condicionado pela limitada oferta de escolarização, as escolas eram insuficientes para atender a todos, só uma minoria tinha acesso à escola, as estatísticas educacionais dos anos de 1920 indicavam que 60% da população brasileira eram analfabetas, o que exigia uma democratização das oportunidades de acesso à escola. Nesse momento, a noção de qualidade estava associada à possibilidade ou impossibilidade de acesso a escola.

A preocupação com qualidade da educação tem sido um debate mundial, que segundo Hobsbawm (1995), aos poucos foi se tornando central a partir da década de 1940, quando se inicia, inclusive no Brasil, um processo significativo de expansão das oportunidades de escolarização da população. Para Oliveira e Araújo (op. cit.) o processo de expansão da escolarização evidenciou as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade, pois antes apenas a uma classe privilegiada (a elite) tinha direito à escola.

A década de 1940 foi marcada pela expansão das oportunidades de escolarização por meio da construção de prédios escolares, porém, não foi pensado nas condições de atendimento dos alunos, no funcionamento da escola, nos salários dos profissionais nem nas condições de trabalho, ou seja, não foi pensado na qualidade de ensino que estaria sendo oferecido nessas escolas.

Com a expansão do acesso às oportunidades de escolarização, surgiram problemas relativos ao prosseguimento dos estudos pelos novos usuários da escola que não tinham as mesmas condições culturais da elite que tinha acesso à escola anteriormente. Desse modo, os obstáculos à democratização do ensino foram substituídos do acesso para permanência com sucesso na escola.

O segundo significado de qualidade está relacionado ao fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistemas de ensino, que segundo Oliveira e Araújo (Ibid.) fora incorporado no Brasil no final dos anos de 1970 e 1980 e consistia em fazer uma comparação entre o número de alunos que entrava e saía de um

sistema de ensino, para medir a qualidade da escola. Se ficasse demonstrado que a saída era pequena com relação à entrada a escola era atestada como de baixa qualidade.

Oliveira, N.C.M. (2005) constata que nesse período, apesar do Brasil ter expandido sua matrícula na etapa obrigatória de escolarização chegou ao final dos anos de 1980 com um elevado índice de repetência, pois de “de cada 100 crianças que ingressavam na 1ª série, 48 eram reprovadas ou se evadiam, o que evidenciava a baixa qualidade da educação oferecida à população (p.138)”, pois a grande preocupação dessa década estava em oferecer a expansão do espaço físico construindo mais escolas, aumentando o número de salas e de turnos, o que nem sempre era acompanhado de medidas que viabilizassem o adequado funcionamento das escolas, resultando na implantação de uma rede de ensino em precárias condições materiais e pedagógicas de funcionamento.

Ainda Oliveira, N.C.M. (Ibid.) constata que nos anos de 1990 o Brasil alcançou índices elevados de reprovação, de até 30% no Estado do Pará, indicando com isso que a expansão das matrículas não foi acompanhada da necessária qualidade de ensino.

Na tabela 6 pode-se observar os indicadores educacionais da rede municipal de Santa Bárbara para o período de 1998 a 2005, onde se percebe um crescimento no número de reprovados e também uma significativa diferença entre a matrícula inicial e a matrícula final, significando que dos alunos que iniciaram o ano letivo, uma boa parte abandonou e outra pediu transferência.

Tabela 6 - Indicadores educacionais do ensino fundamental de 1ª a 4ª série-Santa Bárbara do Pará –1998/ 2005.

Indicadores	Anos							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Matrícula inicial	1.137	1.174	1.089	1.469	1.433	1.583	1.499	1.690
Transferência	57	40	100	106	99	85	92	105
Evasão	187	122	103	146	124	172	148	185
Matrícula final	893	1.012	886	1.217	1.288	1.392	1.334	1.444
Aprovados	750	809	750	1.045	1.044	1.134	1.068	1.209
Reprovados	143	203	136	172	244	258	266	235

Fonte: SEMEC/Departamento de Estatística, 2005.

Os indicadores educacionais das séries iniciais do ensino fundamental para o período 1998/2005 apresentam um crescimento de 48% nas matrículas e quando analisados os anos de 1998 e 2005 constam-se taxas de: transferência de 5% e 6% para cada ano respectivamente; de evasão 16% e 11%; aprovação de 66% e 71% e de reprovação 13% e 14%. Segundo os dados da tabela 6, com o crescimento nas matrículas a taxa de aprovação aumentou, mas a de reprovação também cresceu. Esse dados, quando comparados com a média nacional apresentam-se com as taxas de evasão e reprovação acima da nacional que era de 10,6% e 9,4% respectivamente e com relação a aprovação, abaixo da nacional que era 80% .

Com os dados demonstrados sobre a educação pública brasileira, percebe-se que mesmo tendo programas e projetos específicos instituídos para ajudar a melhorar a educação, no sentido de democratizar o acesso e favorecer a permanência dos alunos nas escolas, ainda não foi possível alcançar os propósitos de tais programas, o que pode levar a afirmar que não é possível pensar a educação fora dos diferentes contextos sociais em que estão envolvidos os principais atores desse processo (alunos, professores, família e comunidade).

Uma justificativa que pode ser atribuída às transferências e evasões nas escolas do município está relacionada com o trabalho desenvolvido pelas famílias, que, na grande maioria, residem na zona rural e trabalham tomando conta de sítios e quando são despedidos (o que ocorre frequentemente) mudam-se com a família para outros locais e muitas vezes não pedem transferência ou informam à escola. Uma outra coisa que deve ser levada em consideração está relacionada à época de colheita do açaí²⁴ em que as famílias mudam-se para as áreas de colheita do fruto e as crianças são forçadas a abandonar a escola e quando retornam já não conseguem acompanhar a turma e como resultado são retidas na mesma série.

Diante dessa situação e de outras similares, em que a escola penaliza o aluno com a reprovação Paro (2006) comenta que a escola pública ao avaliar se difere da prática humana coletiva ou individual, que costuma fazer avaliação constante de certa atividade para corrigir-lhe os desvios que possam surgir durante o percurso, de modo que se alcancem os objetivos pré-estabelecidos. A escola pública brasileira por sua vez espera que o ano letivo seja encerrado para se atestar que o aluno não aprendeu e que precisa de recuperação, nesse

²⁴ É uma palavra de origem tupi que significa 'fruta que chora' ou 'que deita água'. O açaizeiro é uma palmeira, de cujos frutos se faz uma espécie de papa muito apreciada na Região Norte do país. Seu fruto também é conhecido como juçara e pode ser utilizado como refresco (FERREIRA, 1999).

processo vai se repetir todo o conteúdo do ano letivo, com as mesmas metodologias com o mesmo professor. Para o autor, dever-se-ia trabalhar com o aluno em cima da correção de suas dificuldades, diante dessa situação afirma: “É por isso que a realidade nossa não é de repetentes, mas de multirrepetentes” (p. 1).

Essa constatação remete para a última noção de qualidade que está associada à aferição de desempenho mediante testes de larga escala, que consiste em avaliar a capacidade cognitiva dos estudantes por meio de provas padronizadas, no Brasil existem alguns desses testes como: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que tem três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes; o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que já acontece desde 1990, teve nova estrutura definida no ano de 2005: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB), de caráter sistêmico geral e aplicado em amostra aleatória de estudantes, e a Prova Brasil, mais extensa e detalhada, com foco em cada unidade escolar e; e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) cujos resultados estão sendo utilizados pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI). Ressalte-se que em alguns Estados foram adotados ainda outros exames semelhantes aos que já foram referidos.

Oliveira e Araújo (2003, *passim*.) não consideram que os exames instituídos sejam capazes de resolver o problema da qualidade da educação, pois os resultados educacionais ainda vêm apontando para uma educação de baixa qualidade se verificados o aproveitamento e o desempenho dos alunos. A passagem abaixo pode confirmar,

A educação nacional, no ensino fundamental e médio, não tem cumprido suas funções principais: ensinar de forma eficiente e promover a equidade. A situação descrita por indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) mostra de forma inequívoca, baixo aprendizado nos alunos brasileiros e a distribuição desigual desse aprendizado ao longo da última década (ARAÚJO e LUZIO²⁵, 2004).

²⁵ Os autores trabalham no Inep/Mec, o primeiro como diretor de avaliação da Educação Básica do Inep/Mec e o segundo é coordenador de avaliação da Educação Básica do mesmo instituto.

Compartilho da opinião dos autores, no que se refere às funções principais da educação nacional: ensino eficiente e para todos, no entanto o caminho para alcançar tal meta não parece ser o das avaliações instituídas pelo MEC, pois até agora elas têm servido para classificar ou rankear os Estados e as Regiões do País.

Paro (2001) adverte que, quando se atesta a ineficiência do ensino público, costuma se dizer que ele não prepara para o mercado de trabalho nem para o ingresso na universidade e essa é uma informação que costuma ser veiculada tanto pelo senso comum como pelo meio acadêmico e a questão fica por ai mesmo, não sendo investigada com mais rigor. Daí o autor levantar alguns questionamentos, a exemplo,

Será que, tendo em vista apenas o setor produtivo, como querem os empresários e como apregoam os apologistas do mercado, estaremos contribuindo para uma sociedade mais democrática, mais livre e produtora de relações civilizadas entre as pessoas e grupos? Será que, quando nos preocupamos com a preparação para o ensino superior como fazia a escola pública de “qualidade” de algumas décadas atrás ou a escola particular de hoje que atende às camadas privilegiadas, estaremos promovendo a melhoria no nível de bem-estar geral da sociedade? (Idem, 2001,p.102 e 103).

Para o autor, a escola precisa refletir sobre seu verdadeiro papel frente à sociedade, como instituição responsável pelo repasse do conhecimento construído pela sociedade ao longo dos séculos. Cabe a escola repassar as novas gerações tudo o que foi construído pelas gerações anteriores, pois o saber não é biologicamente hereditário é preciso que seja transmitido a cada nova geração e a escolarização é parte desse processo.

O mesmo autor ainda afirma que a escola pública apresenta baixa qualidade, porque promove uma educação fragmentada, é preciso “tomá-la em todo seu significado humano, não em algumas de suas dimensões” (Ibid., p.104) para que ela possa proporcionar condições adequadas para o processo de formação das crianças e dos adolescentes para se construírem cidadãos críticos e transformadores de sua realidade político-econômica e social.

Casassus (2002) vai de encontro às questões suscitadas por Paro, quando afirma que o tema “educação” envolve uma série de complexidade, que interferem na qualidade do ensino, pois ela não é somente de responsabilidade dos professores, ela envolve variáveis que

interferem no processo ensino-aprendizagem, o que vai exigir também a responsabilidade dos gestores do sistema, seja no nível da escola, dos Municípios ou do Estado, pois quando se atesta, por exemplo, um baixo aproveitamento dos alunos faz-se necessário investigar, pois a educação não acontece num vazio social abstrato, ela ocorre num contexto social, o que significa dizer que as variáveis que afetam os resultados dos alunos são determinadas por condicionantes sociais e culturais.

É necessário entender que a escola pública precisa oferecer condições indispensáveis para que seus usuários possam se constituir como seres humanos pensantes, reflexivos e em condições de conviver socialmente, mas para que isso ocorra é preciso que se reflita com os educadores e as instituições escolares a importância das relações civilizadas, principalmente o respeito às diferenças, quer sejam elas sociais, política, religiosas ou culturais.

