



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO TOCANTINS/CAMETÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E CULTURA DO CAMPUS
UNIVERSITÁRIO DO TOCANTINS/UFPA – CAMETÁ**

ZENAIDE LEÃO BATISTA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E SUAS IMPLICAÇÕES
NA GESTÃO DAS ESCOLAS DA REDE DE ENSINO MUNICIPAL DE
CAMETÁ-PA**

**CAMETÁ – PARÁ
2018**

ZENAIDE LEÃO BATISTA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E SUAS IMPLICAÇÕES
NA GESTÃO DAS ESCOLAS DA REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO
DE CAMETÁ-PA**

Dissertação defendida junto a Banca Examinadora, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Educação, por ocasião do Curso de Mestrado Acadêmico em Educação e Cultura, do Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura do Campus Universitário do Tocantins/UFPA-CAMETÁ.

Orientadora: Prof^a. Dra. Odete da Cruz Mendes

**CAMETÁ – PARÁ
2018**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- L433p Leão Batista, Zenaide
O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DAS
ESCOLAS DA REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ-PÁ / Zenaide. — 2018
157 f. : il. color
- Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação e Cultura (PPGEDUC), Campus
Universitário de Cametá, Universidade Federal do Pará, Cametá, 2018.
Orientação: Prof. Dr. Odete da Cruz Mendes
1. Plano de Ações Articuladas. 2. Participação. 3. Conselho Escolar. 4. Descentralização. I. da Cruz
Mendes, Odete, *orient.* II. Título
-

CDD 379

ZENAIDE LEÃO BATISTA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E SUAS IMPLICAÇÕES
NA GESTÃO DAS ESCOLAS DA REDE DE ENSINO DO MUNICÍPIO
DE CAMETÁ-PA**

Dissertação defendida junto a Banca Examinadora, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Educação, por ocasião do Curso de Mestrado Acadêmico em Educação e Cultura, do Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura do Campus Universitário do Tocantins/UFPA-CAMETÁ.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Odete da Cruz Mendes – PPGEDUC/UFPA
(Presidente)

Prof.^a Dr.^a, Dalva Valente Guimarães Gutierrez – PPGED/UFPA
Membro – Examinador Externo.

Prof. Dr. Ariel Feldman – PPGEDUC/UFPA
Membro – Examinador Interno.

Prof. Dr. Doriedson do Socorro Rodrigues - PPGEDUC/UFPA
Membro – Examinador Interno.

**CAMETÁ – PARÁ
2018**

Epígrafe

Democracia com fome, sem educação e saúde para a maioria, é
uma concha vazia...

Nelson Mandela

DEDICATÓRIA

À minha querida mãe Helena e toda minha família, constituída por “laços” de sangue e/ou afetivos.

AGRADECIMENTOS

O percurso de elaboração desta dissertação, de fato, não foi tarefa fácil. Exigiu renúncias, momentos de consternação e trabalho árduo. Diante disso, o desejo e o prazer imenso de agradecer às pessoas que a construíram juntamente comigo ganha total sentido.

Primeiramente, Fora Temer! Agradeço ao ser superior onisciente e onipresente pela força espiritual, sabedoria e vigor. Aos meus pais, Manoel Raimundo Garcia Batista e Helena de Leão Batista, base da minha formação pessoal acadêmico-profissional, por terem me dado condições de concretizar mais essa conquista e pela compreensão infinita, especialmente à minha mãe, amiga fiel, guerreira e determinada; a quem devo muito; a mulher que busco ser!

Aos meus irmãos Zenate Leão Batista, Josadaque de Leão Batista, Elizane Leão Batista, Elizama Leão Batista e Raquelly Vitoria de Leão Gaia (nossa caçulinha). Meus cunhados Joraíson Veiga, Sergio Moraes por sempre poder contar com todos nas mais diversas situações. Ao meu sobrinho Giuseppe pelo amor perfeito e puro. Ao meu cunhado Eder Jacson e minha amiga Ellen Rodrigues. Ao meu companheiro, esposo, amigo e amado Edir Augusto Dias Pereira, pela paciência, compreensão e pelos momentos bons abdicados, para que eu concluísse este trabalho.

Agradeço aos meus amigos Kelly Rajaran, pela força e conversas nos meus “maus” momentos; minha amiga “Rica Mochel”, Andreza Serrão, pela preocupação com minha alimentação e bem estar; ao querido e amado amigo Dione “Concursado” pelos momentos “cafés, risos e conversas” e Rosilene Almeida pelo apoio incondicional.

Aos meus amigos e colegas de turma Claudete Ranieri, Izabel Cristina, Delcilene, Joao Batista, Marciléia e Jaqueline Bastos, por todos os momentos compartilhados durante as disciplinas e desenvolvimento desta pesquisa.

Aos membros do Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação do Campo – GEPECART, coordenado pelo Professor Oscar Ferreira Barros (2009 à 2013). À equipe do Projeto “Gestão e Financiamento da Educação Básica na Amazônia Tocantina”, coordenado pelo Professor José Pedro Garcia, e mais especificamente aos integrantes do projeto “Construindo Projetos Políticos Pedagógicos em escolas de Cametá” coordenado pelo professor Edir Augusto Dias Pereira (2010 a 2012). Aos parceiros e amigos do Programa “Conexões de Saberes” de Cametá (ano de 2011 a 2012) coordenado pelo Prof.º Doriedson Rodrigues. Aos integrantes da equipe do Projeto de Pesquisa “Avaliação do Plano de Ações Articuladas”, do qual fui bolsista no ano de 2013, especialmente a equipe do Campus de

Cametá: Prof.^a Odete Mendes da Cruz (Coord. local), José Pedro Garcia Oliveira (ex-coord. local), Gêssica Araújo, Rosinei Wanzeler e Wesley Pinto.

Aos professores da Banca examinadora, Dalva Guimarães, Ariel Friedlman e Doriedson Rodrigues pela leitura atenciosa do trabalho desde o período de qualificação; pelas valiosas contribuições e pela honra em tê-los como avaliadores na banca de defesa deste trabalho. Aos sujeitos da pesquisa, pelo tempo dispendido e disponibilização ao diálogo sobre a temática da pesquisa.

À minha orientadora, Prof.^a Odete da Cruz Mendes, a qual exerceu um trabalho crucial desde os “primeiros passos” desta pesquisa até o momento de “finalização” deste trabalho. Muito obrigada pelo apoio, orientações, “puxões de orelha”, pelos momentos difíceis e de imenso prazer compartilhados!

A todos, meu muito obrigada!!

RESUMO

O texto é resultado da pesquisa de Dissertação de Mestrado, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação e Cultura – PPGEDUC/UFPA/CUNTINS. O trabalho teve como objetivo analisar as implicações do PAR, na gestão escolar da rede de ensino no município de Cametá-PA, no tocante à democratização por meio de conselhos escolares. Adotamos como metodologia as perspectivas da abordagem qualitativa de pesquisa, a partir das técnicas de revisão da literatura, análise documental e entrevistas semiestruturadas. O campo empírico da pesquisa foi a Secretaria Municipal de Educação de Cametá e, como parte desta, duas escolas da rede de ensino. Os informantes da pesquisa foram sujeitos ligados ao objeto, sendo eles técnicos e gestores da Secretaria Municipal de Educação de Cametá e membros do Conselho Escolar de duas escolas, num universo de 14 (quatorze) informantes. O recorte temporal da pesquisa corresponde ao período de implementação das duas primeiras versões do PAR, o qual em Cametá sofreu atraso de 1 (um) de início para cada uma dessas versões (2008-2011) e (2012-2014). O referencial teórico-metodológico de análise insere-se nas perspectivas do materialismo histórico e dialético, considerando no tratamento dos dados os princípios de totalidade, mediação e contradição. Dentre os autores que fundamentam o texto podemos citar Wood (2007), Peroni (2011), Saviani (2009), Camini (2009), Barroso (2011), Paro (2001), Dourado (2006). A implantação do PAR no município de Cametá revelou um processo de gestão gerencial, ainda que pontual, uma vez que o município foi induzido a aderir à política em troca de assessoria técnica e financeira do MEC. A participação dos sujeitos envolvidos na gestão municipal na formulação do plano para o município foi limitada à prestação de informações e à escolha de ações pré-determinadas, movimento que contraria a gestão democrática prevista na CF de 1988. As ações previstas na segunda versão do PAR, referentes a conselhos escolares não foram desenvolvidas devido a não criação do Comitê Local do PAR, o qual o seria o responsável pelo monitoramento da execução das ações do PAR como previsto nos documentos oficiais e principalmente à forte presença de características de gestão patrimonial na composição da equipe gestora da SEMED de Cametá, assim como ocorre em outros órgãos e instâncias públicas do Brasil. Além de alinhamento político partidário, preservam-se outros critérios para a composição do quadro de técnicos educacionais como vínculo de fidelidade, confiança pessoal, clientelismo e/ou nepotismo, em detrimento de critérios mais afeitos à gestão de políticas públicas, como conhecimento técnico e formação adequada ao cargo. No desempenho das atividades específicas dos cargos de gestão do PAR, apresentou-se de forma mais clara uma das principais características do Patrimonialismo, a confusão entre o público e o privado. O exemplo de troca de governo no município de Cametá, no ano de 2012, sem transição democrática deixa o novo técnico responsável pelo PAR sem as devidas informações para dar prosseguimento as ações. A descontinuidade dos trabalhos, o privilégio de escolha de pessoal em detrimento de seleção pública para cargos bem como a defesa dos interesses particulares prejudicam aquilo que é devido à população cametaense como direito. Em suma, o PAR teve pouca influência sobre a criação e funcionamento dos conselhos escolares do município de Cametá. A SEMED ofereceu suporte técnico apenas para a organização dos conselhos e prestação de contas. Os conselhos das escolas pesquisadas, bem como das demais escolas do município de Cametá, atuam mais no aspecto financeiro, embora de forma limitada. Ainda que o PAR tenha sido importante, tomando o Conselho Escolar como um dos indicadores de democratização da escola a pesquisa revelou que não houve mudanças substantivas na gestão das escolas no sentido de provocar melhoria do funcionamento do CE principalmente nas questões administrativo-pedagógicas. Devido os programas pelos quais as escolas foram contempladas, a intervenção dos sujeitos foi mais afeita às questões financeiras do que por se constituírem em um órgão consultivo e deliberativo com forte impacto na democratização da gestão das escolas públicas.

Palavras-chave: PAR. Conselho Escolar. Participação. Descentralização.

ABSTRACT

The text is due to the research for Master's Dissertation, linked to the Post-graduate Program in Education and Culture - PPGEDUC / UFPA / CUNTINS. The study aim was to analyze the implications of PAR in the school management network in Cametá-PA city, regarding democratization through school councils. We used as methodology the perspectives of a qualitative research approach based on literature review techniques, documentary analysis and semi-structured interviews. The empirical field of the research was the Education Town Department from Cametá and as part of these two educational network schools. The research insiders were subjects related to the object, making them technicians and managers from Cametá Education Town Secretary and School Council members from two schools, in a universe of 14 (fourteen) informers. The research is due to PAR first two versions implementation period, that the city was delayed by 1 (one) out at first of each of these versions (2008-2011) and (2012-2014). The theoretical-methodological analysis reference is inserted into the perspectives of historical and dialectical materialism, considering data treatment, totality elements, mediation and contradiction. Among the authors who base the text we can mention Wood (2007), Peroni (2011), Saviani (2009), Camini (2009), Barroso (2011), Paro (2001), Dourado (2006). PAR implementation in Cametá municipality revealed a process of management operation, besides punctual, since the municipality was induced to join the policy in exchange for technical and financial advice from MEC. The involvement of individuals in the city management in other to formulate the plan for it was limited to the information provision and the choice of predetermined actions, which is against to democratic management provided in 1988 CF. The actions foreseen in the second version of PAR , regarding school councils were not developed due to the creation of PAR Local Committee, which would be responsible for monitoring the implementation of PAR actions as foreseen in the official documents and mainly to the strong presence of asset management features forming SEMED operation team from Cametá, as it happens in other public agencies and offices in Brazil. In addition to party political alignment, other criteria for the educational technical staff composition are preserved as bond of fidelity, personal trust, clientelism and / or nepotism, to the detriment of closer criteria to public policies management, such as technical knowledge and training appropriate to the position. In the performance of the specific activities of PAR management positions, one from the main characteristics of Patrimonialism, the confusion between the public and the private was more clearly presented. The example of government change in the municipality of Cametá, in 2012, without democratic transition lets the new technician responsible for PAR without the necessary information to carry out the actions. The delay of work, the privilege of choosing personnel over public selection for positions as well as the defense of private interests harm what is due to cametaense population as a right. In sum, PAR had little influence on the creation and functioning of school councils in Cametá city. SEMED provided technical support only for board organizations and accountability. The councils of the schools surveyed, as well as of the other schools from this city act more in the financial aspect, through limited way, however. Although PAR was important, taking the School Board as one of the indicators of democratization of the school, the research revealed that there were no substantive changes in the management of schools in order to improve the functioning of CE mainly in administrative and pedagogical matters. The subjects' intervention was more pointed out to financial issues because of the programs which the schools were contemplated rather than being constituted in a consultative and deliberative body with management democratizers from public schools more democratic.