E que os resultados da educação vão depender de um bom processo, ou seja, se a escola pública hoje tem espaços dignos de serem chamados de sala de aula, se as condições de atendimento disponibilizadas aos alunos estão à altura de suas necessidades de aprendizado, se os profissionais estão capacitados devidamente para o atendimento escolar, quer seja exercendo a docência ou demais atividades da escola e ainda se estão sendo valorizados profissionalmente no que se refere ao salário digno de seu exercício e formação.

Se os resultados da educação hoje não são agradáveis e considerados inaceitáveis é preciso que se investiguem quais são as políticas públicas educacionais que estão sendo implantadas nos sistemas educacionais, quais seus objetivos e meios e como elas estão sendo avaliadas e quais os seus impactos mais efetivos.

2.3.3. A implantação do Fundescola em Santa Bárbara do Pará.

O Programa Fundescola foi implantado em Santa Bárbara em 1998, com a fase de elaboração do Plano de Ação Estadual (PAE)²⁶ e do Plano de Ação Municipal (PAM). A elaboração dos respectivos planos foi realizada com uma equipe composta por representantes

²⁶ Não foi possível consultar o PAE nem o PAM, segundo informações da SEDUC e SEMEC os respectivos planos foram extraviados.

da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) e das Secretarias Municipais de Educação da RMB e teve a duração de um ano.

Em 1999 o município implementou duas ações do programa: o Projeto de Adequação dos Prédios Escolares (PAPE), que adequou as 17 escolas, com valores de R\$ 2.500,00 por sala e o PDE que foi implantado em uma escola da rede municipal, pois um dos critérios para implantação da referida ação era a escola ter no mínimo de 100 alunos no ensino fundamental, e somente uma escola municipal atendia a esse critério, pois as demais trabalhavam apenas com educação infantil. Nessa ocasião também foi implantado o PDE em duas escolas estaduais, totalizando no município 3 escolas atendidas com essa ação.

Durante a primeira metade da década de 1990, o município priorizou o atendimento da educação infantil, pois esta etapa de ensino recebia recursos para sua manutenção da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o ensino fundamental só passou a ter prioridade de atendimento pela rede pública municipal após a implantação do FUNDEF e do Fundescola que priorizaram o atendimento desse nível de ensino de modo que na ocasião da implantação do PDE apenas uma escola da rede municipal alcançava o número de alunos exigido pelo programa.

As duas maiores escolas da rede municipal naquele momento eram as escolas Jocelina Barata e do Livramento, ambas situadas na zona rural. Na ocasião da implantação do PDE no Município apenas a primeira escola foi contemplada com recursos financeiros para realizar o PME, sendo que a segunda (ainda com uma matrícula inferior a 100 alunos) gostou da proposta do PDE e procurou desenvolver as ações não financiáveis e no ano seguinte passou a ser contemplada com os recursos do Fundescola.

De certa forma, as políticas públicas para a educação nacional conseguiram penetrar no espaço de Santa Bárbara a ponto de nortear a educação municipal que tem seguido basicamente as propostas apresentadas pelo MEC. Além da implementação das ações do Fundescola (PAPE, PDE, PES, GESTAR) ainda pode-se acrescentar: o Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado - Parâmetros em Ação e o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA). O primeiro, se apresentou com o propósito de apoiar e incentivar o desenvolvimento profissional de professores e especialistas em educação de forma articulada com os Parâmetros Curriculares Nacionais, o segundo foi um curso anual de formação destinado especialmente a professores que ensinam a ler e escrever na educação infantil e no ensino fundamental, tanto crianças como jovens e adultos, ambos foram realizados por uma equipe da SEMEC até o ano de 2003.

No município, as ações do Fundescola foram consideradas extremamente benéficas, principalmente no que diz respeito ao PAPE, PDE e Escola Ativa, pois segundo relato da ex-secretária de educação, o Fundescola mudou a cara das escolas do município, tanto nos seus aspectos físicos quanto nos pedagógicos, segundo a mesma, houve uma maior organização desde a gestão até aos aspectos pedagógicos.

No próximo capítulo será apresentada à experiência do PDE na Escola Municipal do Livramento, seu processo de elaboração, implementação e resultados, pois esse Plano de Desenvolvimento da Escola é considerado como o principal produto do Fundescola.

CAPÍTULO III

O CASO DA ESCOLA DO LIVRAMENTO

A idéia de **autonomia** é intrínseca à idéia de **democracia** e **cidadania**. Cidadão é aquele que participa do governo e só pode participar do governo (participar da tomada de decisões) quem tiver poder e tiver liberdade e autonomia para exercê-lo (GADOTTI, 1994, p.5, grifos meus).

3.1. Modernização da gestão e autonomia

O PDE é um dos principais produtos²⁷ desenvolvidos pelo Fundescola. Sinaliza para um planejamento estratégico, a ser desenvolvido pela escola, elaborado de modo participativo com a comunidade escolar (equipe escolar e pais de alunos) com vistas à melhoria da qualidade do ensino. Nesse processo, a escola é tida como responsável pela melhoria da qualidade de ensino e o planejamento na sua formulação oficial visa modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola.

Em um estudo realizado na cidade de Goiânia ficou evidenciado pelos pesquisadores que o PDE foi introduzido na escola pelas secretarias de educação de modo agressivo, desconsiderado as experiências que estavam sendo desenvolvidas em seus espaços:

Ignoraram a vida anterior da instituição escolar, agindo como se as escolas fossem ahistóricas, e que as experiências de gestão das escolas teriam começado apenas após a introdução da proposta de planejamento estratégico trazido pelo PDE (TOSCHI, et. al. 2004/2005, p. 3).

No referido estudo também foi constatado que mesmo tendo sido concebido fora da escola, o PDE conseguiu imprimir um novo modo de ser e de agir na gestão e na organização

²⁷ O termo Produto é utilizado pelo Fundescola para se referir às ações desenvolvidas por ele, dentre elas destacam-se: PDE, PME e o Planejamento Estratégico da Secretaria – PES (FNDE/FUNDESCOLA/DPEF/SEIF/MEC, 2004, p.07).

escolar. Antes do PDE ter sido implantado nas escolas públicas nos anos de 1990, houve um movimento nacional que ganhou grandes dimensões no final dos anos de 1980, se contrapondo ao regime ditatorial, exigindo uma escola pública com relações mais democráticas, esse movimento contou principalmente com a participação dos educadores que pressionaram os constituintes para que suas reivindicações fossem contempladas na CF de 1988. Com a aprovação da referida Lei foi estabelecido o princípio da gestão democrática do ensino público (Artigo 206, inciso VI).

A LDB (Lei nº. 9.394/96) regulamentou a CF no que se refere à gestão democrática nas escolas públicas por meio do artigo 14, inciso I e II quando estabelece como princípios da gestão democrática da escola a construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) e os Conselhos Escolares. Conforme a referida legislação educacional, os sistemas de ensino poderiam definir as normas da gestão democrática do ensino público de acordo com suas peculiaridades e respeitando o princípio: da participação dos profissionais da educação na elaboração do PPP da escola e da participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.

Após ter sido sancionada a LDB de 1996, as escolas públicas iniciaram a prática concreta de construção de um projeto escolar que descrevesse a proposta pedagógica da escola dando ênfase ao princípio da participação. Essa proposta foi resultado de um processo que vinha sendo construído há tempos, por meio de discussões e tentativas de construção de uma escola mais acolhedora, com relações mais democráticas, que contou principalmente com a luta dos educadores, antes mesmo da CF de 1988 (Cf., TOSCHI, et. al. 2004/2005). Foi exatamente nesse momento que surge a proposta do PDE, com o objetivo de introduzir nas escolas brasileiras as práticas do planejamento estratégico, com um caráter burocrático e controlador:

[...] como uma tentativa de se contrapor ao processo iniciado nas escolas. Com isso não se quer dizer que houve essa tentativa com o fim precípua de impedir a construção do PPP nas escolas, mesmo porque se sabe que um dos objetivos do Banco Mundial era capacitar as escolas para elaborarem projetos, dentro do modelo do planejamento estratégico, esconde a intenção de instrumentalizar as escolas na formação considerada necessária para busca externa de recursos para sua manutenção, além daqueles recebidos pelo Estado. Isso significa enfim, preparar as escolas para o processo em curso de privatização dos encargos educacionais (op.cit., p. 4).

Conforme foi apresentado na passagem anterior, as intenções do PDE tornam-se completamente distintas das estabelecidas pelo PPP, este último surgiu como uma forma de democratizar a escola pública, por meio da participação, caracterizando-se como uma construção coletiva, que envolveria os diferentes atores em seu processo de elaboração. O PDE por sua vez, foi uma proposta que chegou pronta e foi implantada na escola, apesar de apresentar um discurso pautado na autonomia para as escolas, que faz parte da determinação do BM para descentralização da política educacional no Brasil, concretizando-se principalmente por meio do repasse de recursos direto para a escola via Unidade Executora (UEX), que pode ser: Conselho Escolar, Caixa Escolar, Associação de Pais e Mestres etc.

Em Paro (2001), o entendimento sobre autonomia escolar pode ser concebido a partir de duas dimensões: autonomia pedagógica e autonomia administrativa (nesta inclui-se a autonomia financeira). A **autonomia pedagógica** diz respeito a liberdades que a escola precisa para escolher seus conteúdos e métodos de ensino, o autor alerta que a autonomia pedagógica encontra seus limites na prerrogativa e dever do Estado de legislar sobre o assunto, isto porque a educação do indivíduo não é assunto que diz respeito a interesses individuais, mas de toda a sociedade.

Por isso, é justo que a escolha do que são mínimos necessários para sua formação como cidadão não se restrinja ao âmbito individual ou local, mas seja determinado também no âmbito da organização social mais ampla (Ibid., p. 114).

Para o autor, o Estado não deve ficar de fora do que lhe compete como representante dos interesses da sociedade, ele precisa prover parâmetros mínimos para garantir a atualização histórica e cultural dos cidadãos. Por outro lado, os métodos educacionais não devem ficar sob a responsabilidade exclusiva das escolas, é necessário que estes sejam estabelecidos socialmente e que se avance no processo histórico já alcançado, pois é necessário garantir ao educando sua inserção e permanência na sociedade.

Entende-se que a autonomia pedagógica nas instituições educacionais precisa estabelecer um nexo com as instâncias superiores como secretarias municipais e estaduais de educação, e estas com o MEC, para que de forma articulada seja garantido o direito a

educação, o dever de educar e a inserção do educando na sociedade de modo que ele possa intervir no processo econômico, político e social do país. Desse modo, a autonomia pedagógica das instituições escolares é limitada, depende de uma proposta política de educação na esfera nacional, estadual e municipal.

Como **autonomia administrativa**, Paro (Idem) compreende que ela significa a possibilidade de dispor de recursos e poder utilizá-los nos fins educativos de forma mais adequada possível, porém deixa claro que não se deve confundir autonomia administrativa/financeira, com a prática governamental, inspirada no liberalismo que nega os recursos às escolas incentivando-as para solicitarem a comunidade usuária da escola, classificando tal atitude como autonomia administrativa/financeira. Segundo o mesmo autor essa atitude por parte do Estado pode ser classificada como de abandono à escola, quando este deveria prover minimamente de recursos para ela funcionar.