Key words: PAR, School Board. Participation. Decentralization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	112
CAPITULO I – ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS: REDEFINIÇÕES DO PAPEL DO ESTADO.....	222
1.1 DEMOCRACIA, REGIME DE COLABORAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E PAPEL DO ESTADO.....	222
1.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO.....	37
1. 2.1 Conselhos Escolares: Instrumento de Democratização da Gestão da Escola Pública.....	43
1.3 REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO.....	49
1.3.1 Princípios, características e modelo de gestão pública: contrapontos entre Gestão Democrática e Gerencial.....	55
CAPITULO II – A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PDE/ PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO.....	62
2. 1 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PDE/ PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO.....	62
2. 2 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): DIRETRIZES E CONCEPÇÕES.	73
CAPITULO III – IMPLICAÇÕES DO PAR NA GESTÃO ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMETÁ/PA: O CONSELHO ESCOLAR COMO INDICADOR DE DEMOCRATIZAÇÃO.....	80
3. 1 O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E EDUCACIONAL DO MUNICIPIO DE CAMETÁ/PA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO CAMPO EMPÍRICO.....	80
3.2 O CONSELHO ESCOLAR COMO INDICADOR DE DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA: DIAGNÓSTICO, DEMANDAS, PONTUAÇÕES E AÇÕES NO PAR DE CAMETÁ/PA.....	89
3.3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR A PARTIR DO PAR: O CE NAS ORIENTAÇÕES DA SEMED/CAMETÁ E NAS AÇÕES EM DUAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL.....	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137
APÊNDICES.....	137
ANEXOS	13752

LISTA DE SIGLAS

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PAR – Plano de Ações Articuladas

BM – Banco Mundial

CE – Conselho Escolar

FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e valorização dos profissionais da educação

FHC - Fernando Henrique Cardoso

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

SEMED - Secretaria Municipal de Educação

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 - MATRÍCULA POR ETAPA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ ..	84
TABELA 2 - ESTABELECIMENTOS POR ETAPA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ	85
GRÁFICO 4: MONTANTE DOS RECURSO DO MAIS EDUCAÇÃO DESCENTRALIZADO PARA CAMETÁ (2010-2015).....	86
TABELA 3 - TAXA DE RENDIMENTO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DA DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.....	86
TABELA 4 - IDEB DE 2007 A 2015 EM RELAÇÃO AO BRASIL, PARÁ E CAMETÁ.....	87
TABELA 5 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E SEUS COMPONENTES DO PARÁ NO PERÍODO DE 1991 A 2010	88
TABELA 6 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E SEUS COMPONENTES CAMETÁ – PA NO PERÍODO DE 1991 A 2010	89
QUADRO 1. DADOS SOBRE CONSELHOS ESCOLARES NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ – PA.....	90
TABELA 7 - IDEB DE 2009 A 2015 EM RELAÇÃO À EMEF. PROFESSORA NÔEMIA MARTINS E EMEF. FRANCISCA XAVIER VASCONCELOS..	110

INTRODUÇÃO

Embora a temática da Gestão Democrática da escola pública já tenha sido bastante discutida por pesquisadores que almejam uma escola pública e de qualidade social para todos, o contexto em que desenvolvemos este trabalho se apresenta de forma singular o que justifica a necessidade do estudo em vista do objeto no qual se situa a pesquisa – o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Para situar a gestão democrática no contexto das políticas públicas educacionais, torna-se necessário retroceder à Constituição Federal – CF de 1988. Esta, ao estabelecer em seu art. 206 os princípios pelos quais o ensino público deve ser ministrado, destaca no inciso VI a “Gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. (BRASIL, 1988).

No entanto para democratizar a gestão é preciso que esta transcenda o aspecto formal para assegurar mecanismos e práticas que viabilize a participação e a autonomia dos atores nos sistemas e na escola. Na escola um dos instrumentos importantes de democratização é o Conselho Escolar. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96, também traz avanços nesse sentido ao prescrever que:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades, conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996, art. 14).

A LDB de 1996 retoma a conquista da Gestão Democrática, já prevista na CF de 1988 e traz avanços mais específicos no que se refere aos Conselhos Escolares. Apesar de incumbir os sistemas de ensino para normatizar a gestão democrática do ensino, fazendo abertura para que os sistemas optem entre os diversos mecanismos de democratização da rede e das escolas a mesma lei garante a participação da comunidade na tomada de decisões sobre a educação por meio do conselho escolar.

É importante salientar que, a Gestão Democrática prevista na CF de 1988, foi fruto de luta de movimentos sociais, educadores e intelectuais no final dos anos de 1970 e início dos anos 80. Nesse período, intensificaram-se as lutas de diversos setores da sociedade civil organizada como reação ao autoritarismo e centralização da administração pública brasileira quando os sujeitos buscavam inserir-se nos processos participativos na gestão da educação e da escola pública.

Deste modo, a abertura política, garantiu a democracia à gestão pública através de eleição para representante político e canais de participação popular na administração pública, e campo educacional, garantiu a gestão democrática da educação, tendo como base os princípios básicos de descentralização, participação e autonomia, na defesa de que a comunidade escolar decida questões pertinentes a recursos financeiros e aspectos didático-pedagógicos, afim de defender os interesses da comunidade escolar e local e promover uma ascensão social dos sujeitos atendidos.

Contudo, a Reforma do Estado e da Educação intensificada nos anos de 1990, propõe a redefinição do Papel do Estado, a partir da opção pelo modelo de gestão gerencial para a esfera pública, retrocedendo as conquistas. Os princípios da democratização da gestão educacional foram reorientados no âmbito da gestão das políticas educacionais, tornando a descentralização mera retirada das ações do centro e delegando às periferias do sistema, cuja concepção assemelha-se muito mais a desconcentração ou transferência de responsabilidades para a sociedade civil. Do mesmo modo, a participação e a autonomia são fortemente incorporadas no discurso oficial, mas são balizadas por normas, caracterizando uma participação decretada e uma autonomia regulada.

Nesse contexto de padronização do modelo de gestão das políticas educacionais sob a lógica da gestão gerencial, é criado o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, lançado oficialmente no dia 24 de abril de 2007 e, com o discurso de promover o Regime de Colaboração entre os entes federados e melhorar a qualidade de ensino, dentro dos parâmetros estabelecidos através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB¹.

Concomitante ao PDE, foi criado o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE). Este é um plano de descentralização através do qual, estados e municípios assinaram o termo de adesão “voluntária” ao PDE/Plano de Metas em troca de recebimento de apoio técnico e financeiro do Ministério de Educação – MEC. (CAMINI, 2009).

Para cumprir as 28 metas do Plano de Metas, estados e municípios realizaram o diagnóstico da situação da educação², elaboraram seus respectivos Planos de Ações

¹ “O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador composto pela combinação dos dados de proficiência média, calculada a partir do desempenho dos alunos na Prova Brasil e do rendimento médio das taxas de aprovação. O IDEB utiliza uma escala de 0 a 10 e procura induzir escolas e sistemas a melhorarem seus resultados. As metas são calculadas por escola, mas o objetivo é que o Brasil consiga atingir o IDEB 6,0 para todo o sistema público até 2022.” (UNICEF *et. al.*, 2014, p. 6).

² O diagnóstico da situação educacional dos Municípios e elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR devem ser realizados com base em 4 dimensões que estruturam o PAR. Sendo estas: Gestão Educacional,

Articuladas – PAR. Esse é um planejamento que cada município e estado deve fazer para um período de quatro anos. O plano compõe-se de ações e subações a serem realizadas de acordo com o diagnóstico de 4 dimensões da educação do município.

Cada dimensão da educação no PAR possui áreas de atuação e indicadores específicos, cujo diagnóstico da situação da realidade educacional informada no sistema recebe pontuação numa escala de 1 a 4³. A dimensão gestão educacional se subdivide em quatro grandes áreas que inclui a gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, área composta por 7 (sete) indicadores dentre os quais analisaremos apenas um deles - Existência e funcionamento de Conselho Escolar.

Importante esclarecer que o PAR enquanto ferramenta de execução do PDE se apresenta como um importante instrumento de planejamento, propondo alguns indicadores de democratização da gestão educacional e escolar. O trabalho teve por objetivo analisar as implicações do PAR - primeira e segunda versão, na gestão escolar da rede de ensino no município de Cametá-PA, no tocante à democratização por meio de conselhos escolares.

As questões norteadoras do estudo foram: Quais as implicações do PAR na gestão escolar da rede de ensino no município de Cametá-PA, no tocante à democratização por meio de conselhos escolares? Como a Secretaria Municipal de Educação (SEMED), orientou e acompanhou as escolas para criação, atuação e funcionamento dos conselhos escolares em decorrência do PAR no período de 2007 a 2014? Os conselhos escolares atuam sobre questões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola? Possíveis orientações/formação da Secretaria Municipal de Educação implicou na forma de atuação dos conselhos escolares no município de Cametá?

O enfoque deste trabalho partiu do indicador: “**Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)**”, por entendermos a importância dos Conselhos Escolares enquanto instrumentos de decisão colegiada para a democratização da Gestão e da educação escolar. O interesse pela temática e especialmente pelo objeto de estudo desta pesquisa, surgiu a partir de minha participação como bolsista, no ano de 2013, no projeto de pesquisa intitulado “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos

Formação dos Professores e dos Profissionais de Serviços e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura e Recursos Pedagógicos (CAMINI, 2009).

³ Considerando essa escala na plataforma do MEC/SIMEC podemos ler que há uma situação positiva se a pontuação estiver entre 3 e 4 ou negativa se essa pontuação estiver entre 1 e 2, podendo neste último caso demandar ações/subações a serem executadas. Trata-se de uma orientação para aperfeiçoamento do sistema através de responsabilidade compartilhada entre os entes federados, neste caso o município de Cametá e a União.

estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011”⁴, e simultaneamente a realização de meu Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, intitulado: “Plano de Ações Articuladas (PAR): Configurações do Regime Federativo e Colaborativo em Gestões Municipais”.

Este estudo possibilitou importantes reflexões acerca de alguns entraves e problemas que historicamente se impõe à gestão das redes de ensino em municípios brasileiros, propiciando elementos para aprofundar nesta pesquisa questões atinentes a implementação do PAR nas redes de ensino, porém com um “olhar” mais específico para as escolas, uma vez que a minha participação como voluntária no projeto “Gestão e financiamento da educação básica”, coordenado pelo Professor Dr. José Pedro Garcia Oliveira me possibilitou presenciar os desafios à democratização da gestão nas escolas da rede de ensino de Cametá, devido, dentre outros a dificuldade de elaboração e implementação de PPP’s e de organização e funcionamento de conselhos escolares, dois mecanismos de extrema importância quando se discute educação de qualidade e gestão democrática da escola pública.

Outra experiência que me despertou o interesse pela temática foi a participação no programa “Conexões de Saberes”, através do qual ao realizarmos uma atividade com alunos de escolas públicas de comunidades ribeirinhas do município de Cametá, colocando-me em contato com diretores e coordenadores pedagógicos que possibilitavam a compreensão da importância de políticas públicas que atendessem a este público.

Compreendemos que o estudo ganha importância pela relevância social e política que o PAR ocupa no cenário nacional, destacando-se, dentre outros “no plano governamental como parte da ação estratégica para o país” (CAMINI, 2009, p. 13), atrelada ao Plano de Aceleração do Crescimento – PAC (Idem, *ibidem*).

O estudo ganha ainda mais relevância por tratar-se de um objeto situado numa Política Educacional recente e de abrangência nacional que envolve a participação de municípios e estados na sua implantação (CAMINI, 2009).

Cabe lembrar, ainda que não existe, salvo melhor juízo, estudos sistematizados sobre a avaliação do PAR em municípios médios, centros regionais locais, no norte do Brasil como Cametá – PA, podendo este representar as contribuições que desejamos para nortear medidas de ajustes das ações dos governos em matéria de educação nesse município e tantos outros. É inegável, por outro lado, as contribuições deste para nossa formação acadêmico-

⁴ Projeto sob a coordenação da equipe de pesquisa da Universidade Federal do Pará – UFPA, Prof. Dr. Vera Lucia Jacob e coordenação local da equipe do Campus de Cametá, Prof^a Odete da Cruz Mendes.

profissional, e no âmbito acadêmico, educacional e social pelas discussões que podem fortalecer novas pesquisas científicas sobre a avaliação do PAR em municípios brasileiros.

O desenvolvimento desta pesquisa teve por base os pressupostos da pesquisa qualitativa em vista de que para Chizzotti (2009), nela o objeto de estudo não é neutro, mas está sujeito a interpretações a partir do “olhar” do pesquisador, o qual é “parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos, atribuindo-lhes um significado” (CHIZZOTTI, 2009, p. 79). Tal premissa sugere que a análise das implicações do PAR no que tange à democratização da gestão das escolas de Cametá, tendo os conselhos como elemento de mobilização das decisões coletivas implicará reconhecer as diretrizes do PDE-PMCTPE e a conjuntura política que lhe deu forma bem como a política do município de Cametá a fim de verificar os fatores de ordem política, econômica e social envolvidas na concepção e implementação dessa política.

O referencial teórico-metodológico deste trabalho teve como base os princípios do Materialismo Histórico e Dialético numa tentativa de ultrapassar as aparências daquilo que interfere na questão estudada. A opção por esse referencial se deu pela complexidade da temática analisada - a organização ou gestão da educação – pois a partir do estudo do material bibliográfico, documental e das falas dos sujeitos podemos obter “pistas” acerca da realidade em que o fenômeno investigado ocorre para o desvelamento do real, sob a influência de múltiplos fatores, caracterizando o princípio de totalidade. O estudo do fenômeno apoia-se, também, dentre outros no princípio da contradição, considerando que o mundo e as “coisas” estão em permanente movimento, movimento este que não sendo linear opera-se pela contradição de forma histórica. O desafio da pesquisa é, portanto, perceber os aspectos contraditórios, os movimentos desiguais e dialéticos, as múltiplas determinações e “faces” que a política investigada vai assumir.

Desta forma, analisar o PAR enquanto política educacional é preciso percebê-lo nesta realidade que está em permanente movimento, para entender as relações sociais que estão materializadas no mesmo e compreender que não é possível conhecer apenas parte do objeto, mas ter noções sobre o objeto, haja vista, que o conhecimento não é estável.

Os princípios de totalidade, mediação, práxis e contradição que se inserem no método de investigação, segundo Marx, estão subsidiados em autores como Paulo Netto (2011) para quem a totalidade não é um “todo” constituído por “partes” funcionalmente integradas. Antes, é uma totalidade concreta inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidades de menor complexidade”. (PAULO NETTO, 2011,

p. 56). O desafio é, portanto, entender o movimento contraditório de todas as totalidades que constitui a totalidade social da implementação do PAR em Cametá.

Explicita, ainda, Cury (1985) que a lógica que justifica a categoria totalidade é a busca de uma “visão que seja capaz de conectar dialeticamente um processo particular com outros processos e, enfim, coordená-lo com uma síntese explicativa cada vez mais ampla” (CURY, 1985, p. 27). Não busca-se compreender o real apenas pela visão particular mas através da conexão dialética com processos mais amplos. Desta forma, a partir da totalidade podemos compreender o objeto a partir de múltiplas determinações. Não podemos adentrar apenas nas explicações econômicas, mas também nas relações sociais, culturais e educacionais, as mais variadas relações que me permitem compreender o fenômeno como um todo.

Desta forma, ao analisar os efeitos do PAR no município de Cametá é necessário levar em consideração que a política não é determinada apenas pela redefinição do papel do estado, com a Reforma do Estado dos anos 1990, e pelo contexto do neoliberalismo. A forma como essa política se materializa tem influências também das especificidades econômicas, geográficas, históricas, das tradições, dos sujeitos envolvidos nesse processo, as posições/opções realizadas por esses sujeitos.

Conforme Cury (1985) a categoria mediação pauta-se na premissa de que o “real não é visto numa divisibilidade de processos em que cada elemento guarde em si mesmo o dinamismo de sua existência, mas numa reciprocidade em que os contrários se relacionem de modo dialético e contraditório” (CURY, 1985, p. 27). O real se constrói a partir de uma relação de contrários, “tais relações nunca são diretas; elas são mediadas não apenas pelos distintos níveis de complexidade, mas sobretudo, pela estrutura peculiar de cada totalidade”. (PAULO NETTO, 2011, p. 57). As influências ao nosso objeto não são diretas, mas mediadas.

É preciso entender o PAR em um “conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes” (*op.cit.*), estabelecendo o máximo de relações possíveis para chegar à totalidade. Dessa forma, as pessoas que estão em posições de comando podem influenciar, através de suas opções, a forma como é gestada a política educacional a nível local e nas concepções de gestão que se materializam nas escolas da rede de ensino de Cametá.

A categoria contradição permite compreender que a “racionalidade do real se acha no movimento contraditório dos fenômenos pelo qual esses são provisórios e superáveis”. A contradição é que move a sociedade, “é o próprio motor interno do desenvolvimento” (CURY, 1985, p. 27). O PAR carrega marcas do movimento contraditório que compõe a

sociedade, é preciso situá-lo no contexto das relações contraditórias, pois do percurso dos ciclos de política nas suas fases verificamos que sua concepção ocorreu no âmbito do MEC com direcionamento do PMCTPE e que a formulação e implementação no âmbito dos municípios e estados se faz por um “Acordo de Metas” e não de modo voluntário.

O uso desse método para tentar compreender os efeitos do PAR para a orientação dos indicadores de gestão que potencialmente promovem a democratização da gestão das escolas do município de Cametá, através do indicador Conselho Escolar, nos possibilita entender que não vamos encontrar na realidade prática uma gestão plenamente democrática e nem puramente autoritária. As perspectivas deste são de que embora sob a orientação gerencial de gestão, o PAR pode dialeticamente conter elementos de democratização.

As etapas desta pesquisa compreenderam: Revisão de literatura, Levantamento Documental e Pesquisa de Campo. A Revisão Bibliográfica compreendeu a busca e estudo de livros, artigos, teses e dissertações de autores que pesquisam e versam sobre a temática em estudo, tendo por base as seguintes fontes: revistas científicas, anais de eventos reconhecidos nacionalmente, livrarias, bibliotecas digitais etc.

O levantamento documental consistiu na busca de leis, projetos, planos, decretos, resoluções, pareceres, programas e outros documentos necessários ao desvelamento e/ou problematização da temática pesquisada, dentre eles: Decreto Federal Nº 6.94/2007 que dispõe sobre o Plano de Metas compromisso todos pela educação, relatórios municipais do Plano de Ações Articuladas - PAR do município de Cametá (Versões 2007-2011 E 2012-2014) e Regimento Unificado das escolas da Rede de ensino do município de Cametá- PA.

A pesquisa de campo foi realizada através de entrevista semiestruturada⁵, tomando a SEMED e duas escolas municipais como campo empírico. Esta foi conduzida a partir de um roteiro previamente elaborado, mas não aplicado de forma rígida para podermos fazer as necessárias adaptações, conforme propõe Lüdke e André, (1986). Foi, portanto, o tipo de entrevista mais indicada para esta pesquisa, por possibilitar que os sujeitos entrevistados tivessem maior liberdade em expor as questões levantadas e permitir que o pesquisador, dependendo da resposta do entrevistado, reelabore a questões e/ou as adapte afim de obter as informações necessárias para a pesquisa.

Os sujeitos informantes da pesquisa foram num total de 14, sendo: 6 (cinco) lotados na SEMED do município de Cametá, sendo: **1 (um) Técnico da SEMED**, sendo este, o Coordenador da Divisão de Programas e Projetos (2007-2012); **3 (dois) técnicos**

⁵ Conforme apêndice 1.

responsáveis pelo PAR, dentre estes: 2 (dois) técnicos no exercício do Cargo no período de 2009 à 2012 e um técnico no período de 2013 à 2016; **2 técnicos responsáveis pelo Conselho Escolar**, sendo 1 (um) deles atuante no cargo no período de 2006 à 2012 e 1 (um) atuante durante os anos de 2013 à 2016 e; 8 (oito) sujeitos com vínculos nas duas escolas da Rede de ensino, sendo: **4 membros de Conselho Escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental Professora Noêmia da Silva Martins**, a qual, no texto será considerada de Escola 01 e **4 membros do conselho escolar da Escola Municipal de Ensino Fundamental Professora Francisca Xavier Alves Vasconcelos**, a qual, no texto vai ser considerada de Escola 02, assim situados: Presidente (membro interno) e um (1) membro externo à escola atuantes no ano 2011, 2 membros do Conselho Escolar atuantes em 2014.

A escolha dessas duas unidades, dentre as escolas da rede de ensino do município de Cametá – PA se justifica por critérios ou pontos que são comuns nas suas caracterizações e, também por pontos opostos. Os pontos comuns são o fato de ambas atenderem ao ensino fundamental de 1º ao 9º ano e por possuírem um histórico de funcionamento de CE. O ponto incomum está nos resultados do IDEB nos anos de 2009, 2011, 2013, 2015, sendo que primeira apresentou resultados progressivos e a segunda apresentou quedas que se alternaram.

O critério utilizado para a escolha dos sujeitos foi considerá-los privilegiados das informações sobre o objeto quer porque – no caso dos técnicos da SEMED - eram profissionais que atuavam no momento de Adesão do PAR bem como durante o período de implementação das duas versões do PAR (2007 à 2011, 2012 à 2014) quer porque atuavam na organização e/ou participam como membros do CE, no caso dos informantes vinculados às escolas.

Os 14 informantes da pesquisa estão identificados no texto de modo a mantê-los no anonimato. Os informantes tanto das escolas como os vinculados à Secretaria Municipal de Educação constam no texto segundo uma codificação que criamos, combinando letras maiúsculas do alfabeto e numerais cardinais, separados por hífen ou barras para formar siglas. Assim, no caso dos informantes da SEMED, considerou-se a condição de informante (INF) seguido de ponto (.) mais a sequência numérica (01 a 06), conforme o quantitativo de sujeitos que foram entrevistados (INF.01), que depois de mais um ponto vai acrescido da sigla do Campo Empírico da Pesquisa SEMED (INF.01.SEMED) separado por um hífen (-) da sigla da função de Técnico (INF.01.SEMED-TEC) e, depois de uma barra (/) que separa da sigla da atuação específica no recorte temporal da pesquisa, tais como: Técnico do Plano de Ações Articuladas, PAR (INF.01.SEMED-TEC/PAR); Técnico e responsável por Conselho Escolar – CE (INF.01.SEMED-TEC/CE); e o Técnico responsável por Programas e Projetos – PP

(INF.01.SEMED-TEC/PP) a vírgula que antecede o ano da coleta de dados (INF.01.SEMED-TEC/PP, 2016)⁶.

Os oito informantes vinculados às escolas, seguem a codificação da sigla de Informante (INF), seguido de ponto (.) mais a sequência de (01 a 04), conforme quantitativo de entrevistados de cada uma das escolas da amostra (INF.01), mais um ponto e a sigla da palavra Escola – ESC - com separação por barra (/) dos numerais 01 ou 02 para indicar uma das escolas dessa amostragem (INF.01.ESC/01), separando por hífen (-) a numeração 1º para membros de CE atuantes em 2011 e 2º para membros do CE atuantes em 2014, seguido da função que o informante ocupa na composição do CE (INF.01. ESC/01 - 1º PRESIDENTE DO CE) e a vírgula que antecede o ano da coleta de dados (INF.01. ESC/01- 1º PRESIDENTE DO CE, 2016).

Esclarecemos, ainda, que o critério utilizado para a seleção das duas escolas para a amostragem na presente pesquisa se deu porque as escolas são consideradas de grande porte e atendem de 1º ao 9º ano do ensino fundamental, uma (1) que obteve avanço no IDEB e a escola que obteve uma regressão neste índice, durante os anos de avaliação de 2009, 2011, 2013 e 2015.