A autonomia administrativa da escola também tem seus limites nas ações do Estado, que não deve abrir mão de seu dever em matéria de ensino, o que significa que a escola ao gerir seus recursos não o fará da forma que lhe parecer conveniente. A gestão da escola seguirá as diretrizes gerais do sistema e a partir delas desenhará sua gestão de forma mais adequada a sua realidade.

Desta maneira, entendo que as autonomias pedagógica e administrativa encontram seus limites estabelecidos nos órgãos superiores de educação, os quais estabelecem uma normatização para os sistemas como meio para regular e controlar o ensino, porém ainda assim na unidade escolar pode-se gozar de certa autonomia que lhe permite espaço para uma organização mais participativa, em que os atores reescrevem a legislação instituída de acordo com a realidade em que se encontram.

Em Lima (2002, p.75) a concepção de autonomia no espaço escolar perpassa fundamentalmente por um processo democrático das práticas educativas, em que se reforce o caráter público da escola, onde a participação dos diferentes atores se faça presente, pois descreve :

Uma escola (mais) democrática é, por definição, uma escola (mais) autônoma, em graus de extensão variáveis e sempre em processo. É através do processo de democratização do governo das escolas, em direção ao seu autogoverno, tal como pela democratização das práticas

educativas/pedagógicas envolvendo professores e alunos mais livres e responsáveis, que se torna possível uma educação comprometida com a ‘autonomia do ser dos educandos’ .

Deste modo, a educação precisa estar comprometida com a formação do educando no sentido de encaminhá-lo para processos de tomada de decisão e de participação, os quais deverão ser iniciados no próprio espaço escolar, dessa forma a escola e seus processos de ensino estarão comprometidos com a formação do cidadão e como afirma Paro (op.cit., p. 11): “ser cidadão, e ser indivíduo é algo que se aprende”, o que leva a entender que é nas relações estabelecidas no convívio social que se formam homens e mulheres comprometidos com a vida e com o mundo.

Na medida em que a escola se constitui enquanto espaço de participação e de diálogo poderá desenvolver atitudes consideradas democráticas, em que são valorizados os indivíduos enquanto ser individual e social, pois não vivem isolados, têm direitos e deveres que são próprios da vida em sociedades modernas. A escola em sua essência constitui-se nas práticas coletivas de seus atores, conforme afirma Lima (op. cit., p.42):

A construção da escola democrática constitui, assim, um projeto que não é sequer pensável sem a participação activa de professores e de alunos, mas cuja realização pressupõe a participação democrática de outros sectores e o exercício da cidadania crítica de outros actores, não sendo, portanto, obra que possa ser edificada sem ser em co-construção.

Para o referido autor, uma proposta de educação democrática exige práticas dialógicas e anti-autoritárias com o exercício da participação, que leve o indivíduo a sair da passividade para a tomada de decisão “uma educação para a decisão, para a responsabilidade social e política” (Ibid., p.32).

É interessante perceber como Freire (1996, p. 115) descreve o que considera relações dialógicas quando ele se viu diante da necessidade de criar um método que desse conta de resgatar o homem de sua transitividade ingênua à crítica por meio da alfabetização de adultos, foram muitas as interrogações pelas quais passou, pôde chegar à conclusão que o mais adequado método poderia estar: “a) num método ativo, dialogal, crítico e criticizador; b) na

modificação do conteúdo programático da educação; c) no uso de técnicas como a da Resolução e da Codificação. Somente um método ativo, dialogal, participante, poderia fazê-lo”.

Então, Freire (Ibid.,p. 115) define que o método dialogal constitui-se a partir de uma relação horizontal entre A e B, e apoiando-se em Jaspers afirma que dessa relação “nasce uma matriz crítica e gera a criticidade. Nutre-se do amor, da humildade, da esperança, da fé, da confiança. Por isso só o diálogo comunica”.

Dessa maneira, para a escola tornar-se democrática em suas ações precisa (re) descobrir e cultivar os elementos essenciais da vida como amor, esperança e fé, tarefa nada fácil para uma instituição que se vê mergulhada num mundo dominado pela ordem capitalista estabelecida, que valoriza o ter em detrimento do ser.

Conforme Mészáros (2003), no sistema capitalista se exige uma integração econômica global entre os estados nacionais como meio para dominar o mundo, onde se deveria eleger um estado do capital, espaço que os Estados Unidos vêm tentando ocupar por meio da imposição, onde subjuga os demais países, impondo-se como uma superpotência econômica e militar hegemônica, capaz de utilizar-se dos mais diversos meios (autoritários e violentos) à sua disposição, o que pode ser evidenciado por meio da presença de bases militares norte-americanas em alguns países e ainda a capacidade em depor governantes que não lhes são agradável e impor ditadores que seguem suas orientações.

Como a escola, poderá sobreviver a essa ordem estabelecida, onde uma única nação se sobrepõe e comanda o mundo econômica e militarmente? E como poderá despertar e cultivar os elementos essenciais à vida (amor, esperança e fé) nesse contexto em que se sobressai a dominação das nações mais ricas e desenvolvidas sobre as mais pobres e subdesenvolvidas? Mészáros (Idem) adverte que se não houver uma mudança nessa ordem estabelecida, o Século XXI deverá se consagrar como o da barbárie, pois problemas como: ameaça nuclear, armas químicas e biológicas, destruição do meio ambiente a serviço do capital além de implicações potencialmente letais para a natureza, clonagem e modificação genética descontrolada de alimentos empurra a humanidade para o abismo da autodestruição.

Talvez a resposta ou a saída para a escola pública democrática comece exatamente pela mudança em sua organização de centralizada para descentralizada, ou seja, se de um lado existe a globalização da economia e das comunicações, de outro o poder local democrático que reivindica autonomia, contra a uniformização, que conforme assiná-la Gadotti (1994, p.1, grifos do autor):

São duas **tendências complementares não-antagônicas**. Cresce a reivindicação pela autonomia, contra a uniformização; cresce o desejo de afirmação da singularidade de cada região e local, de cada língua, de cada dialeto. Apesar dos meios de comunicação de massa - em particular, da televisão, que nos une, via satélite, a todo o mundo - existe hoje uma forte tendência de afirmação regional e de valorização das culturas locais. A **multiculturalidade** é um fenômeno do nosso tempo.

Desse ponto de vista, a autonomia se caracteriza como uma afirmação que pode ser individual ou coletiva, em nível micro ou macro, mas reveladora de certa participação no espaço social e neste caso particular na escola pública.

No Brasil, o tema da autonomia da escola, encontra suporte na própria **Constituição**, promulgada em 1988, que institui a "democracia participativa" e cria instrumentos que possibilitam ao povo exercer o poder "diretamente" (Art. 1). No que se refere à educação, a Constituição de 1988 estabelece como princípios básicos: o "pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas" e a "gestão democrática do ensino público" (Art. 206). Esses princípios podem ser considerados como fundamentos constitucionais da autonomia da escola (Ibid., p.1, grifo do autor).

Levando em consideração a proposição legal instituída na CF de 1988, que estabelece a autonomia na escola por meio da democratização e da participação, entendo que essa não será uma tarefa fácil a ser realizada, pois o pluralismo de idéias não é aceito facilmente, pois segundo Gadotti (Idem) existem críticas à proposta de autonomia da escola, por considerarem-na perigosa podendo levar à pulverização, à dispersão e à preservação do localismo que dificultariam a implementação de reformas mais profundas no sistema educacional.

Por outro lado, mesmo sendo instituída legalmente, a autonomia não é algo pronto e acabado, é algo que se aprende, é relacional, é um processo contínuo de conquista, Lima (op. cit., p.43) afirma que no interior das organizações escolares existe um espaço para o exercício de uma certa autonomia, isso mesmo em modelos administrativos centralizados pois "[...] a força da imposição normativa nem sempre é obedecida, ou traduzida em poder e em ações orientadas em conformidade, [...]" o que levará a uma infidelidade normativa, pois as regras estabelecidas não serão cumpridas em uniformidade, elas serão selecionadas e adequadas às realidades em que deverão ser inseridas.

3.2. O processo de elaboração do PDE na Escola do Livramento

A Escola Municipal do Livramento foi inaugurada em 31 de dezembro de 1996, está situada às margens da Rodovia Augusto Meira Filho – PA 391, no Bairro do Livramento, completou em dezembro de 2006 uma década de funcionamento e nesse período teve duas diretoras, sendo que a primeira permaneceu no cargo até o ano de 2004 e a segunda assumiu em janeiro de 2005.

É uma escola pequena, composta de três salas de aula, dois banheiros, uma cozinha, a secretaria, uma área que liga a secretaria a cozinha e serve como espaço para distribuição da merenda escolar. Funciona em três turnos (manhã, tarde e noite) com educação infantil, ensino fundamental (séries iniciais) e educação de jovens e adultos (de 18h a 21 h). A escola é abastecida com energia elétrica da Rede Celpa e a água é de poço artesiano puxado por uma bomba. Atendeu no ano de 2006 179 alunos, distribuídos em 7 turmas, sendo 2 de educação infantil, 4 de ensino fundamental e 1 de educação de jovens e adultos, para esse atendimento contou com a diretora, 7 professores, 2 vigias e 3 pessoas de apoio (responsáveis pelo preparo da merenda e pela limpeza da escola).

Inicialmente, a escola tomou conhecimento sobre o PDE em uma reunião convocada pela SEMEC, onde as escolas foram informadas, por meio de suas direções, sobre a proposta de implantação do PDE no município. Nessa ocasião, a SEMEC ainda não havia tomado conhecimento sobre a exigência do Fundescola para que uma escola fosse contemplada com os recursos financeiros para desenvolver o PDE/PME que deveria ser o atendimento de pelo menos 100 alunos no ensino fundamental. O plano da SEMEC era implantar o PDE em todas as escolas, porém apenas uma escola, a Jocelina Barata, localizada na zona rural atendia a exigência mínima de matrícula no ensino fundamental no ano de 1998.

A Escola Municipal do Livramento, localizada na zona rural, era a segunda maior escola municipal, no entanto não alcançava o atendimento mínimo de alunos no ensino fundamental exigido pelo Fundescola. Dessa forma, em 1998 o PDE foi implantado na Escola Jocelina Barata, no entanto a Escola do Livramento começou a participar das orientações e estudos que estavam sendo realizadas naquela escola, foi conhecendo aos poucos a proposta do PDE e implantando algumas de suas ações.

Mas antes, é preciso dizer que na Escola do Livramento foi realizada uma reunião com a presença da comunidade, onde ela foi informada juntamente com os professores e

funcionários sobre a implantação do PDE no município e a importância dele para as escolas (Cf. Ata da Escola, 1998).

Durante o ano de 1998 houve um trabalho intenso da escola junto à comunidade visando o crescimento das matrículas, foram feitas visitas às famílias, divulgando que com o crescimento nas matrículas a escola teria recursos para desenvolver melhor a educação e com isso a comunidade ganharia e se tornaria referência dentro do município. No ano seguinte, a escola ultrapassou os 150 alunos, alcançando um pouco mais que o mínimo exigido pelo Fundescola.

Segundo as informações da primeira diretora da escola, em 1999 a escola recebeu aprovação do Fundescola e iniciou o processo de elaboração do PDE, fazendo levantamento dos dados sobre a escola, “foram várias reuniões com os professores, pois tínhamos que organizar e responder um volume muito grande de questionários nos sentíamos perdidas diante de tanto papel” (Primeira Diretora da Escola, 2006). Em registros encontrados em ata, a escola só começou a trabalhar propriamente o PDE em 2000, ou seja, quando recebeu financiamento para realizar as ações previstas no Plano de Melhoria da escola (PME).