Os dados levantados no decorrer da pesquisa foram sistematizados de acordo com as categorias trabalhadas na pesquisa e as que surgiram a partir dos resultados do levantamento, e serão analisados e interpretados de acordo com os aportes teóricos que fundamentam a pesquisa.

O primeiro capítulo intitulado **“Estado e Políticas Sociais: Redefinições do Papel do Estado”** tem como objetivo apresentar os principais conceitos envolvidos na organização das políticas educacionais como ação do Estado. Explicita o regime político, a democracia moderna e, em decorrência desta última a institucionalização do Regime de Colaboração entre os entes federados para que possamos compreender a correlação de forças para pensar a democratização da gestão de políticas numa sociedade de classes sociais com projetos antagônicos.

O segundo capítulo **“A Gestão da Educação no PDE/ Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”**, debate-se as implicações da Reforma na gestão da

⁶ Observamos que às vezes o ano da realização da entrevista vai constar de 2015 porque utilizamos dados da pesquisa nacional do OBEDUC da qual fui bolsista na graduação, cuja realização das entrevistas ocorreu, ainda, em 2015. São os trechos de relatos de três dos informantes deste trabalho, vinculados à SEMED. Entretanto, um deles foi entrevistado novamente no trabalho de campo deste trabalho a fim de colher informações mais específicas do objeto de pesquisa deste trabalho. a identificação do referido informante continua a mesma, exceto o ano de coleta de dados.

política do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e na proposta de democratização do PAR, enquanto instrumento de materialização do PDE.

O terceiro Capítulo “**Implicações do PAR na Gestão Escolar da Rede Municipal de Ensino de Cametá/PA: o Conselho Escolar como indicador de democratização**” analisa a forma como o Município de Cametá aderiu ao PAR, as demandas, as pontuações e as ações previstas na primeira e segunda versão do PAR em termos de gestão democrática, com ênfase nos Conselhos Escolares e a apresenta a visão dos sujeitos que atuam na Secretaria de Educação em relação às implicações do PAR na democratização das escolas da rede de ensino do município por meio dos conselhos escolares, os avanços em termos de existência e funcionamento dos conselhos escolares nos municípios a partir da implementação do PAR.

CAPITULO I – ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS: REDEFINIÇÕES DO PAPEL DO ESTADO

Neste capítulo, apresentamos os principais conceitos envolvidos na organização das políticas sociais como ação do Estado. Explicita-se, ainda, o regime político, a democracia moderna e, em decorrência desta última a institucionalização do Regime de Colaboração entre os entes federados para que possamos compreender a correlação de forças para pensar a democratização da gestão de políticas, em particular a gestão da educação, numa sociedade de classes sociais com projetos antagônicos.

1.1 DEMOCRACIA, REGIME DE COLABORAÇÃO, POLÍTICAS SOCIAIS E PAPEL DO ESTADO.

A democracia não se limita à forma de governo de uma dada organização política, pois como conquista histórica ela abarca as relações sociais e institucionais, ganhando diferentes contornos conforme sejam as organizações políticas dos diferentes momentos conjunturais da trajetória de uma sociedade.

Mascaro (2013); Wood (2007); Weffort (1984) embora entendam que a democracia moderna teve suas inspirações na experiência política em Atenas se apresentando hoje como uma espécie de aperfeiçoamento da democracia grega, os elementos que foram modificados e aperfeiçoados ainda são incipientes para o projeto de sociedade que garanta aos indivíduos igualdade de condições econômicas e sociais.

Para uma contextualização histórica, ainda que breve da democracia abordaremos algumas características desta nas sociedades primitivas, em particular, a grega e suas bases filosóficas em relação a organização de classes e cultura política assim como questões pontuais da sociedade média e moderna para dar conta de apresentar as características da democracia em sociedades capitalistas contemporâneas, tendo em vista a incompatibilidade desta com o respectivo sistema econômico.

Na Grécia, especialmente em Atenas na antiguidade clássica, as decisões sobre administração pública eram realizadas por pessoas – as consideradas cidadãs. Um dos princípios do pensamento político grego é a *isegoria*, que significava “igualdade” e “liberdade de expressão”. Estas expressões no sentido atribuído pelos atenienses estavam relacionadas ao “ideal de participação política ativa de pobres e trabalhadores na política”. Não apenas ociosos e ricos participavam ativamente das decisões da administração pública, pois do ponto

de vista político, pobres e trabalhadores também eram considerados cidadãos e tinham a liberdade de opinar. Relacionada ao direito de participação do povo na política.

A partir da definição de democracia dada por Aristóteles: “[...] uma constituição na qual os nascidos livres e pobres controlam o governo – sendo ao mesmo tempo uma maioria”. (WOOD 2007, p. 420) trazemos algumas reflexões para a compreensão do tema. Ao retratar a democracia de Atenas a autora salienta que apesar do número de escravos que existia naquela época e de mulheres que não podiam participar da vida política, a maioria dos cidadãos atenienses trabalhava para viver, em ocupações que eram consideradas pelos críticos da democracia como vulgares. Dessa forma, a democracia não consistiu em uma classe ociosa, gozando direitos políticos tendo os escravos sob seu domínio, mas de um coletivo de senhores que abria espaço para trabalhadores e pobres tomarem parte nas decisões sobre administração pública. Afirma a mesma autora:

[...] é complexo aplicar a palavra democracia a uma sociedade com escravidão em grande escala e na qual as mulheres não tinham direitos políticos. Mas é importante compreender que a maioria dos cidadãos atenienses trabalhava para viver; e trabalhavam em ocupações que os críticos da democracia consideravam como vulgares e servis. A ideia de que a democracia consistiu no império de uma classe ociosa dominando uma população de escravos é simplesmente errônea. Esse foi o ponto central da oposição antidemocrática. Os inimigos da democracia odiavam este regime sobre tudo porque outorgava poder político ao povo formado por trabalhadores e pobres. (WOOD, 2007, p. 420).

Podemos inferir que, a acepção de democracia propugnada por Wood (2007), tem a prevalência do poder econômico sobre o poder político, pois a democratização em Atenas estava limitada apenas ao direito ao voto. As reuniões públicas possibilitavam que as pessoas tomassem parte das decisões da administração pública. Não havia um sistema de representação que limitasse a participação direta dos sujeitos. Estes defendiam seus interesses econômicos, havendo também, distribuição de renda. A não concentração de poder econômico em apenas um grupo e a sua redistribuição é que daria sentido à palavra democracia e assim o fator econômico e o político estavam indissociáveis. Já na democracia moderna, o poder econômico não está vinculado ao político, apesar de considerar como cidadão toda pessoa acima de 18 anos, incluindo as mulheres, independente de condição social, o direito se restringe ao poder de escolha de representante, o sistema de representação possibilita que o povo decida indiretamente sobre as questões de interesse público, mas o fato de votar não garante poder econômico que acaba sendo privilégio de apenas um grupo.

Analisando o significado dos termos gregos envolvidos na composição da palavra democracia: *Demos* (povo) e *Kratos* (poder) que na acepção da democracia representativa

significaria governo do povo, ao contrário de governo de poucos (BOBBIO, 2000), verificamos ainda muitas limitações.

O poder político não garante a redistribuição da riqueza entre os sujeitos e, dessa forma na democracia moderna o poder político está separado do poder econômico.

Assim, a democracia está instituída apenas no aspecto formal a partir da institucionalização de sistemas eleitorais para a escolha de representantes políticos, e mesmo essa forma não garante que as escolhas serão realmente democráticas dado que, mesmo com uma plena democracia eleitoral, as classes burguesas conseguem mais que as classes desprivilegiadas/exploradas apropriar-se dos meios estatais (MASCARO, 2013).

Weffort (1984) entende que a democracia não prescinde da participação dos trabalhadores. Para ele, democracia moderna, a ser alcançada através de luta, deve ser aquela em que a população majoritária também tenha privilégios sociais. Uma democracia realmente da maioria, em que os trabalhadores façam parte da condição de dirigentes (WEFFORT, 1984).

Contudo Wood (2007) analisa que o ponto central desses princípios democráticos está em garantir as liberdades e direitos dos indivíduos de votar sem possibilitar que os seus interesses econômicos sejam atendidos.

A democracia moderna é fruto de um ajustamento da democracia ao capitalismo. Para Wood (2007) o capitalismo possibilita uma democracia sem que esta modifique as estruturas econômicas e sociais, apresentando-se apenas do ponto de vista formal, diferenciando-se da democracia grega, caracterizada por uma cidadania ativa⁷, em que os sujeitos tinham direitos políticos e conseqüentemente econômicos⁸.

Diferente de outras sociedades do mundo antigo, Atenas garantia a participação dos produtores e camponeses nas decisões políticas e isso dificultava a exploração por parte da classe apropriadora, pois os produtores defendiam seus interesses econômicos e tinham

⁷ Cidadania ativa é aquela em que há a “presença do cidadão nos espaços públicos como portador de direitos e deveres, mas, essencialmente, como criador de novos direitos” (BAVA, 2000, p. 17). Para além disso, Bava (2001) entende que cidadania ativa é aquela em que proporciona “uma intensa participação cidadã na esfera pública e de co-gestão” (BAVA 2001, p. 29) em se garantem direitos democráticos e políticas sociais com elementos conformadores de direitos e condições dignas de vida ao ser humano. (BAVA, 2001).

⁸ Diferente de outras sociedades do mundo antigo em Atenas, o poder de ricos ou classes apropriadoras de explorar era extremamente limitado devido o poder político dado a camponeses e outros produtores. Na democracia ateniense, por tanto, os produtores tinham um alto grau de liberdade no tocante a exploração por vias de impostos e rendas. Dessa forma, “a importância da democracia era econômica ao mesmo tempo em que política”. (WOOD, 2007, p. 423).

liberdade para explorar através de impostos e rendas. Desta forma, “a importância da democracia era econômica ao mesmo tempo em que política”. (WOOD, 2007, p. 423).

Mas na antiga democracia ateniense, os camponeses e outros produtores diretores participavam do poder político, e isto debilitava drasticamente o poder de exploração dos ricos ou classes apropriadoras. Nesta democracia, as classes produtoras não só tinham direitos políticos sem precedentes, mas também, e pela mesma razão, um grau de liberdade – igualmente sem antecedentes – em relação a exploração por meio de impostos e renda. Então, a importância da democracia era econômica ao mesmo tempo em que política. Tudo isto mudou com o desenvolvimento do capitalismo. A capacidade de exploração dos capitalistas não depende diretamente de seu poder político ou militar. Certamente, os capitalistas necessitam do sustento do Estado, mas seus poderes de extração de mais-valia são puramente econômicos. Sustenta-se em um fato básico: os trabalhadores despossuídos da propriedade de seus meios de produção estão forçados a vender sua força de trabalho por um salário para conseguir acessar a ditos médios e procurar sua subsistência. O poder político e o econômico não estão unidos da mesma forma em que estavam anteriormente. (WOOD, 2007, p. 423).

O poder dos exploradores dependia do poder político na democracia ateniense, os camponeses e outros produtores diretores dependiam do poder militar, uma vez que os camponeses e produtores gozavam de poderes políticos, sendo que o poder de exploração dos exploradores era limitado. Desta forma, ter poder político significava ter poder econômico também. Já, nas sociedades modernas, os trabalhadores sem meios de produção precisam vender sua força de trabalho para sua subsistência. Assim, os poderes de exploração dos capitalistas são econômicos. E o capital é o elemento de maior poder de controle sobre o trabalho.

[...] existe uma esfera econômica distintiva, com seu próprio sistema de compulsão e coerção, suas próprias formas de dominação, suas próprias hierarquias. O capital, por exemplo, controla o lugar de trabalho, e tem um manejo sem precedentes do processo de trabalho. E, é obvio, existem as forças do mercado, mediante as quais o capital localiza o trabalho e os recursos. Nenhum destes elementos está sujeito ao controle democrático ou rendição de contas. A esfera política concebida como o espaço onde as pessoas se comportam em seu caráter de cidadão – antes que como trabalhadores ou capitalistas – está separada do âmbito econômico. As pessoas podem exercer seus direitos como cidadãos sem afetar muito o poder do capital no âmbito econômico. (WOOD, 2007, p. 423).

Desta forma, pode-se dizer que a democracia política não garante a democracia econômica, pois ter poder político não garante poder econômico. Na sociedade capitalista, o acesso à democracia, no sentido da participação na escolha de representantes políticos não garante o acesso à economia, a participação se reduz à participação no ato de escolha política, não possibilita redistribuição da riqueza econômica. E não ter acesso à economia, a democracia se torna limitada e não plena.