Conforme foi relatado pela primeira diretora, para elaborar o PDE existe um volume muito grande de atividades e que nem sempre são compreendidos pela escola, no entanto, elas precisam ser realizadas. Essas atividades iniciam com o levantamento do perfil e funcionamento da escola, etapa definida (pelo manual de elaboração do PDE do Fundescola) como de Análise situacional, em que se identificam os aspectos positivos e negativos da escola, a fim de apresentar ações para o PME. Todas essas atividades são co-dirigidas pelo Fundescola que exige das escolas o preenchimento de um volume significativo de formulários.

As diretrizes gerais do Projeto Político Estratégico 1995-1998 do MEC (PPE) indicam prioridade das políticas públicas educacionais do governo federal para o ensino fundamental; para a valorização da escola e sua autonomia, o que significa responsabilidade desta diante dos usuários da escola (aluno, comunidade escolar e comunidade em que a escola está inserida); articulação entre as três esferas da federação no que diz respeito à utilização de políticas mais eficazes e uso adequado dos recursos financeiros para garantir equidade e eficiência do sistema educacional; e a implantação do PDE, voltado para o fortalecimento do ensino fundamental, por meio da metodologia do planejamento estratégico (Cf., BRASIL/MEC/PPE, 1995).

Em janeiro de 2004, a SEMEC realizou a pesquisa “Chamada Cidadã” no município com objetivo de identificar a escolarização da população bem como a existência de

analfabetos nas diferentes localidades, pois a partir desse levantamento a Secretaria estaria apresentando propostas para redução da taxa de analfabetismo no município. Essa pesquisa foi feita por localidade e bairros, no Livramento foi feita a seguinte constatação: das 597 pessoas visitadas, 305 informaram que freqüentavam a escola; quanto ao nível de escolarização da população, 346 tinha o ensino fundamental incompleto, 12 ensino fundamental completo, 78 ensino médio incompleto, 38 ensino médio completo, 2 pessoas estavam cursando o nível superior e 13 pessoas não estavam alfabetizadas.

Segundo os dados da Chamada Cidadã, a maioria da população está concentrada na faixa etária de 7 a 14 anos com 131 pessoas, 15 a 22 anos com 107 e de 0 a 6 anos com 96 pessoas, é uma população em idade de escolarização para educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e superior, no entanto o maior nível de escolarização encontrado no bairro foi o fundamental incompleto.

Quanto à renda familiar das 125 pessoas que prestaram essa informação, 57 disseram que tinham um salário mínimo como renda, 46 com dois ou três salários, 17 com menos de um salário e 4 com quatro a cinco salários mínimos. Com esses dados pode-se perceber que essa comunidade onde está localizada a Escola é pobre e com baixa escolarização.

Por estar situada em uma área rural, onde existem vários sítios, muitas famílias trabalham como caseiras nesses locais (o que é comum no município) e ficam pouco tempo, pois frequentemente são substituídas por outras o que as leva a migrar constantemente. Nesse caso, os filhos são obrigados a deixar a escola e muitas vezes a família não solicita a transferência levando a escola a considerar tal atitude como abandono. Segundo relatos da atual direção esse tem sido um problema recorrente que vem interferindo na escola. E eu acrescento que esse não é um problema que interfere só na escola, mas também na vida das crianças e jovens que perdem os direitos à educação garantida na CF de 1988, artigo 205 que assim expressa: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

A pergunta que se faz é: como as crianças e jovens que deixam de freqüentar a escola, um dos espaços considerado privilegiado para o processo de ensino e aprendizagem, poderão desenvolver-se e preparar-se para o exercício da cidadania, visto que ela implica conhecimento dos direitos e deveres? E a colaboração da sociedade nesse processo como fica, será que no caso particular da escola do Livramento a comunidade local já parou para refletir sobre as famílias que convivem com essa situação de mudanças constantes?

Como já foi demonstrado, as escolas para obterem aprovação e receberem recursos para desenvolverem o PME, precisavam ter no mínimo 100 alunos matriculados no ensino fundamental regular, na Escola do Livramento só a partir de 1999 é que ela alcança essa prerrogativa, como pode ser conferido na tabela 7, onde é informado o comportamento das matrículas para o período de 1998 a 2005, bem como os dados referentes a transferência, evasão, aprovação e reprovação para cada ano.

Tabela 7 - Indicadores educacionais da Escola Municipal do Livramento - Ensino Fundamental - 1998/ 2005.

Indicadores	Anos							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Matricula	95	157	161	162	142	140	120	104
Transferência	04	11	22	17	18	13	19	10
Abandono	03	07	09	10	03	10	06	04
Aprovação	68	114	105	118	100	86	81	77
Reprovação	20	25	25	17	21	31	14	13

Fonte: SEMEC/Departamento de Estatística, 2006.

Observando a tabela 7, pode-se verificar que a escola teve um crescimento nas matrículas entre os anos de 1999 a 2001, depois começou a diminuir gradativamente, o que leva a inferir que a matrícula teve crescimento impulsionado pela chegada do PDE na escola, pois como informou a primeira diretora, nesse período houve todo um envolvimento da escola e da comunidade para que ela aumentasse sua matrícula e assim pudesse ser contemplada com os recursos do PDE, pois se acreditava que com eles a escola poderia desenvolver melhor suas ações. O relato abaixo sinaliza para a perspectiva que a escola tinha com relação ao PDE:

Mesmo entendendo ainda pouco sobre o PDE, nós buscávamos realizar todas as etapas das orientações do Plano, principalmente no que diz respeito à divulgação, pois queríamos que os pais dos alunos nos dessem apoio, para que **nossa escola crescesse e passasse uma boa imagem no bairro e no próprio município** (Primeira Diretora da Escola, 2006, grifos meus).

No relato da diretora é evidenciado o desejo da escola em passar uma boa imagem para o bairro e município, é como se ela quisesse demonstrar que pode fazer a diferença desde que tenha as condições necessárias para desenvolvê-las. Nesse momento, o PDE se apresenta como a oportunidade para realizar tais mudanças na escola.

No PDE elaborado em 1999, a escola identificou as seguintes dificuldades : (1) baixo desempenho dos alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática; (2) aulas pouca dinâmicas, sem metodologias inovadoras; (3) funcionamento da escola inadequado, sem reuniões de avaliação com os funcionários ou para estudos; (4) ausência de atividades diversificadas com os pais e comunidade. Diante dessas dificuldades a escola definiu em seu PME dois Objetivos Estratégicos, acompanhados respectivamente de Estratégias e Metas para serem desenvolvidos na escola que podem ser visualizados no quadro 3.

Quadro 3 – Objetivos, Estratégias e Metas do PME da Escola do Livramento – 1999.

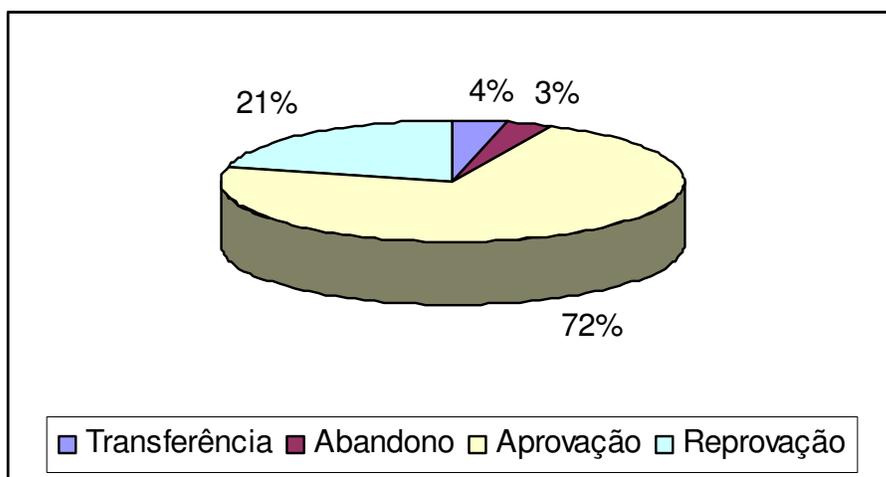
Objetivo Estratégico	Estratégia	Meta
1. Efetivar o processo de ensino aprendizagem.	1.1. Elevar o desempenho acadêmico dos alunos nas disciplinas críticas (Português e Matemática).	1.1. Aumentar em 80% o índice de aprovação dos alunos de Matemática e Português de 1 a 4 série.
	1.2. Dinamizar as aulas com metodologias inovadoras.	1.2. Promover duas atividades diversificadas mensais para os alunos de 1 a 4 série.
2. Dinamizar a gestão escolar.	2.1. Desenvolver medidas de melhoria para o bom funcionamento da escola.	2.1. Realizar no 3 trimestre pelos menos 4 atividades para dinamizar o funcionamento escolar.
	2.2. Fortalecer a relação escola, pais e comunidade.	2.2. Promover pelo menos 8 atividades diversificadas mensais com pais e comunidade.

Fonte: Escola Municipal do Livramento

De acordo com quadro acima, o primeiro objetivo do PME está relacionado com ensino e aprendizagem, a escola apresenta preocupação com o desempenho acadêmico dos alunos, propondo elevar de 72% para 80% o índice de aprovação. O segundo objetivo diz respeito à gestão da escola, quando esta se propõe desenvolver ações que venham melhorar seu funcionamento e suas relações no espaço escolar. Dessa forma, ela deixa a entender que precisa estar mais próxima ou permitir maior aproximação da família e da comunidade no espaço escolar.

O índice de desempenho da escola para o ano de 1998 pode ser visto no gráfico 1, que revela percentuais acima do municipal na taxa de aprovação e na reprovação, enquanto a escola apresenta 72% e 21% para aprovação e reprovação respectivamente, o município no mesmo ano alcançou 63% de aprovação e 13% reprovação .

Gráfico 1 – Indicadores Educacionais da Escola Municipal do Livramento - 1998



Fonte: SEMEC/Departamento de Estatística, 2006.

O PME da escola é elaborado com base no PDE, para execução em um período de um ano, depois ele é revisado para verificar como caminhou em que progrediu e em que precisa melhorar.

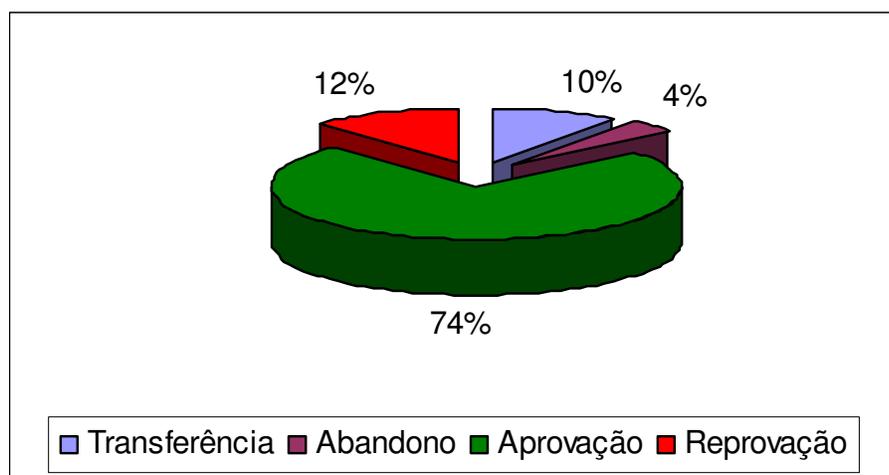
No PME de 2005 da escola os objetivos estratégicos permaneceram os mesmos de 1999, nas estratégias foi acrescentado o fortalecimento do Conselho Escolar e nas metas permaneceu a primeira e foram acrescentadas duas: realizar atividades envolvendo todos os funcionários da escola e elevar de 50% para 80% a participação dos conselheiros nas ações desenvolvidas na escola. Essas informações podem ser vistas no quadro 4.

Quadro 4 – Objetivos, Estratégias e Metas do PME da Escola do Livramento – 2005.

Objetivo Estratégico	Estratégia	Meta
1. Efetivar o processo de ensino aprendizagem.	1.1. Elevar o desempenho acadêmico dos alunos nas disciplinas críticas (Português e Matemática).	1.1. Aumentar em 80% para 85% o índice de aprovação dos alunos de Matemática e Português de 1 a 4 série.
		1.2. Promover duas atividades diversificadas mensais para os alunos de 1 a 4 série.
2. Dinamizar a gestão escolar.	2.1. Desenvolver medidas de melhoria para o bom funcionamento da escola.	2.1. Realizar atividades envolvendo todos os funcionários da escola.
	2.2. Fortalecer a atuação do conselho Escolar.	2.2. Elevar de 50% para 80% a participação dos conselheiros nas ações.

Fonte: Escola Municipal do Livramento

Conforme o quadro 4, o primeiro objetivo está relacionado com ensino e aprendizagem e desta vez a escola estabeleceu como meta elevar de 80% para 85% o índice de aprovação dos alunos, o que se subentende que a escola já alcançou a meta estabelecida em 1999 que era de elevar de 72% para 80%, no entanto, no gráfico 2 pode ser verificado que essa meta não foi alcançada em 2005, pois o índice de aprovação para esse ano é de 74%.

Gráfico 2 – Indicadores Educacionais da Escola Municipal do Livramento - 2005

Fonte: SEMEC/Departamento de Estatística, 2006.

No segundo objetivo, continua a dinamização da gestão apresentada em 1999, só que desta vez a estratégia “fortalecimento das relações da escola com os pais e comunidade” é substituída pelo “fortalecimento do Conselho Escolar”. A escola propõe duas estratégias para dinamizar a gestão, a primeira voltada para desenvolver medidas de melhoria para o bom funcionamento da escola, por meio de atividades que envolvam todos os funcionários, a segunda fortalecer a atuação e participação do Conselho Escolar nas ações desenvolvidas pela escola. No entanto, no PME 2005 a única ação definida envolvendo a participação do Conselho Escolar são as reuniões bimestrais.

As maiores mudanças do PME de 2005 foram realizadas nas ações que conforme mostra o quadro 5 foram acrescentadas e algumas mantidas.

Quadro 5 – Ações do PME da Escola do Livramento – 1999 e 2005

Ações 1999	Ações de 2005
<p>Ensino aprendizagem</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitação para os professores em metodologia do ensino da Matemática e da Língua Portuguesa; ▪ Adquirir jogos de matemática e de português; ▪ Realizar uma aula de reforço semanal; ▪ Adquirir dicionários e livros de português e de matemática; ▪ Realizar aula reforço semanal; ▪ Promover 2 aulas mensais extra-classe; ▪ Realizar reuniões de avaliação e planejamento pedagógico semanalmente; ▪ Promover sessões de vídeos educativos para professores e alunos; ▪ Adquirir jogos didáticos; ▪ Adquirir fantoches educativos; ▪ Realizar palestras com temas transversais para os alunos; ▪ Assegurar a participação dos professores em eventos na área educacional promovido pelo Município ou Estado; ▪ Adquirir mimeografo a álcool, aparelho de som portátil, retro projetor e 50 folhas de transparências. <p>Dinamizar a gestão</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitar 10 funcionários em relações interpessoais de trabalho; ▪ Elaborar regimento interno da escola; ▪ Realizar reuniões de avaliação mensais com todos os funcionários; ▪ Realizar palestras com temas transversais para os pais e comunidade; ▪ Promover gincanas para os pais e comunidade nas datas comemorativas; ▪ Adquirir uma máquina fotográfica para registrar os 	<p>Ensino aprendizagem</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Realização de aula prática semanal com jogos e brincadeira; ▪ Elaboração de um livro de histórias infantis; ▪ Realização semanal de aula reforço; ▪ Confeccionar um jornal mural mensal p/ estimular a leitura; ▪ Realizar uma aula mensal com produção de texto; ▪ Promover sessão de história quinzenal; ▪ Adquirir jogos didáticos; ▪ Realizar exposição mensal dos trabalhos dos alunos; ▪ Realizar uma atividade de pesquisa mensal com os alunos; ▪ Fazer apresentações teatrais relacionando com os conteúdos estudados; ▪ Comprar Cd's e DVD didáticos; ▪ Comprar uma caixa amplificadora; ▪ Realizar palestra sobre a importância da família na escola; ▪ Divulgar as atividades da escola; ▪ Comprar arquivo de aço; ▪ Comprar uma impressora; ▪ Comprar 5 kits de tinta para a impressora; ▪ Comprar 2 kits de lâmpada para o retroprojetor; ▪ Realizar apresentação teatral com temas do conteúdo de língua portuguesa; ▪ Fazer acompanhamento bimestral do rendimento dos alunos; ▪ Realizar reunião pedagógica quinzenal com os professores.

<p>encontros realizados com os pais;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Comprar 4 filmes de 36 poses; ▪ Realizar reuniões mensais com dinâmicas de grupo c/ os pais, para proporcionar sua participação nas decisões da escola. 	<p>Dinamizar a gestão</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar reunião de planejamento semestral; ▪ Realizar encontro comemorativo semestral com os funcionários; ▪ Realizar encontro bimestral entre os funcionários para avaliar a situação de cada turma; ▪ Realizar reuniões com os funcionários para discutir o regimento da escola; ▪ Promover passeio de integração entre os funcionários; ▪ Realizar reuniões e avaliações periódicas com funcionários; ▪ Promover reunião bimestral com o Conselho Escolar; ▪ Realizar palestra (semestral) e reunião (mensal) com os pais
---	---

Fonte: Escola Municipal do Livramento

Com os dados do PME da escola do Livramento é possível identificar que as estratégias e metas estabelecidas não se alcançam em curto prazo, apesar do PDE já estar na escola desde 1999/2000, pois os objetivos estratégicos, por exemplo, permaneceram os mesmos de 1999. Quanto às estratégias, foi acrescentada uma. As maiores mudanças ocorreram nas ações, mas assim mesmo, algumas permaneceram o que leva a crer que o PME durante os cinco anos na escola alcançou muito pouco de seus objetivos.

O que fica evidenciado no PME da escola (de 1999 e 2005) com relação à dinamização da gestão escolar é que ela se dará por meio da participação da comunidade local, dos pais, dos funcionários, dos professores e do Conselho Escolar, sendo que este último contempla a presença de representantes das referidas categorias. Essa participação se daria da seguinte maneira: a **comunidade local** se faria presente nas palestras e gincanas promovidas pela escola; para os **pais** sua participação não seria diferente da comunidade em geral, só que eles teriam reuniões bimestrais, aquelas em que são informados sobre a vida de seus filhos na escola; para os **funcionários** (aqui são incluídos os professores e direção), ela se daria por meio de reuniões de avaliações pedagógicas e administrativas, reuniões para planejamento e passeio em grupo; e quanto ao **Conselho Escolar** sua participação se daria por meio de reuniões bimestrais.

A escola vê separadamente a presença de cada usuário seja os internos (comunidade escolar) ou externos (comunidade local) e ambos podem e devem estar em um mesmo grupo

que seria o Conselho Escolar, pois ele é composto por representantes dos alunos, dos professores, dos funcionários e da comunidade em geral, ele é o espaço privilegiado onde essas categorias discutem e encaminham ações a serem desenvolvidas na escola, pois a participação da comunidade escolar e local é um princípio da gestão democrática estabelecida no art. 14 da LDB de 1996. No entanto, a escola reconhece que, para dinamizar a gestão, precisa da participação, ainda que ela seja limitada pelo espaço que é reservado a cada categoria na escola.

Conforme já foi apresentado inicialmente, a implantação do PDE na escola do Livramento ocorreu a partir da inserção de uma proposta pronta e definida fora do contexto e da realidade local, ignorando desse modo, a cultura que por natureza é peculiar em cada canto da diversidade do País. No caso do Município de Santa Bárbara do Pará, houve um consentimento da administração pública na implantação do Plano, pois Prefeitura e Secretaria de Educação foram chamadas pelo MEC e assinaram o acordo de implantação do Plano. Da mesma forma, os diretores ou responsáveis das escolas também foram convocados pela administração municipal, prefeitura e secretaria de educação, para implantarem o PDE nas escolas que atendessem as exigências e fossem escolhidas pelo Fundescola.

Desse modo, o PDE foi implantado na escola levando em consideração apenas a quantidade de alunos atendidos no ensino fundamental, sem uma consulta prévia à comunidade escolar, mas exigindo dela uma adaptação/recepção para que a proposta fosse desenvolvida.

3.3. O PDE enquanto elemento chave nas definições concretas da qualidade da educação?

Tomei como referência para análise a CF de 1988 (Art. 206), a LDB de 1996 (Art. 3), ambas respectivamente estabelecem garantia de um ensino com padrão de qualidade; o documento de como elaborar o PDE, por defini-lo segundo a concepção do Fundescola; o PDE e PME da escola do Livramento que está servindo como amostra para este estudo, pois eles apresentam a situação da escola e definem as ações a serem desenvolvidas. Paralelo a esses documentos foram retomadas as referências bibliográficas com o objetivo de identificar a concepção de qualidade apresentada e fazer relação com as ações do PDE implementadas na escola verificando se elas contribuíram com a melhoria da educação ou não.

Na Carta Magna de 1988 ao se estabelecer que o ensino deva ter padrão de qualidade (Art.206), não se define o que é padrão de qualidade, em seguida referida legislação ao referir-se à organização dos sistemas de ensino, estabelece que ele deva ter padrão mínimo de qualidade, no entanto, não define que padrão é esse. O que pode ser visto no art. 211, § 1, que atribui a União algumas competências em matéria educacional como:

[...] função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (Art. 211,§ 1).

Porém, quando ela se refere aos percentuais mínimos que devem ser aplicados na educação que “a União deverá aplicar anualmente, nunca menos que dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento no mínimo, das receitas provenientes de impostos [...]” (Art.212), deixa margem para o entendimento de que com o estabelecimento de percentuais mínimos a serem aplicados na educação poderá se ampliar as oportunidade educacionais e garantir melhores condições de ensino e aprendizagem, subtende-se que com mais recursos, melhores condições poderão ser oferecidas, mas não basta que eles estejam assegurados apenas legalmente, é preciso fazer cumprir o estabelecido.