O Capitalismo criou uma relação inteiramente nova entre poder político e econômico que torna impossível que a dominação de classe se mantenha coexistindo com os direitos políticos universais. É o capitalismo que tornou possível uma democracia limitada, “formal” antes que “substantiva”, algo que nunca foi factível antes. (WOOD, 2007, p. 417).

A democracia possibilitada pelo capitalismo para se manter, assume uma perspectiva contrária a democracia “substantiva”, uma vez que garante direitos políticos mas não econômicos. O poder econômico não está unido ao poder político, o exercício da cidadania para os indivíduos comuns limita-se ao aspecto meramente formal, permanecendo a mesma estrutura hierárquica econômica que historicamente dividiu ricos e pobres.

Wood (2007) afirma que o poder social passa a ser do domínio das classes dominantes, pelo poder que exerce através da sua influência na política, na distribuição do trabalho, dos recursos, e através da regulação do mercado. A democracia moderna abstrai-se das relações sociais e dar ênfase ao poder político e conseqüentemente, em uma cidadania passiva, pois nesta o cidadão é despolitizado. (WOOD, 2007).

De fato, a democracia moderna apesar de inspirar-se na democracia ateniense, ganha um novo sentido ao possibilitar que mulheres, negros e outras categorias de pessoas que na história do país não tinham direitos políticos, o poder de escolha de seus representantes. Entretanto, isso não possibilita que esses mesmos sujeitos tenham acesso à economia e exerça influência na redistribuição de renda, de modo a combater as desigualdades econômicas e sociais.

Contudo, não se pode esquecer que a democracia é fruto de lutas e que deve ser usado como instrumento de luta por aqueles que almejam condições de vida digna para todos. “A democracia foi e, por certo, continua sendo um instrumento no mesmo sentido em que um direito é um instrumento para aquele que reivindica a sua aplicação. O que como se sabe não elimina o caráter geral do direito. Antes pelo contrário, o reafirma (WEFFORT, 1984, p. 118).

A democracia é resultado da luta e foi mais empreendida como resultante da luta dos explorados do que pelo consentimento dos exploradores não se pode negar que a democracia reforça as formas sociais que dão base a essa exploração ainda que de modo contraditório aos seus princípios (WOOD, 2007).

A democracia que se vive é apenas do ponto de vista formal que contribui para a manutenção do *status quo*. Entretanto, defendemos aquela que deve possibilitar a igualdade de condições econômicas e sociais entre os sujeitos.

Uma das formas de chegar a uma democracia mais plena como aponta Paro (2008) é a educação, mas uma educação que possibilite aos sujeitos uma ascensão social.

Os pressupostos da oferta das políticas sociais garantidas nas premissas do Estado de Direito, em especial da educação tendo em vista as bases político-jurídicas estão delineadas pelo Federalismo e Regime de Colaboração.

Portanto, para tratar da educação como direito de todos e dever do Estado abordaremos a oferta dessa política na partilha de atribuições dos entes federados por meio da institucionalização do Regime de Colaboração como parte do Pacto Federativo.

O significado etimológico do termo “federalismo” remete-se ao vocábulo *foedus*, que no latim, significa “contrato”. A palavra é utilizada para descrever acordos formais e contratos entre Estados, através dos quais os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua” (RODDEN, 2005, p.17).

Nos estados federativos a unidade nacional é garantida pela vinculação entre autonomia e interdependência entre as partes (ABRUCIO, 2010). Ao mesmo tempo em que as unidades constitutivas são independentes entre si, são atores políticos autônomos, com poder para implementar suas próprias políticas (ARRETCHE, 2002). Pode-se inferir, assim, que as características que marcam o federalismo, enquanto regime político é a noção de compartilhamento do poder, baseado nos princípios de autonomia e interdependência entre as partes envolvidas.

Quanto a origem do federalismo brasileiro, a literatura que trata da temática entende que se baseou num modelo dual⁹, tendo sido influenciado pelo federalismo dos Estados Unidos da América - EUA, e posteriormente pelo federalismo cooperativo¹⁰ (alemão).

O Sistema Federativo Brasileiro, enquanto regime político, tem início com a república. No formato atual, se deve, no entanto, aos contornos dado na redação da Constituição Federal de 1988 ao recuperar um projeto *abafado* pelo regime militar, tendo os princípios garantidos em leis posteriores. O resgate do pacto federativo pela CF/88 o fez considerar o município como ente federado, dotados de características próprias de um ente federado. Estabeleceu um sistema de repartição de competências entre os mesmos e adotou o

⁹ O federalismo dual é aquele em que o governo central e os estaduais têm autoridades distintas e demarcadas e baseia-se no viés da competição entre os entes constitutivos (CASSINI, 2011a).

¹⁰ Contrapondo-se ao federalismo dual, o federalismo cooperativo é uma forma de organização do Estado em que “os entes são dotados de competências horizontais que os vinculam a atuar em conjunto, na finalidade de atingirem objetivos comuns” (CASSINI, 2011a, p. 44).

modelo de Federalismo Cooperativo¹¹, com intuito de promover a gestão associada dos serviços públicos (CASSINI e ARAÚJO 2011).

É importante observar que na perspectiva normativa a Constituição Federal de 1988 formalizou um federalismo brasileiro, diferenciando-o de outros países, constituindo-se em um sistema de três níveis (triplo federalismo), dotados de poder legislativo, sendo que nos níveis federal e estadual coexistem poderes judiciários (SOUZA, 2005).

Entretanto, que na visão de Abrucio (2010), Camini (2009) e Souza (2005), este novo arranjo de federalismo cooperativo encontra diversos problemas para se efetivar. Estes problemas são provenientes de problemas decorrentes de fatores relacionados o desenho constitucional e problemas decorrentes de questões econômicas, política e administrativas que historicamente experimentou-se no país.

Souza (2005) salienta que a origem do problema está no fato de o Brasil ter adotado um modelo de federalismo *simétrico* em uma federação *assimétrica*. Em vista disso, o arranjo constitucional garante igualdade na divisão de poder e de competências entre os entes, porém, as reais condições econômicas e administrativas não são as mesmas para todas as instancias, devido as enormes desigualdades regionais e sociais existentes na história do federalismo brasileiro.

Souza (2005), Abrucio (2010) faz um desdobramento da questão, afirmando que parte dos motivos pelos quais o federalismo brasileiro não se efetiva conforme regulamenta a Carta Constitucional, decorre da ligação que se estabelece entre a autonomia dos entes e sua capacidade para exercê-la. Abrucio (2010) explicita que mesmo a constituição apesar de ter assegurado a autonomia de cada ente, a efetividade de um processo autônomo de gestão depende de aspectos como capacidade financeira, política e administrativa que em outras palavras constituem a governança e governabilidade (ABRUCIO, 2010).

Tais reflexões nos permitem afirmar que ao longo da história federativa brasileira, esses aspectos não se efetivaram da mesma forma entre os entes. Em decorrência disso observa-se que a situação dos municípios Pós-Constituição de 1988 como entes federados incorreu de forma difusa e complexa, pois a conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo.

¹¹ Cassini e Araújo (2011) explicitam que o Federalismo Cooperativo na forma como foi adotado na Constituição Federal de 1988 diz respeito a uma forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de competências horizontais que os vinculam a atuar em conjunto, com a finalidade de atingirem objetivos comuns (CASSINI e ARAÚJO 2011).

Souza (2005) afirma que apesar da autonomia e competências formalmente garantidas aos municípios pela Constituição de 1988 na realidade eles possuem diferentes capacidades para implementar políticas públicas e arrecadar recursos próprios, tornando-se incapazes de promover os serviços públicos que deles se espera como o poder público responsável. Por isso, segundo Abrucio (2010) no campo das políticas públicas quando se avalia os processos de descentralização e de municipalização que foram implementadas por esses municípios encontram-se diferentes resultados, tendo no geral produzido pouco efeitos positivos.

A respeito da experiência de descentralização por meio da municipalização e seus efeitos negativos Abrucio (2010) salienta alguns fatores que concorreram para isso.

[...] a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo (prática de troca de favores), a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes (ABRUCIO, 2010, p. 47).

Para o autor, as disparidades de resultados da descentralização e, em especial, dos processos de municipalização decorrem das heterogeneidades de condições econômicas, administrativas e políticas dos municípios.

Essa compreensão corrobora com que já aponta a análise de Souza (2005), para quem dentre os fatores que contribuem para que o federalismo cooperativo no Brasil não alcance o seu objetivo estão as “diferentes capacidades dos governos subnacionais para implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes” (SOUZA, 2005, p.112).

No que se refere as discussões mais específicas para a educação, a partir desse momento, iniciamos uma discussão sobre Regime de Colaboração, enquanto elemento intimamente relacionado ao princípio federativo, prescrito no aspecto jurídico-político do federalismo brasileiro (parágrafo único do art. 23 e art. 211) (nota de rodapé para falar o artigo e que foi usado mais na educação).

Este princípio, é uma forma de gestão associada do serviço público (CASSINI e ARAÚJO, 2011) para os serviços de competência comum. No campo da educação, prima pela colaboração construída a partir do envolvimento, participação e trocas entre os entes federados, em prol de uma educação pública de qualidade.

A ideia de colaboração a partir deste princípio não admite relações hierárquicas e de subordinação entre as esferas do governo. Segundo Werle (2006) Regime de Colaboração é um modo de administrar a educação, com base em trabalho autônomo e, ao mesmo tempo compartilhado.

Implica processos e regulamentações os quais “se estabelecem pela constante construção, interpretação e apropriação da corresponsabilidade entre os entes federados com vistas à consolidação de uma educação de qualidade e de bases necessariamente democráticas e participativas”. (WERLE, 2006, p.51). Pauta-se portanto na ideia de colaboração entre os entes federados para a execução de ações, pensadas e construídas coletivamente.

Consolidar o Regime de colaboração entre os entes federados é um desafio posto aos entes federados e que encontram muitas limitações para ser realizado. Dentre estas limitações estão questões de ordem legislativa, econômica e política. Fatores que se inter cruzam e interligam.

Um dos desafios que se impõe a efetivação do Regime de Colaboração em educação é de ordem legislativa e está relacionada à função da União, conforme explicita o § 1º do Art. 201 da Constituição Federal.

O § 1º do art. 211 estabelece as duas funções da União: a redistributiva, supletiva, e a assistência técnica e financeira. A meu ver, enquanto a função redistributiva da União se subordinar à função supletiva, enquanto essa função for uma *assistência* não claramente definida, dificilmente os municípios poderão arcar com a Educação Infantil a fim de cumprir o mandato constitucional com acesso e qualidade. O mesmo relativamente se aplica aos estados na articulação entre Ensino Médio e Educação profissional. (CURY, 2011, p. 4).

O Regime de Colaboração, sem uma definição clara da contribuição da União para os estados e municípios, conforme Cury (2011) fomenta as dificuldades dos municípios para oferecer a educação infantil com qualidade de acesso e permanência de acordo com a sua incumbência prevista na Constituição Federal.

Além da falta de definição das competências da União, observe que os municípios não tem condições políticas, administrativas e econômicas para se manter por si próprio. Observe as considerações de Abrucio (2010)

A despeito da fragilidade da maioria dos municípios, o discurso em prol da municipalização não perdeu força e, por vezes, gerou uma atitude distorcida em termos de autonomia, redundando naquilo que o ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, chamou de municipalismo autárquico [...] Trata-se de uma concepção segundo a qual todos os governos municipais seriam capazes, sozinhos, de produzir e implementar políticas públicas. Na sua versão mais benigna, esse modelo gera um isolacionismo errado pois a situação federativa do país mostra que muitos dependem de algum tipo de auxílio para ter o mínimo de autonomia. Na sua versão mais problemática, desestimula a cooperação entre os entes, podendo levar até à competição entre eles. (ABRUCIO, 2010, p. 47).

A luta pela municipalização amparava-se na descentralização com objetivos democratizantes. Previa-se que esta possibilitaria maior autonomia para os entes, entretanto, esta provocou distorções no conceito de autonomia defendido, passando a ideia de que os municípios poderiam criar e implementar sozinhos políticas públicas, com recurso próprio. Situação que inviabilizaria a cooperação entre os entes, e sim a competição.

Werle (2006) ressalta que os municípios apresentam dificuldades institucionais para ofertar, de forma concorrente com a esfera estadual, o ensino fundamental, e com exclusividade, a Educação Infantil e, ressalta a dificuldade dos municípios de “articular, de forma democrática, os professores e a população, bem como de envolver as diferentes redes e agentes educacionais na discussão e configuração da estrutura do sistema. (WERLE, 2006).

Vale ressaltar que a vinculação de recursos para a educação determinada pela quantidade dos alunos matriculados, também dificulta o Regime de Colaboração entre os entes federados. Scocuglia (2011) assinala

O maior desafio da colaboração entre estados e municípios concentra-se na reinvenção da lógica colaboracionista que foi seriamente abalada a partir do momento que as verbas e os investimentos na Educação passaram a ser determinados pela quantidade dos alunos atendidos. A partir daí estabeleceu uma concorrência explícita ou velada entre estados e municípios que passaram a disputar alunos ou, no mínimo, deixaram de se pensar como aliados. (SCOCUGLIA, 2011, p 2).

Esta forma de investimentos na educação por quantidade de alunos provoca a concorrência entre as redes estaduais e municipais e até mesmo entre escolas da mesma rede. Essa disputa provoca tensão entre os entes e dificulta a colaboração.

Na prática, o instituto do Regime de Colaboração entre União, estados e municípios tem, como grande desafio, a reinvenção da lógica dos investimentos educacionais que passa pela quebra da lógica concorrencial, sem esquecer a redistribuição mais equilibrada dos impostos arrecadados entre os três entes (cuja balança hoje pende quase na totalidade para a união). (SCOCUGLIA, 2011, p. 2).

Outro fator que dificulta a consolidação do Regime de Colaboração são as práticas de re-centralização das decisões na esfera federal. Estas, ganharam força a partir de 1995 e no momento atual são evidenciadas através de um intensivo processo de indução do governo central aos subnacionais para adoção de programas e projetos definidos e pretendidos em nível central (WERLE 2006).

Através destes programas, o governo federal, exerce seu poder centralizador, exercendo forte interferência na forma de organizar e dinamizar os demais sistemas de ensino. Werle (2006) compreende que a adoção de convênios associados a programas desenvolvidos pelo governo federal para a transferência de recursos a Estados e municípios limita a autonomia dos entes federados e provocam uma padronização do modelo de gestão da educação e dos próprios sistemas de ensino.

A pesar da Constituição de 1988 ter implantado uma redistribuição da tributação, o que ainda se assiste é a centralização de recursos e a descentralização de responsabilidades às instâncias regionais e locais, agravando o quadro de dependência destas aos Estados. O problema esclarece Werle (2006) diz respeito à tentativa da União de estabelecer sua liderança financeira, uma vez que ao mesmo tempo em que coloca Estados e municípios na pauta da descentralização, reduz os recursos disponíveis para essas esferas.

Cury (2011) ressalta, ainda, que “a lógica da concentração de recursos na União e a distribuição dos deveres educacionais entre estados e municípios precisam ser enfrentadas definitivamente se queremos instaurar um Regime de Colaboração efetivo e duradouro.” (CURY 2011, p. 4). Não há como instituir um Regime de Colaboração entre os entes federados se os recursos educacionais não forem redistribuídos de forma com igual proporção entre os entes e enquanto os estados e municípios assumam maior responsabilidade na execução dos serviços.

Além dos recursos, as decisões também precisam ser descentralizadas. A descentralização em Regime de Colaboração não é uma simples redistribuição de tarefas, mas precisa ser conduzida como um processo de distribuição de poder de decisão (ESQUINSANI, 2006). Nesse sentido, além dos encargos e recursos, as deliberações também sejam compartilhados. Para Raic (2009) “um Regime de Colaboração deve favorecer a garantia da educação pública de qualidade social, donde carece fundamentalmente de uma gestão democrático participativa”. (RAIC, 2009, p.11).

Para Werle (2006) Regime de colaboração deve ser visto como um processo constituído e reinterpretado pelas diferentes instâncias, implicando a articulação de

responsabilidades políticas, financeiras, pedagógicas e administrativas para o desenvolvimento da educação. (WERLE, 2006, p. 51).

Raic (2009) chamam atenção para práticas de gestão presentes no cotidiano dos sistemas de ensino, que dificulta a consolidação de um efetivo Regime de Colaboração. Trata-se de práticas clientelistas, patrimonialistas e personalistas, sustentadas pela lógica da troca de favores, indicações eleitoreiras e Marketing pessoal.

Quanto a questões singulares presentes nos sistemas de ensino, Raic (2009) afirma que a falta de compreensão por Regime de Colaboração entre entes, com pessoas qualificadas sobre este instituto, impõe desafios para o desenvolvimento de ações colaborativas entre os entes, implicando em falta de compromisso de cada sistema para assumir sua responsabilidade.

Assim, as diferentes concepções sobre educação e sobre o próprio instituto Regime de Colaboração e as práticas personalistas nas instituições inviabilizam a implementação de um efetivo Regime de Colaboração nos sistemas de ensino (RAIC, 2009).

Werle (2006) observa que outra preocupação é decorrente da alta desigualdade da sociedade brasileira, haja vista que segundo a autora esta reduz a possibilidade de resposta articulada às necessidades e demandas da população por parte das instâncias do Estado, em especial da esfera local.

Interessante destacar que, a questão das desigualdades sociais e regionais existentes no país, a não garantia constitucional de ampliação de forma espontânea e eficiente das responsabilidades sociais por parte de estados e municípios, e a questão das práticas de desresponsabilização com as políticas sociais do estado, sob a ótica do estado mínimo, responsabilizando os governos subnacionais para tal, acaba tornando necessário um repensar, uma reflexão do como e do para quê do Regime de Colaboração.

Em suma, as análises sobre os autores estudados, mostram que os problemas que impedem que o federalismo de efetivo, tal como sinalizado na Constituição Federal de 1988, estão muito mais relacionadas à questões políticas, administrativas e econômicas do que ao desenho constitucional federativo.

Estes problemas se apresentam como verdadeiros entraves para o desenvolvimento de ações articuladas e colaborativas entre os entes federados, em prol do bem geral da nação. As desigualdades sociais e regionais, em especial, é um fator que tem afetado ao longo da história as relações que se estabelecem entre os entes federados, tornando-os cada vez mais competitivos do que cooperativos e, conseqüentemente, aumentando as desigualdades sociais no País.

O Regime de Colaboração, enquanto elemento intimamente ligado ao princípio federativo, esta situação nesta complicada relação federativa. Neste sentido, destaca-se como principais fatores para não consolidação do Regime de Colaboração entre os entes federados, em termos de educação, a não regulamentação do mesmo em lei complementar, e as fortes desigualdades sociais que tornam difícil o desenvolvimento de ações em educação, de forma cooperativa e colaborativa.

Vimos, portanto, que o Regime de Colaboração está garantido na Constituição Federal de 1988. No campo da educação a partilha entre os entes federados na elaboração e desenvolvimento dos serviços educacionais possibilitaria certa democratização da educação pública e contribuiria para o acesso aos bens sociais e econômicos a classe desprivilegiada.

Contudo, é preciso ter claro que as características das políticas sociais estão relacionadas com a concepção assumida pelo estado em diferentes períodos históricos, com visibilidades do sistema produtivo que o sustenta.

Desde o advento do capitalismo até a presente fase evolutiva o Estado assumiu várias formas. Estas tiveram influências de projetos distintos de sociedade, pensados por teóricos em diferentes períodos da história.

O período em que há um predomínio do liberalismo nas sociedades data de meados do Século XIX à terceira década do século XX. E as bases que o sustentaram foram: “o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado” (BEHRING e BOSCHETTI, 2009, p. 56).

Esses princípios, inspirados nas formulações de David Ricardo e Adam Smith, justificam as ações do Estado capitalista quanto à medidas que estimulam o interesse individual e quanto à ausência de intervenção nas leis do mercado. Vejamos:

A procura do interesse próprio pelos indivíduos, portanto, seu desejo *natural* de melhorar as condições de existência, tende a maximizar o bem-estar coletivo. Uma mão invisível- o mercado- leva os indivíduos a promover um fim que não fazia parte de sua intenção inicial. Nesse sentido, o bem-estar pode ser um efeito não-intencional da avareza (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 59).

Na lógica do pensamento liberal, os indivíduos são iguais, portanto, todos são livres para buscar melhores condições de vida. A riqueza e consequentemente, o bem estar dos indivíduos adviria da busca individual dos indivíduos por melhorias, e o mercado teria um papel fundamental ao possibilitar esse processo através da regulação das relações econômicas e sociais.

Para tanto, as funções do estado deveriam ser restritas no trato de questões econômicas. Esta restrição estava associada a teoria liberal clássica denominada *laissez-faire*. Esta lei defendia a não intervenção governamental na economia nos casos em que essa interferência resultasse em prejuízos para os capitalistas e apoiava a intervenção que resultasse na potencialização da capacidade de produção de lucro (HUNT e SHERMAN, 1986).

Defendia-se a não intervenção do Estado na iniciativa do mercado, pelo contrário, a potencialização da ação do mercado, com um discurso de se produzir o bem comum. É a lógica do Estado mínimo, em que a sociedade civil tem o papel protagonista nas questões públicas e sociais.

Há, portanto, uma negação dos liberais quanto às políticas sociais. O papel do Estado se restringe a assegurar as liberdades individuais e econômicas, a igualdade formal, direitos à vida e a propriedade. O Estado é isento do trato das questões sociais. O que reforça a crítica de estudiosos a essa perspectiva de Estado: mínimo para as questões sociais e máximo para o mercado.

Contudo, o Estado sofreu uma profunda mudança de perspectiva, da concepção liberal, sob a ideologia dos liberais clássicos, para a de Estado de Bem estar social, sob a ideologia da Social - Democracia, no final do século XIX e início do século XX.

A mola propulsora da mudança foi a publicação da obra Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda (1936), do economista John Keynes. Este ao negar os postulados da política liberal de estado, considerava que a solução para a crise era a intervenção do Estado na economia capitalista, pois acreditava que o mercado não teria condições de proporcionar o bem estar para a população e muito menos solucionar a crise econômica que se passava no momento.

Nesse sentido, a tese de que o interesse individual e a regulação pelo livre mercado geraria o bem comum da nação perde credibilidade. O consenso pós-guerra, possibilitou a expansão do Welfare State e impulsionou o Estado de bem estar social em diversos países. Contudo as políticas sociais desenvolvidas neste contexto lograram resultados mais satisfatórios em países de capitalismo central do ocidente.

As influências do Welfare States no Brasil chegaram no período de ditadura do Estado Novo, momento de profundas mudanças no Estado atreladas ao processo de modernização conservadora do país. (BEHRING e BOSCHETTI, 2009). Ganha força nos anos 70, através da consolidação de um sistema sustentado por um esquema específico de financiamento.

No núcleo de suas ações, estão aquelas áreas classicamente consideradas como as constitutivas dos sistemas contemporâneos de proteção social: a previdência e a assistência social (os mecanismos de garantia e substituição de renda); a educação básica; a atenção à saúde; a habitação popular. Embora muito distante da satisfação das necessidades sociais do país, o gasto social passou a ser significativo, atingindo, nos anos 80, um percentual entre 15 e 20% do PIB. (DRAIBE, 1992, p. 11).

Embora o Brasil não tenha desenvolvido políticas com interesse de satisfazer as necessidades sociais e dar condições de cidadania à população, observe que houve aumento significativo no percentual gasto em questões sociais como apresentado acima.

Para discutir a perspectiva Marxista de Estado, trazemos as releituras de Marx e Engels, e de Gramsci, realizadas por Petersen et. al (1998) e Dias (2008) e Carnoy (1998). É consenso que apesar de Marx e Engels não desenvolver uma teoria Marxista de Estado, suas obras evidenciam os fundamentos de uma concepção Materialista de Estado.

Para Marx e Engels então, o Estado é fruto das relações de produção, das transformações econômicas e sociais que ocorreram ao longo dos anos na humanidade. E sendo um “um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles” CARNOY, 1998, p. 67).

Essencialmente não tem como objetivo último promover o bem comum da nação, seu objetivo é manter a estrutura social, afinal não há outra forma de manter os privilégios de uma classe em detrimento de outra. Ao manter uma classe dominante submetida a classe dominante, se perpetua a desigualdade social e econômica, garante assim a reprodução das relações capitalistas de produção.

Vale salientar que, a perspectiva Marxista de estado teve outros avanços com as teorizações de Gramsci. Este desenvolve o conceito de Hegemonia¹² e examina o papel da sociedade civil na sua construção. Ao Estado “atribui um papel mais extenso (ampliado) na perpetuação das classes (CARNOY, 1998, p. 90-91). E um papel de extrema relevância à massa trabalhadora quanto a capacidade de desenvolvimento de consciência de classe (CARNOY, 1998).