Na LDB de 1996, ao se estabelecer que o ensino seja ministrado com garantia de padrão mínimo de qualidade (Art. 3) também se define que esses padrões sejam “a variedade e quantidade mínimas, por alunos, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem” (Art. 4) cabendo ao Estado segundo a referida lei, garantir investimentos na educação pública.

No documento de como elaborar o PDE está definido que o Plano é um processo gerencial de planejamento estratégico e que a escola desenvolve para melhoria da qualidade do ensino. “O PDE define o que é a escola, o que ela pretende fazer, aonde ela pretende chegar, de que maneira e com quais recursos” (XAVIER e AMARAL SOBRINHO, 1999, P. 19).

Tomando como referência o PDE da Escola Municipal do Livramento, em amostra neste estudo, foram identificadas algumas dificuldades como: (1) baixo desempenho dos alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática; (2) aulas pouca dinâmicas, sem metodologias inovadoras; (3) funcionamento da escola inadequado, sem reuniões de avaliação

com os funcionários ou para estudos; (4) ausência de atividades diversificadas com os pais e comunidade.

A partir dessas dificuldades apresentadas, a escola definiu em seu PME dois objetivos estratégicos: Efetivar o processo de ensino aprendizagem e Dinamizar a gestão escolar, tendo estabelecido esses objetivos a escola propôs uma série de ações (apresentadas no quadro 5) que envolvem desde a capacitação para professores até compra de jogos didáticos, tudo em vista de dar conta dos objetivos propostos e com isso melhorar as condições de atendimento da escola, pois a proposta do PDE aponta para um processo de gestão democrática e participativa, conduzindo a escola para um processo de fortalecimento e autonomia.

Desse ponto de vista, pode-se inferir inicialmente que a definição de qualidade da educação na escola do Livramento apontaram para duas questões: a primeira relacionada com o **ensino-aprendizagem**, pois a escola constatou baixo desempenho dos alunos e aulas pouco dinâmicas, sem inovações metodológicas; e a segunda, relacionada com a **gestão**, pois a escola identificou a ausência de reuniões seja com os pais, comunidade escolar ou com a comunidade local.

A escola ao evidenciar a preocupação com o baixo desempenho dos alunos nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, de certa forma está apontando para ausência de aulas dinâmicas e falta de inovações tecnológicas por parte dos professores, como que responsabilizando-os pelo baixo desempenho dos alunos. Por outro lado, desenvolver medidas de melhoria para o bom funcionamento da escola é uma estratégia para dinamizar a gestão, ou seja, a escola identifica a partir do seu PDE que sua dinâmica precisa ser modificada tanto nos aspectos pedagógicos quanto nos administrativos e só assim ela poderá avançar na qualidade de seu atendimento. Desse modo, a qualidade da escola está associada à melhoria da gestão que para a escola será norteadada pelo PDE.

Na concepção de Oliveira e Araújo (2003), a qualidade na educação no Brasil comporta três significados: o primeiro se refere à expansão da oferta de escolarização, que segundo os autores evidenciou as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade, pois antes apenas uma classe privilegiada (a elite) tinha direito à escola; o segundo está relacionado com o fluxo, ou seja, a qualidade da escola era medida pelo número de alunos que entrava e sai de um sistema de ensino e; a terceira noção está associada à aferição do desempenho dos alunos por meio de avaliações padronizadas e no Brasil existem alguns desses testes como: SINAES, SAEB, ANEB e o ENEM.

Já Oliveira, N.C.M. (2005) ao analisar a associação expansão de matrícula, índice de repetência e qualidade da educação nos anos de 1980, considerou que a educação oferecida à

população foi de baixa qualidade, pois nessa década houve a preocupação com a expansão do espaço físico, aumento do número de salas e turnos, mas que não foram acompanhados de medidas que viabilizassem o adequado funcionamento das escolas. Segundo a autora, nos anos de 1990 o Brasil alcançou índices elevados de reprovação, chegando até 30% no Estado do Pará, o que a levou a afirmar novamente que a expansão das matrículas não foi acompanhada da necessária qualidade de ensino.

Segundo Paro (2001) a escola pública apresenta baixa qualidade por que promove uma educação fragmentada, que muitas vezes objetiva atender apenas aos interesses do mercado ou preparar para o ingresso na universidade, não toma o homem como um ser completo, ele adverte que a escola precisa refletir sobre seu papel na sociedade, como instituição responsável pelo repasse dos conhecimentos acumulados historicamente.

Casassus (2002) aponta que quando as questões são relacionadas à educação é necessário muito cuidado com qualquer análise que se queira fazer, pois as questões que interferem no ensino-aprendizagem são delicadas e envolvem variáveis que podem ir desde os gestores do sistema, seja no nível da escola, dos Municípios ou do Estado, pois a educação não acontece num vazio social. O processo educativo também é influenciado pelas condições sócio-econômicas e culturais da comunidade e da família, que podem ser positivo ou negativo.

Fica entendido a partir de Oliveira e Araújo (2003); Oliveira, N.C.M. (2005); Paro (2001) e Casassus (2002) que a qualidade para a educação não passa somente: pelo crescimento da oferta de vagas, pela ampliação dos espaços escolares, pelo número de alunos aprovados ou retidos, tudo isso é muito importante para a escola e para comunidade em que ela está inserida, mas não é suficiente, pois é necessário que se tenha uma proposta política de educação macro e micro que dê conta das reais condições sociais em que as instituições escolares estão inseridas.

3.4. Avanços e limites do PDE no contexto estudado

No primeiro ano em que foram desenvolvidas as ações financiáveis e não financiáveis do PDE a escola enfrentou muitas dificuldades, pela falta de experiência e conhecimento a respeito do Plano, depois com o início das ações as coisas foram tomando uma melhor direção, assim relatou a primeira diretora da Escola (2006):

Em 2001 já foi um ano que deu tudo certo, houve maior engajamento das professoras para participar, todo mundo realizando as ações o número de alunos aumentou na escola e eu acredito que foi pelas ações do PDE, até os pais participaram mais na escola foi excelente mesmo.

Nesse ano foi constatado pela direção que houve maior participação dos pais na escola, crescimento nas matrículas do ensino fundamental de 95 alunos em 1998 para 157 em 1999, maior participação e empenho dos professores nas ações do PDE. Já em 2003 houve uma redução nas matrículas aumento nas taxas de transferências, abandono e reprovação (cf. tabela 8), a direção justifica que a transferência e abandono dos alunos estão relacionados com as atividades de trabalho desempenhadas pelas famílias, onde muitas tomam conta de sítios e mudam-se frequentemente.

Quanto à reprovação dos alunos não houve nenhuma justificativa por parte da direção, mas uma coisa chama atenção sobre os dados quando estes são somados (transferência, abandono e reprovação) se constata que 38 % dos alunos matriculados nesse ano interromperam ou foram interrompidos no processo de ensino-aprendizagem. Para conferir os dados observar a tabela 8 com percentuais calculados a partir da tabela 7.

Tabela 8 – Indicadores educacionais (%) da Escola Municipal do Livramento – Ensino Fundamental – 1998/2005

Indicadores	Anos /Matrícula							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Matrícula	95	157	161	162	142	140	120	104
Transferência	4%	7%	14%	10%	13%	9%	16%	10%
Abandono	3%	4%	5,6%	6%	2%	7%	5%	4%
Aprovação	72%	73%	65%	73%	70%	61%	68%	74%
Reprovação	21%	16%	15%	10,6%	15%	22%	12%	12%
Total	100%	100%	99,6%	99,6%	100%	99%	100%	100%

Fonte: SEMEC/Departamento de Estatística, 2006.

Na verdade constata-se que a partir de 2002 houve um decréscimo nas matrículas da escola, passando de 162 em 2001 para 104 em 2005, verificando-se assim que o crescimento nas matrículas aconteceu apenas no período de 1999 a 2001. Diferentemente do que ocorreu com as matrículas da rede municipal de ensino, que foi sempre crescente, que de 1.137 alunos matriculados no ensino fundamental em 1998 manteve-se em crescimento e alcançou 1.690 matrículas em 2005, dados que podem ser conferidos na tabela 6 do capítulo II.

A partir de relatos feitos pela direção atual e a primeira diretora da escola, ficou constatado que na escola houve algumas mudanças a partir do PDE nos aspectos pedagógicos e administrativos. No que diz respeito aos pedagógicos, elas disseram que os professores procuraram desenvolver em sua de sala de aula as ações previstas no PME, utilizando-se de metodologias mais dinâmicas, como é o caso das apresentações teatrais na sala de aula, utilizado para desenvolver a leitura e a escrita; músicas e histórias infantis, ouvidas e narradas para despertar o gosto pela leitura e o desenvolvimento da escrita; inserção de jogos matemáticos para ajudar na compreensão do ensino da disciplina; sessões de vídeos periódicas; montagem de pequenos murais com temáticas que envolvem os temas transversais, dentre outras atividades previstas no plano de ação da escola.

No que se refere aos processos administrativos e aqui se inclui o financeiro, à escola adquiriu com recursos do PDE caixa de som; retroprojetor; televisão; vídeo; microfone e CD *player* que auxiliaram nas atividades dos professores e na dinâmica da própria escola; promoveu reuniões periódicas com o Conselho Escolar, com os funcionários e capacitação para professores e funcionários, que tanto ajudaram no desempenho da prática pedagógica quanto nas relações interpessoais do ambiente escolar.

Conforme afirmaram a diretora atual e a ex-diretora, com o PDE o diretor passou a assumir o papel de um líder, estando à frente para animar a escola como um todo, no sentido de incentivar para que as ações fossem realizadas, pois ela se sentia mais segura para organizar e administrar a escola que agora tinha uma proposta de ação definida pelo PDE/PME. A liderança forte do diretor é um dos critérios exigidos pelo Fundescola para que uma escola seja contemplada com o PDE, no caso do Livramento, o exercício de liderança pela diretora passou a ser assumido depois da implantação do PDE, o que se contradiz aos critérios estabelecidos pelo Fundescola que exige primeiro uma liderança forte na escola, para depois implantar o PDE. Concordo que as políticas públicas para a educação nacional sejam estabelecidas nacionalmente, no entanto, devem levar em consideração as diversidade e realidades em que elas serão implantadas.

Segundo o Relatório do PDE/SEMEC 2001 é informado que a Escola do Livramento recebeu acompanhamento para esse período de duas assessoras, sendo uma do MEC e outra da SEMEC, porém no começo do PDE a frequência desse acompanhamento foi insuficiente, pois no relato da ex-secretária de educação ficou evidenciado como uma das dificuldades à carência de técnicos para acompanhar a elaboração e desenvolvimento do Plano, o que pode ser conferido com a passagem a seguir:

No início quando foi implantado na escola de zona rural Jocelina Barata, era maravilhoso só que por vários fatores ele não foi positivo, o que era proposto no projeto era a melhoria da escola, na verdade nós não conseguimos 100% porque o PDE precisava de acompanhamento e na época nós tínhamos apenas um técnico para atender a escola e não teria condições de ser apenas um dia na semana, necessitava de três ou quatro dias e nós não dispúnhamos de técnicos para fazer esse acompanhamento direto e por essa dificuldade de acompanhamento na escola de todos os processos desde a elaboração do seu formulário até o resultado não foi acompanhado e por essa razão passou a ser negativo e não apresentar resultado positivo (Ex-Secretária de Educação, 2006).