¹² “O conceito gramsciano de hegemonia tem dois significados principais: o primeiro é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante. A fração dirigente detém o poder e a capacidade para articular os interesses das outras frações. Ela não impõe sua própria ideologia ao grupo aliado [...] O segundo é a relação entre as classes dominantes e as dominadas. A hegemonia compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados”. (CARNOY, 1998, p. 95).

Defende a necessidade de luta da massa “por transformações estruturais, através do desenvolvimento de uma nova visão de sociedade e da construção de uma contra-hegemonia: a proletária.” (PETERSEN *et. al*, 1998, p. 65), pois a partir de Gramsci, o Estado não é visto apenas como mecanismo repressivo da burguesia mas como uma instituição onde se desenvolve a luta de classes.

Diante das perspectivas de Estado apresentadas, entendemos que estas são pensadas a partir de determinado período histórico. As teorias formuladas e assumidas atendem sempre a lógica da reprodução do capital, mesmo que em alguns momentos da história atenda de forma mais satisfatória aos interesses da classe trabalhadora.

1.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO.

A democratização da escola pública e da gestão educacional é marcada por avanços e recuos nos diferentes momentos históricos da sociedade brasileira. Nesse sentido, discutir a democratização da educação e, por decorrência da escola pública implica situar antigas reivindicações a partir de diferentes enfoques, a começar pelo acesso, permanência e qualidade do ensino.

A partir dos anos 1930, verifica-se que as lutas por democratização da escola pública se tornaram mais intensas no Brasil, especialmente com as reivindicações dos Pioneiros da Escola Nova, os quais defendiam educação pública, gratuita, obrigatória e laica para a maioria da população, razão pela qual naquele período “a expansão da rede pública constituía o foco central das propostas e das discussões” (RODRIGUES, 2004, p.126).

O período ditatorial não só abafou os debates que vinham ocorrendo até então em torno da democratização, mas imprimiu uma lógica da hierarquização, da segregação e da negação dos direitos de cidadania. Com a redemocratização do país nos finais dos anos de 1970 surgem novos sujeitos políticos coletivos e com eles as reivindicações por espaços participativos e ações democratizadas no âmbito da sociedade e do Estado. À respeito Costa e Silva (1998) assinalam

[...] há quase duas décadas, progressivamente, esta luta (pela democratização da sociedade brasileira) vem combinando as reivindicações puramente corporativas, a exemplo da mobilização em torno do piso salarial nacionalmente unificado, com as lutas ético-políticas, a exemplo das bandeiras pela descentralização administrativa do Estado brasileiro, pela criação de conselhos municipais, pela participação da população no orçamento das ações planejadas e pelas eleições diretas para diretores de escola e conselhos deliberativos, mecanismos de democratização da gestão do Estado e do sistema educacional que, concomitantemente podem contribuir para a formação e o exercício consciente da cidadania e melhorar a qualidade do ensino que, sem dúvida, constitui uma das principais bandeiras de luta da sociedade brasileira. (COSTA e SILVA 1998, p. 102).

Nesse particular contexto, as reivindicações por democratização da escola pública não se restringem apenas a garantia de acesso. Intelectuais, educadores e diferentes entidades passam a defender a escola pública, gratuita e de qualidade para todos. Assim, junto com as lutas por mecanismos de participação na vida política do país, consolida-se o debate e as demandas “pela democratização do sistema educacional e das unidades escolares, que têm como pontos centrais, respectivamente, a descentralização/municipalização, a eleição direta para dirigentes e a criação dos conselhos escolares” (MARQUES 2009, p. 470).

Os avanços e conquistas na democratização nos finais dos anos de 1970 e, de toda a década de 1980 vão formalmente ganhar corpo na Constituição Federal de 1988. Em seu artigo 206, a carta referenda os preceitos para a democratização da escola, dentre eles destacam-se, no inciso VI, a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, p. 1).

A gestão democrática reivindicada por pesquisadores e trabalhadores da área durante anos é considerada como um dos mecanismos importantes “para se alcançar uma educação pública de qualidade, universal, como exercício e cidadania”. (MARQUES 2011, p. 4).

Dentro desta perspectiva a gestão democrática significa

[...] transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimentos dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática (CURY, 2007, p. 494).

Essa concepção de gestão é uma reação ao sentido da prática administrativa pautadas nos princípios da “administração científica de Taylor (1978), assentada nos

fundamentos da organização e do controle dos processos de trabalho, expressos pela instituição de gerência científica” (HORA, 2010a, p. 33).

A gestão democrática faz parte do projeto de democratização da sociedade brasileira (PERONI, 2012). Não há “democracia social sem a democratização da escola” (HORA 2010a, p 21) haja vista que a educação sintonizada com a “promoção social e intelectual das camadas populares prepara cidadãos resistentes à submissão realizada por projetos impostos de fora e de cima, e que não se permitem instrumentalizar pelo mercado” (HORA 2010a, p. 21) pelo contrário, tornam-se sujeitos políticos responsáveis com a construção de um Estado realmente público porque mais democrático (HORA 2010a).

Paro (2008) a administração escolar democrática fundamenta-se em objetivos que representam os interesses da classe dominada. E deve, portanto estar comprometida com a transformação social com vista à construção de uma sociedade democrática.

Paro (2001) advoga que administração escolar democrática requer relações democráticas e participação efetiva de alunos, educadores, funcionários e pais nas tomadas de decisões, no trabalho a ser realizado em prol da realização das finalidades da escola, da conquista de recursos e autonomia perante as instâncias centrais (PARO, 2001).

Libâneo *et. al.* (2012) acrescenta que “a gestão democrática, por um lado, é atividade coletiva que implica a participação e objetivos comuns; por outro, depende também de capacidades e responsabilidades individuais e de uma ação coordenada e controlada.” (LIBÂNEO *et. al.* 2012, p. 448). Nesse sentido Cury (2002) designa a gestão democrática como “uma gestão de autoridade compartilhada” (CURY, 2002, p. 171).

Paro (2008) considera que a gestão de uma escola é democrática quando há nela efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários da escola na gestão da mesma, sendo indispensável a atuação destes sujeitos nos processos de tomadas de decisão referentes à forma de funcionamento da escola. Nesse sentido, todos os sujeitos que a compõe devem decidir sobre a escola que desejam construir e como ela deve se organizar para atender aos interesses dos sujeitos que dela participam.

Libâneo *et. al.* (2012) enfatiza que concepção democrática-participativa de gestão defende uma forma coletiva de tomadas de decisões e a busca de objetivos comuns que deverão ser assumidos por todos os sujeitos da escola e advoga que uma vez tomadas as decisões, cada sujeito assumira sua parte no trabalho e no compromisso com o que foi decidido coletivamente. O autor afirma que “a gestão democrática, por um lado, é atividade coletiva que implica a participação e objetivos comuns; por outro, depende também de capacidades e

responsabilidades individuais e de uma ação coordenada e controlada.” (LIBÂNEO et. al. 2012, p. 448).

É possível perceber a partir desses autores que a gestão democrática traz a ideia de participação implicando direitos e responsabilidades, direitos de participar das tomadas de decisões e responsabilidade de participar da realização das ações pensadas coletivamente como forma de atingir os objetivos da escola enquanto instituição socioeducativa.

Assim Cury (2002) advoga que “a Gestão Democrática só o é mediante uma prática que articule a participação de todos, o desempenho administrativo-pedagógico e o compromisso sócio-político. (CURY, 2002, p. 171)”. O autor define Gestão Democrática como uma forma democrática de administrar uma realidade, que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo (CURY 200). Cury (2010) designa que “a gestão democrática é uma gestão de autoridade compartilhada” (CURY, 2002, p. 171). Lück et.al. (2002) desenvolve essa ideia ao afirmar que a Gestão democrática de educação “baseiam-se no conceito da autoridade compartilhada, por meio da qual o poder é delegado a representantes da comunidade escolar e as responsabilidades são assumidas em conjunto”. (LÜCK et. al., 2002, p. 19).

Nesse sentido, é interessante destacar como Veiga (1995) desdobra a ideia de Gestão Democrática em vista da promoção da prática de participação coletiva na escola. “A gestão democrática implica principalmente o repensar da estrutura de poder da escola, tendo em vista sua socialização. A socialização do poder propicia a prática da participação coletiva (...)” (VEIGA, 1995, P.8). Pensar em uma gestão democrática para a escola requer pensar antes de tudo, em mudanças na forma como se dão as relações de poder dentro da escola, haja vista que, não predomina a democracia em uma escola organizada de forma verticalizada no que diz respeito à estrutura de poder da mesma, onde a equipe gestora detém o poder de mandar, determinar, formular regras e normas, enquanto os demais sujeitos são tratados como mero cumpridores do estabelecido, mas pode-se pensar em práticas democráticas em uma escola onde há um compartilhamento do poder com todos os sujeitos envolvidos com a escola, pois a prática de participação coletiva é um dos elementos que compõe uma gestão democrática.

Em suma, a gestão democrática reivindicada nos anos 80 pertence a um projeto de democratização da vida pública e da sociedade. Para que a mesma se efetive dentro dos espaços macro de gestão e das unidades escolares a mesma depende da descentralização, da autonomia e da participação.

Desta forma, considerando a luta pela redemocratização da gestão em todos níveis da esfera pública torna-se importante situar as discussões sobre a descentralização das políticas públicas e sociais para situá-la no campo da educação, seus sentidos e articulação a um projeto democrático.

Uma das grandes reivindicações democráticas dos anos 1970 e 1980 consistia na descentralização das políticas públicas [...] no Brasil dos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas. (ARRETCHE, 2002, p. 26).

Diante dos efeitos danosos da ditadura militar e da centralização dos processos decisórios em todas as escalas da esfera pública, a descentralização se tornou uma alternativa para promover a participação e eficiência na gestão na visão de seus defensores. Deste modo, trazemos o conceito de descentralizar dentro da lógica de estrutura decisória descentralizada.

Descentralizar significa redistribuir o poder central, envolvendo necessariamente alteração nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição de poder decisório até então centralizado em poucas mãos, podemos afirmar que descentralizar exige necessariamente a redefinição dos papéis desempenhados em todas as esferas governamentais: federal, estadual e municipal, no sentido em que estas, rigorosamente articuladas, prestem os serviços educacionais contando com a participação política da sociedade civil (VIRIATO, 2004, p. 39).

Descentralizar significa mudanças nas estruturas de poder. Não há descentralização em uma estrutura em que há uma concentração do poder financeiro, político e decisório. As responsabilidades, os recursos e as decisões precisam ser partilhados. Essa partilha deve ser realizada para que haja participação da sociedade na gestão pública.

Desta forma, a descentralização como eixo de discussão da política de democratização no âmbito dos movimentos sociais e dos novos sujeitos coletivos dos anos de 1980 aponta para maior abertura da esfera pública na medida em que centros de decisões são desarticulados, cedendo lugar as periferias para interlocuções e possibilidades de partilha de poder.

Traz, portanto, na visão de Souza e Faria (2004) o sentido de compartilhamento não apenas das tarefas mas também decisões administrativas, financeiras e pedagógicas. Isso implica possibilitar a participação popular nos processos decisórios, a fim de que sejam atendidos aos interesses das classes desprivilegiadas.

A gestão democrática baseia-se nos princípios de participação e autonomia. Portanto, discutir gestão democrática é preciso ter claro o que se entende por participação e

autonomia, a partir dessa ótica, uma vez que participação dependendo da forma como for concebida pode ser um dos principais elementos que contribuem para sua democratização.

Bordenave (1992) define participação como vivência coletiva e como “uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa” (BORDENAVE, 1992, p. 46) na práxis grupal (BORDENAVE, 1992). Não prescinde, portanto do desenvolvimento de “mentalidades participativas pela prática constante e refletida da participação” (BORDENAVE, 1994, 26).

Lück (2011) considera que

A participação, em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consciente pela qual os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade, de sua cultura e seus resultados. (LÜCK, 2011, p. 24).

É preciso que os sujeitos não só tomem parte das decisões de uma dada organização mas que o façam de forma consciente, que compreendam de que estão participando, o porquê, e como estão participando e a importância dessa participação, tendo em vista que a “participação dá às pessoas a oportunidade de controlar o próprio trabalho, sentirem-se autoras e responsáveis pelos seus resultados, construindo, portanto, sua autonomia”. (LÜCK, 1998, p.14).