Para a ex-Secretária, a experiência do PDE na primeira escola não teve resultado positivo ou esperado primeiro pela falta de um acompanhamento mais sistematizado, que pudesse ser mais presente, dando um suporte técnico e pedagógico mais efetivo, um outro fator que veio interferir no desempenho do Plano foi o pouco tempo para a administração se adaptar aos novos produtos trazidos pelo Fundescola, pois segundo a ex-secretária, a SEMEC ainda não estava preparada para dar atendimento técnico e pedagógico necessário às escolas na implementação das propostas do MEC.

É importante ressaltar que além da SEMEC não dispor de recursos humanos suficientes para atendimento junto às escolas ela também enfrentava a dificuldade de transporte, pois só contava com um carro para atendimento da secretaria e para o acompanhamento junto às escolas que em sua maioria estavam localizadas na rural.

Já na escola do Livramento esse acompanhamento foi diferente, tendo em vista que a SEMEC já se encontrava mais estruturada, como pode ser conferido na passagem abaixo quando ela informa que:

Na segunda administração de 2001 a 2004 nós conseguimos fazer inclusão de técnicos na Secretaria e a escola a implantar o PDE posteriormente obteve melhor resultado, apesar das dificuldades por ainda não termos técnicos suficientes que pudessem atender com mais frequência à escola. [...] Na escola do Livramento nós conseguimos resultado positivo, a escola sofreu mudanças.

A própria localização da escola contribuiu para melhor resultado na implementação do PDE, pois devido ela estar situada à margem da Rodovia Augusto Meira Filho foi possível utilizar o transporte coletivo para o acompanhamento técnico e pedagógico, no caso da primeira escola não existe transporte coletivo para a localidade e o acompanhamento pedagógico e técnico da SEMEC depende de condução o que dificulta ou limita a frequência no acompanhamento.

No Relatório PDE/SEMEC 2001 constata-se também que houve na escola certa dificuldade com relação à discussão e desenvolvimento das ações pelos professores, o que parece ter sido modificado posteriormente, podendo ser conferido com a passagem abaixo:

[...] percebemos certa diferença nas atitudes da escola, ainda era preciso dar mais ênfase ao registro, melhorar a frequência nas reuniões de avaliação. No segundo semestre percebemos uma melhora na escola, pois os registros estavam acontecendo (faltando apenas serem mais precisos) o cronograma mensal elaborado e fixado em lugar visível, maior preocupação no cumprimento das ações, dos prazos determinados, aulas mais criativas, professores mais interessados na dinâmica das aulas (Relatório do PDE/SEMEC, 2001).

Pela passagem acima se pode observar que existia por parte do PDE certa cobrança e exigência com relação a registros e cumprimento das atividades no prazo estabelecido, o que talvez tenha feito os professores se sentirem inicialmente pressionados e como meio de manifestar suas insatisfações ou resistências evitavam o envolvimento nas ações. O mesmo Relatório descreve que a escola passou a dar maior atenção às ações estabelecidas pelo PDE/PME, principalmente no que se refere às aulas que passaram a ser consideradas mais criativas, um exemplo dessa criatividade nas aulas foi a inserção de jogos e brincadeiras, apresentações teatrais, que segundo registros encontrados nos **Cadernos de Ações do PDE/PME da Escola**, passaram a ser realizadas periodicamente.

Esses cadernos eram pequenos e identificados com o nome das ações que deveriam ser desenvolvidas pelos professores na escola, neles eram registradas as ações diárias previstas no PDE/PME e se elas não ocorressem eram justificadas de um jeito como se os professores fossem obrigados a realizá-las. Em um desses cadernos estava uma justificativa nestes termos “hoje não foi possível realizar a aula passeio com os alunos, mas prometo sem falta que amanhã irei realizá-la” (registro de uma professora), este é só um dos exemplos que demonstram claramente o poder de pressão e controle que o PDE exerce nas atividades desenvolvidas pelo professor na sala de aula.

Se de um lado o PDE fazia certa imposição para que a escola cumprisse a risca suas determinações, de outro, a comunidade escolar via essa situação como algo positivo, pois o PDE tinha vindo para “melhorar a escola”, trazendo uma proposta de organização por meio do PME, que atrelava recursos a serem geridos pela própria escola, em despesas correntes (com cursos e formações para os professores ou funcionários da escola) e de capital (na compra de jogos didáticos, armários, caixa amplificadora, etc.). É verdade que a partir do PDE a escola passou a ter um plano de ação (que foi o PME), onde visualizava suas principais dificuldades e propunha ações a serem desenvolvidas durante o ano letivo, e eu concordo que isso foi significativo para a escola, tanto no aspecto pedagógico quanto no administrativo, no momento em que proporcionou condições para que ela pudesse ver sua própria imagem.

Como pude perceber, os professores e a própria direção tiveram uma sobrecarga de atividades depois da implantação do PDE na escola, pois deles foi exigido um desdobramento nas atividades pedagógicas e administrativas, no entanto nem a direção ou os professores receberam algum adicional em seus salários. A direção passou a assumir um papel de líder frente às atividades que precisavam ser desenvolvidas na escola, pois essa deveria ser sua função segundo os critérios do Fundescola. Aos professores cabia empenhar-se no cumprimento das ações da melhor forma possível, pois não só eles como a escola estava sendo constantemente avaliada. De certa forma, a direção e os professores recebiam pressões externas para que o PDE/PME fosse bem desenvolvido na escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste estudo, buscou-se identificar as contribuições do PDE na gestão escolar, com base nas análises das ações implementadas na Escola Municipal do Livramento. Para isso, levou-se em consideração os seguintes fatores: o contexto da reforma do Estado e sua nova proposta de gestão pública; a existência de uma articulação entre sistema escolar e o capitalismo; e as políticas públicas educacionais emanadas dos organismos internacionais.

O contexto da reforma do Estado e sua nova proposta de gestão pública, considerada mais flexível e capaz de se adaptar ao desenvolvimento tecnológico e às novas exigências da economia globalizada, apresentou um novo modelo de gestão que se orienta pelos valores da eficiência, da qualidade na prestação dos serviços e pela cultura gerencial nas organizações.

A existência de uma articulação entre sistema escolar e o capitalismo, que foi agravada principalmente com a crise no setor agrário-exportador (nos anos de 1920) e com a emergência do setor urbano-industrial, exigiu melhor escolarização, principalmente para as populações dos centros urbanos, associando, dessa forma, a educação ao desenvolvimento e à economia como solução para as dificuldades que estavam sendo enfrentadas com a crise.

As políticas públicas educacionais emanadas dos organismos internacionais, como Banco Mundial, suscitaram novas formas de regulação e de gestão no País, fazendo surgir a concepção de gestão gerencial, com perspectiva de mudança na organização da escola pública. Para realizar esse modelo de gestão, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que é um dos projetos do Fundescola, passou a ser considerado como um componente importante para as mudanças que estavam em curso no espaço da escola pública, dentre as quais podem ser destacadas a descentralização das ações, o ensino de qualidade, a participação e a autonomia.

A pesquisa revelou que no PDE estão contidas as diretrizes de descentralização que norteiam a administração financeira das escolas públicas, bem como a ação dos gestores, educadores e pais, que devem comungar com a idéia de uma educação de qualidade. Porém, a criação, constituição, missão e exigência de implantação do Plano enquanto política pública nos Estados, Municípios, Secretarias de Educação e escolas públicas, revelaram sua face controladora sobre o processo de participação dos principais atores do espaço escolar, que não foram co-construtores da proposta, pois ela já veio pronta.

Constatou-se, pelas análises realizadas sobre os dados educacionais da Região Norte, que a maior taxa de atendimento educacional está centrada no ensino fundamental com 63%

das matrículas, revelando uma desproporção com relação à educação infantil e ensino médio com taxas de atendimento de 11% e 13% respectivamente. Tal fato demonstra que a prioridade das políticas públicas educacionais nos anos de 1990, dirigidas especialmente para o ensino fundamental, atendeu às exigências e às recomendações dos organismos internacionais, todavia, colocou em risco a importância de uma educação básica de qualidade, quando fez um recorte apenas do ensino fundamental, dando prioridade para seu atendimento e criando até mesmo um fundo específico para sua manutenção e desenvolvimento que foi o FUNDEF.

Observou-se ainda que com a modernização da gestão, foi enfatizado o discurso a respeito da autonomia e da participação no espaço escolar, por meio das representações colegiadas como caminho para alcançar a qualidade desejável na educação. No entanto, o estudo evidencia que a autonomia e a participação na escola são muito limitadas, principalmente, pelas políticas públicas instituídas nacionalmente e aceitas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, restando para as instituições escolares pouca ou nenhuma possibilidade para implementar propostas elaboradas com base na situação local.

No contexto da implantação e de inserção do PDE na Escola do Livramento, foi demonstrado um caráter impositivo de sua proposta ao ignorar a participação da comunidade escolar e da comunidade externa na sua formulação, o que revelou que esse modelo tornou-se distinto e até contraditório com o princípio da gestão democrática estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pela lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, apesar do discurso dos idealizadores apontarem-na como uma proposta participativa e democrática.

A pesquisa também revelou que as ações do PDE na Escola do Livramento focalizaram dois aspectos principais: o ensino/aprendizagem e a dinamização da gestão. No primeiro aspecto, ensino/aprendizagem, foram realizadas capacitações para os professores e deles foram exigidas aulas mais dinâmicas, com inserção de jogos didáticos e com organização de encenações teatrais feitas pelos alunos com participação ativa dos professores, dentre outras ações, com o objetivo de elevar os indicadores educacionais. No entanto, os dados de 1998 a 2005 referentes ao desempenho escolar quase não sofreram alterações e não conseguiram alcançar o objetivo estabelecido no Plano de Melhoria da Escola de 1999, que previa elevar de 72% para 80% o índice de aprovação dos alunos, uma vez que em 2005 a escola conseguiu alcançar apenas 74% de aprovação, o que não representa uma mudança tão significativa, ainda.

Tem-se a impressão que o esforço dos professores em inserir novas práticas no processo de ensino aprendizagem no espaço da escola não alcançou o objetivo pretendido, pois neste aspecto os resultados quantitativos permaneceram praticamente os mesmos. Diante dessa situação duas perguntas que se impõem: será que o método utilizado pelos professores na escola foi o mais adequado? Eles tiveram alguma orientação ou acompanhamento pedagógico?

Nos relatos e nas atas examinadas, foi constatado que os acompanhamentos pedagógicos na escola eram limitados e até mesmo insuficientes, a Secretaria Municipal de Educação dispunha de poucos técnicos e os que vinham pelo Fundescola tinham um olhar focalizado para os resultados, se a escola tinha cumprido esta ou aquela meta prevista no Plano, o PDE fazia uma exigência acima das reais condições da escola.

Já no segundo aspecto, a dinamização da gestão, a escola priorizou inicialmente a participação da comunidade escolar e da comunidade externa em reuniões, palestras e eventos comemorativos, depois houve certa mudança, esses atores passaram a desempenhar um papel mais ativo, sendo representados no Conselho Escolar, que promoveu reuniões periódicas e de avaliação, nas quais os membros podiam opinar sobre assuntos da escola.

Verifica-se que, apesar de seu caráter impositivo, o PDE na Escola do Livramento contribuiu com a organização e o planejamento na escola, pois com a implantação do PDE, ela passou a planejar e a avaliar suas ações, a convocar reuniões mais regulares tanto com a comunidade escolar quanto com a comunidade externa, o que pode contribuir com o processo de conscientização quanto ao papel que cada ator deve desempenhar na sociedade e particularmente no espaço escolar.

A análise deste estudo também oferece indícios de que o PDE na Escola do Livramento contribuiu ainda que timidamente para uma prática de gestão mais participativa, pois apesar do caráter autoritário com que a proposta foi implantada na escola, seus atores conseguiram dar sinais positivos de que estão procurando o caminho para o processo de democratização do espaço escolar, numa relação contraditória. A luta pelo processo de democratização da sociedade não é algo dado ou herdado, mas uma conquista, um processo lento e persistente que precisa muito mais que a institucionalização em leis, é necessário que o cidadão tome consciência que sua participação no espaço público é fundamental para exigir do Estado o cumprimento de seus deveres em matéria de serviços públicos essenciais aos cidadãos, e a educação é um desses direitos que deve ser garantido.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Revista do Serviço Público, Brasília: Caderno ENAP, nº 10,1997.

AMARAL SOBRINHO, José. **O Plano de desenvolvimento da escola e a gestão escolar no Brasil**: situação atual e perspectivas. Brasília: FUNDESCOLA/ MEC, 2001.

Aprender direito de todos. **Inclusão com qualidade social**. Revista da Secretaria de Educação Infantil e Fundamental – Ministério da Educação. Set./ 2003. Brasília Distrito Federal.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Moderna, 1996.

ARAÚJO, Carlos Henrique e LUZIO, Nildo Wilson. **Longe do Mínimo de Qualidade**. Em 02 de abril de 2004. (mimeografado)

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **O ensino fundamental no Brasil**: avanços, perplexidades e tendências. *Educ. Soc. Out./2005*, vol. 26, no. 92 ISSN 0101- 7330.

BEZERRA, Maura Costa. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) no ensino fundamental**: inovação ou prática antiga? Natal, 2003.

BOBBIO, Norberto. Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política. 11ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, N.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**, Lei N.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reformas do aparelho do Estado (1995)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi04/COLEÇÃO/PLANDI.HTM>>. Acessado em 19 de Agosto. 2005, 14h30min.

_____. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993. versão acrescida.

_____. Ministério da Educação. **Planejamento Político Estratégico – 1995/1998**. Brasília, DF, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: Lógica e mecanismos de controle. In: Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad, Nº 4, Caracas, 1997. Disponível em: http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/bresser_reforma_do_estado.pdf. Acessado em 22 de dez. de 2005, 23:00.

_____. **Reforma da nova gestão pública**: agora na agenda da América Latina, no entanto. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://www.top.org.ar/Documentos/BRESSER%20PEREIRA,%20Luiz%20Carlos%20-%20Reforma%20da%20nova%20gestao%20publica.pdf> . Acessado em 30 de fevereiro de 2007, 15:31.

_____. **Uma nova gestão pública para América Latina**. CLAD 1998. Disponível em: <http://www.clad.org.ve/fulltext/ngppor.pdf> .Acessado em 15 de janeiro de 2007, 22:00.

CABRAL NETO, Antônio e CASTRO, Alda Maria Duarte. **Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina**. O público e o privado, nº 05, Janeiro/Junho de 2005.

CABRAL NETO, Antônio. **Política Educacional Brasileira**: novas formas de gestão. In: CABRAL NETO, Antônio e YAMAMOTO, Oswaldo H. (orgs.). O psicólogo e a escola: uma introdução ao estudo da psicologia escolar. 2ª ed. Revista e ampliada. Natal, EDUFRRN, 2004.

CASASSUS. Juan. **A escola e a desigualdade**. Tradução de Lia Zatz. Brasília: Plano Editora, 2002.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1991.

Conferência Mundial sobre Educação Para Todos: **Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Tailândia, março de 1990. Disponível em: http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/decjomtien. Acessado em 12 de novembro de 2006, 00:31.

CONHEÇA O PARÁ. Disponível em: <http://www.pa.gov.br/conhecaopara/santabarbara.asp>. Acessado em: 18 de abril 2006, 18:42.

ELTERMANN, Raquel e ADELAIDE, Bruna. **Repetência e evasão custam alto para educação no Pará**. Jornal O Liberal, Belém, 04 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.orm.com.br/>. Acessado em: 4 de fevereiro de 2007, 18:00.

ENCICLOPÉDIA ONLINE. **Liberalismo**. Disponível em: <http://www.ebaita.com/enciclopedia.asp>. Acessado em 12 de fev. de 2007, 22:00.

ENCICLOPÉDIA ONLINE. **Social-democracia**. Disponível em: <http://enciclopedia.tiosam.com/enciclopedia/enciclopedia.asp?title=Socialdemocracia>. Acessado em 12 de fev. de 2007, 15:00.

FELIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez, 1989.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Eletrônico – Século XXI**. Editora: Nova Fronteira, 1999.

FONSECA, Marília, TOSCHI, Mirza Seabra e OLIVEIRA, João Ferreira, (orgs.). **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: Ed.da UCG, 2004.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira**. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. **Perspectiva para gestão e financiamento do ensino médio.** In: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Marias. O ensino médio e a reforma da educação básica. Brasília:PLANO Editora, 2002.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade.** 22ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Dirce N. Teixeira de, SCAFF, Elisângela, FERNANDES, Maria D. Espíndola, OLIVEIRA, Sônia M. Borges de. **PDE: evidências do Município de Dourados.** In: Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Ed.da UCG, 2004.

FUNDESCOLA. Disponível em:

<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=Fundescola/Fundescola.html>. Acessado em: 18 de abril de 2006, 19:25.

GADOTTI, Moacir. **A autonomia como estratégia da qualidade de ensino e a nova organização do trabalho na escola.** In: Seminário Nacional: Escola cidadã: aprender e ensinar participando. Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, 24-26 de março de 1994.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou finja que eu finjo ao faça que nós vemos).** In: Texto para discussão nº. 364, IPEA. Brasília - DF: 1995.

HOBSSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1989.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: Teoria e prática.** Goiânia: Alternativa, 2001.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica.** São Paulo: Cortez,2001.

_____. **Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da ação.** IN: MACHADO, Lourdes Marcelino e FERREIRA, Naura Syria Carapeto (orgs.). Política e gestão da educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. **Organização escolar e democracia radical**: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. 2ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.

LIMA, Rosângela Novaes e CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Educação **Superior no Pará: 1991-2004**. In: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Educação superior Brasileira: 1991-2004. Brasília, 2006.

LOUREIRO, João de Jesus Paes. **Descentralização, municipalização e Fundef no Pará**. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral Costa (org.). Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação**: Abordagens qualitativas. São Paulo, EPU/EDUSP, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 3º ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MÉSZÁROS, István. **O Século XXI**: socialismo ou barbárie? Tradução Paulo Cezar Castanheira – São Paulo, SP : Boitempo Editorial, 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO /FUNDESCOLA. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**: Caderno de transparências. Brasília, 2002.

Normas para o financiamento de projetos educacionais no âmbito do FUNDESCOLA. Brasília: FNDE, FUNDESCOLA/DPEF/SEIF/MEC, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação e Planejamento**: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. **Política educacional nos anos de 1990**: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, Luiz Fernandes, PARO, Vitor Henrique (Org.). Políticas públicas & educação básica. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, João Ferreira, FONSECA, Marília, TOSCHI, Mirza Seabra (orgs.). **Programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência** – a Perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. In: Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Ed.da UCG, 2004.

_____. **Educação, gestão e organização escolar:** concepções e tendências atuais. In: Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Ed.da UCG, 2004.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino:** uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. Texto apresentado como trabalho encomendado no GT Estado e Política Educacional. 26ª Reunião anual da ANPED. Poços de Caldas – MG: ANPED, 2003.

OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro de. **Gestão educacional e currículo:** projetos em tensão em nome da qualidade do ensino. In: XVII Encontro de pesquisa educacional do Norte e Nordeste, 2005, Belém . Educação, Ciência e Desenvolvimento Social. Belém do Pará: UFPA, 2005, p.137 – 145.

OREALC/UNESCO. Proyecto Principal de Educación. PROMEDLAC I. **Declaración de México:** recomendaciones sobre políticas educativas a los Planes Nacionales de accion. México, nov. de 1984.

_____. Proyecto Principal de Educación. PROMEDLAC IV. **Declaración de Quito.** Quito, abril de 1991.

PÁDUA, Elizabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa:** Abordagem teórico - prática. 6ª ed. Ver. e ampl. Campinas, SP: Papirus, 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação.** – São Paulo: Xamã, 2001.

_____. **Reprovação escolar? Não obrigado.** Disponível em: <http://www.estao.com.br/artigoleitor/htm/2002/fev/15/151.htm>. Acessado em: 22/07/06, 10:25.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Avaliação Institucional:** Controle da produtividade e controle ideológico? In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. V. 17, nº. 2 jul./dez.2001, p.233 – 244.

_____. **Política educacional e papel do Estado:** no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

POCHMANN, Marcio, AMORIM, Ricardo (orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

RELATÓRIO FINAL DO PDDE. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? Editora EDUFPI, Porto Alegre, 2006.

REZENDE, F. da C. **Porque falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RIBEIRO, Ricardo e GUEDES, Taís Justo Caniato. **Descentralização**: algumas afirmações e indagações. In: GENTILINI, João Augusto (Org.). Política educacional, planejamento e gestão. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos, vol. 1).

SANTOS, T.F.A. **O gestor escolar**: um estudo da prática administrativa a partir do próprio gestor das escolas médias públicas de Belém-Pará. Tese de Doutorado. UNIMEP, São Paulo, agosto de 1999.

_____. **Por uma gestão democrática para qualidade social da Educação**. IN: XV Encontro de pesquisa educacional do Norte e Nordeste, 2001, São Luiz. Educação, desenvolvimento Humano e Cidadania. São Luiz: UFMA, 2001.

SEMEC, Secretaria Municipal de Educação de Santa Bárbara do Pará. **Plano Estratégico de Ação 2001-2004**. Santa Bárbara do Pará, 2001.

_____. **Relatório do PDE 2001**. Santa Bárbara do Pará, 2001.

SHIROMA, Eneida Oto. **Política educacional**. – Rio de Janeiro: DP&A, 2002, 2ª edição.

TORRES, Rosa Maria. **Melhorar a qualidade da educação básica?** As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia De, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sergio (org.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. 3º ed. São Paulo: Cortez, 2000.

TOSCHI, Mirza Seabra, FONSECA, Marília, OLIVEIRA, João Ferreira. **Relação entre o Plano de Desenvolvimento da escola (PDE) e o Projeto Político Pedagógico da Escola (PPP):** Concepção e Avaliação. Revista Educação em Foco, vol. 9, nº. 1 e 2 mar/ago. 2004 set/ fev. 2006. Disponível em: <http://www.facedufjf.br/educacaoemfoco/integraartigo.asp?p=15,2>. Acessado em: 27 de fevereiro de 2006, 22:15.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia.** 2º ed. rev. e ampliada. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Políticas Internacionais e Educação:** Cooperação ou intervenção. In DOURADO, Luiz Fernandes, PARO, Vitor Henrique (Orgs). Políticas Públicas & Educação básica. São Paulo: Xamã, 2001.

XAVIER, Antônio Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola:** aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz. 2ª ed. Brasília: Programa FUNDESCOLA, 1999.