No âmbito da escola, a “participação significa, portanto, a intervenção dos profissionais da educação e dos usuários (alunos e pais) na gestão da escola”. (LIBÂNEO, 2012, p. 451). Participar tem o sentido de os sujeitos tornar-se parte da gestão, definindo e construindo os “caminhos” que a escola seguir.

De acordo com Barroso (2011, p. 23) a etimologia da palavra autonomia tem ligação com a ideia de autogoverno - capacidade das organizações de se regerem a partir de suas próprias regras (BARROSO 2011, p. 23). Todavia “se a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a “independência” (BARROSO, 2011, p. 23).

Barroso (2011) apresenta a autonomia como um conceito relacional e relativo. É relacional porque só é possível se desenvolver a autonomia em relação a alguém ou alguma coisa, isto é, a pesar da capacidade de um grupo de se governar, este está inserido em um sistema de relações onde o grupo exerce sua ação (BARROSO, 2011). É relativo porque segundo Barroso (2011) o indivíduo ou grupo é sempre mais ou menos autônomo, podem ser autônomos em relação a algumas coisas e não serem em relação a outras (BARROSO, 2011).

Desse modo, a autonomia da escola é “o resultado da ação concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das margens da autonomia relativa” dado que não existe autonomia da escola sem um processo de construção da autonomia pelos seus membros através da organização das suas ações (BARROSO 2011, p. 25).

Democratizar a gestão é oferecer, portanto, uma educação com base em princípios democráticos ainda é um desafio na sociedade contemporânea. Entretanto, há diversos mecanismos que auxiliam a consolidação deste processo. No âmbito escolar destacam-se os Projetos Políticos-Pedagógicos, eleição para diretores e Conselhos Escolares.

No subitem a seguir, faremos uma abordagem sobre Conselhos escolares enquanto instrumento de democratização da gestão da escola pública, considerando o formato que este assume no contexto que demandou maior participação no contexto das políticas públicas.

1. 2.1 Conselhos Escolares: Instrumento de Democratização da Gestão da Escola Pública.

O Conselho Escolar é considerado por estudiosos da área da gestão democrática como o instrumento mais importante de democratização das relações no interior da escola pública. Discutir sobre tal potencialidade, entretanto, demanda recuperar alguns momentos históricos sobre a criação de conselhos de gestão pública e especificamente, os conselhos escolares, para que possamos compreender o significado atribuído ao papel a ser exercido na gestão escolar.

Genuíno (2004) traz considerações importantes acerca da formação de conselhos no Brasil. O autor, afirma que o Brasil, mesmo no período em que deixou de ser monarquia para se tornar República, ainda carregou traços de um Estado patrimonialista, uma vez que “situava o Estado como pertencente à autoridade e instituiu uma burocracia baseada na obediência à vontade superior”. (GENUÍNO, 2004, p. 18).

Nesse período, ainda que sob outros contornos e significados, na organização de instituições públicas o Brasil adotou conselhos de governo, compostos apenas por pessoas consideradas “notáveis”, isto é, eruditas, letradas, deixando de fora as pessoas dotadas de saber popular. Esses conselhos predominaram até a década de 80, tinham como função prestar assessoria técnica e especializada ao governo para a formulação de políticas públicas a fim de defender aos interesses dos governantes.

Contudo, as lutas pela abertura na administração pública trouxeram consigo o debate e a defesa em torno da implantação de órgãos colegiados para combater o

autoritarismo, a corrupção e práticas clientelistas que marcavam a gestão pública como um todo ao longo da história, em especial, durante o regime ditatorial. Estes órgãos ampliariam a participação da sociedade na administração pública e estreitaria a relação Estado e sociedade. Pois a sociedade teria esse papel de intervir nas práticas do Estado. Genuíno (2004).

No contexto da redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação na gestão pública. O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base. São muitas as formas de organização e as funções atribuídas a esses conselhos, mas sua origem radica sempre no desejo de participação na formulação e na gestão das políticas públicas. (GENUÍNO, 2004, p. 18).

Os conselhos gestores, formados em função da vontade e necessidade de participação das classes populares nas decisões na esfera pública, diferente dos conselhos de governo, tinha uma função política para além da técnica, e para tanto associa ao saber letrado o saber popular, a fim de defender interesses da população majoritária.

Vinculada à luta pela ampliação de espaços participativos na gestão pública, de modo geral, surge a reivindicação de espaços participativos na gestão da educação e da escola pública. Sobre a ampliação do espaço público e à democratização da sociedade brasileira, Bastos (2005) assinala que

A gestão democrática da educação, reivindicada pelos movimentos sociais durante o período da ditadura militar, tornando-se um dos princípios da educação na Constituição Brasileira de 1988, a ser aplicada apenas ao ensino público, abriu uma perspectiva para resgatar o carácter público da administração pública. A gestão democrática restabelece o controle da sociedade civil sobre a educação e a escola pública, introduzindo a eleição de dirigentes escolares e os conselhos escolares, garante a liberdade de expressão, do pensamento, de criação e de organização coletiva na escola, e facilita a luta por condições materiais para a aquisição e manutenção dos equipamentos escolares, bem como por salários dignos a todos os profissionais da educação. (BASTOS, 2005, p. 7-8).

A conquista da Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988 traz a possibilidade de democratização no âmbito do Estado em instituições de modo geral e no âmbito de sistemas educativos, pois a existência de espaços coletivos na educação podem viabilizar encaminhamentos de ações, haja vista que “amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisão, requer a participação e supõe a abertura na escola de novas arenas públicas de deliberação e de decisão”. (CURY, 2002, p. 170). O processo participativo abre espaço, portanto, para a criação de mecanismos como conselhos escolares que integrem a

comunidade escolar e garante a intervenção da sociedade na organização da educação e da escola.

Percebe-se com isso que a conjuntura política brasileira que produziu os espaços de participação política a exemplo dos conselhos sinalizaram para um processo de aperfeiçoamento da democracia. Segundo Paro (2001), “embalados pelos novos ventos da abertura política e pelas ideias de democratização do país, os atuais conselhos de escola surgiram no início da década de 1980, provocando muitas esperanças de instalação de uma verdadeira democratização das relações no interior da coisa pública.” (PARO, 2001, p. 79). Nesse sentido referenda Dourado (2006) que no final da década de 1980 e início da de 1990, os conselhos escolares ganham relevância com destaque em diversos domínios. Vejamos:

[...] os Conselhos Escolares começam a adquirir centralidade, não só no âmbito das discussões pedagógicas, administrativas e financeiras, mas também no âmbito das políticas governamentais e no campo da legislação educacional. A discussão acerca da necessidade da criação e efetivação de Conselhos nas unidades escolares vinculava-se à compreensão da importância da participação ativa dos diferentes segmentos na vida da escola em seus diferentes processos educativos. (DOURADO, 2006, p. 80).

A ideia, então, da criação de conselhos estava muito ligada a ideia de criação de espaços coletivos e de intervenção na administração pública. Nesse bojo, os movimentos sociais lutavam em prol de mecanismos que possibilitasse a democratização das relações nas escolas e que, portanto, promovesse uma democratização da gestão, significa atender aos interesses da comunidade escolar. A fim de que o espaço escolar se tornasse realmente público, uma vez que seria mais democrático.

O significado dos conselhos, no entanto, está vinculado aos seus conceitos e constituições. Como instrumento de democratização da gestão da escola

O conselho de Escola – um colegiado por pais, alunos, professores, diretor, pessoal administrativo e operacional para gerir coletivamente a escola – pode ser este espaço de construção do projeto de escola voltado aos interesses da comunidade que dela serve. Através dele, a população pode controlar a qualidade de um serviço prestado pelo Estado, definindo e acompanhando a educação que lhe é oferecida. (CISESKI et. al. 1997, p. 66).

Na visão do autor, o Conselho Escolar é um colegiado composto por todas as categorias da escola, com a finalidade de colocar em prática um projeto coletivo de escola. Desta forma, estes sujeitos são responsáveis pela gestão da mesma, a fim de que os interesses da comunidade como um todo, em relação a educação ofertada, sejam garantidos.

O conselho escolar é concebido como local de debate, de tomada de decisões. Como espaço de debates e discussões, permite que professores, funcionários, pais e alunos explicitem seus interesses, suas reivindicações. A instância de carácter mais deliberativo, de tomadas de decisões sobre os assuntos substantivos da escola. (VEIGA, 1995, p. 113).

O conselho escolar é um espaço de discussão e deliberação sobre diversos assuntos. Neste sentido, entende-se que toda a comunidade escolar tem direito a voz para explicitar seus anseios e voto para deliberar sobre as ações e encaminhamentos a serem realizados, tendo em vista as mudanças na realidade educacional e social dos alunos.

O conselho escolar tem como característica central a estruturação de mecanismos deliberativos, isto é, de decisão para a “atuação integrada, representativa e não discriminatória de todos os grupos envolvidos no processo educacional de uma dada instituição escolar, buscando, assim, o fortalecimento da cultura democrática e participativa em território nacional”. (RAMOS e FERNANDES, 2010, p. 47).

Para Luiz et. al (2010), o conselho escolar é um colegiado, que possui função decisiva na democratização da educação e da escola, pois reúne profissionais da escola e comunidade tem importante papel na discussão, definição e acompanhamento do desenvolvimento de práticas escolares.

Conti e Silva (2010) reforçam a ideia anterior por entenderem que os conselhos escolares “configuram um importante espaço de atuação daqueles que desejam a melhoria da qualidade da educação e o alargamento das possibilidades de emancipação das pessoas, sobretudo das novas gerações” (CONTI e SILVA 2010, p. 64). Para os autores, os conselhos representam um campo de lutas pela participação democrática de todos aqueles que fazem a escola e dela se utilizam, seja educadores, alunos, pais ou responsáveis.

O CE pode ser um espaço, através do qual, uma escola permeada por tensões e conflitos envolva todos em um esforço conjunto em prol da melhoria dos padrões de ensino e aprendizagem, possibilitando “que níveis cada vez mais amplos de sujeitos se posicionem em melhores condições nas disputas vividas no interior das relações de produção e de trabalho”. (CONTI e SILVA 2010. p. 64).

Os conselhos escolares devem exercer as funções Deliberativas, consultiva, fiscal e mobilizadora, tendo em vista a função pedagógica da atuação. No que pese a função Deliberativa Navarro elucida que os conselhos escolares

[...] decidem sobre o projeto político-pedagógico e outros assuntos da escola, aprovam encaminhamentos de problemas, garantem a elaboração de normas internas e o cumprimento das normas dos sistemas de ensino e decidem sobre a organização e o funcionamento geral das escolas, propondo à direção as ações a serem desenvolvidas. Elaboram normas internas da escola sobre questões referentes ao seu funcionamento nos aspectos pedagógicos, administrativos ou financeiros. (NAVARRO, 2004, p. 41).

A função deliberativa está relacionada com o poder de tomar e aprovar decisões sobre questões que influenciam e determinam a forma com a escola se organiza e funciona. Desta forma, o conselho escolar pode discutir, elaborar e aprovar normas internas, projeto político pedagógico, decidir e encaminhar ações e medidas no sentido de resolver problemas da escola. Esta função dá aos conselhos escolares o poder de decisão final sobre diversos assuntos relacionados ao processo educativo.

Ciseski *et. al.* (1997) assinalam que nos documentos relacionados a conselhos no que tange a função deliberativa, a redação de sua função se expressa por meio de verbos como “definir (diretrizes), elaborar, aprovar, decidir, garantir, arbitrar, eleger, deliberar etc., que revelam como estes conselhos, os deliberativos, com maior força de atuação e de poder na escola” (CISESKI *et. al.*, 1997, p. 71). Assim, as atribuições do conselho carregam o sentido de deliberar, ter poder de decisão e de intervenção nas ações da escola.

A função Consultiva ocorre quando as atividades exercidas pelo CE “têm um caráter de assessoramento, analisando as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentando sugestões ou soluções, que poderão ou não ser acatadas pelas direções das unidades escolares.” (NAVARRO, 2004, p. 41). A referida função está relacionada à competência dos conselhos escolares de exercer um papel de assessoramento, isto é prestar consulta, orientação a direção da escola.

Nesta direção, Ciseski *et. al.* (1997) destacam que na redação das funções do conselho no aspecto consultivo “a descrição de suas atribuições geralmente vem marcada por verbos como acompanhar, analisar discutir, opinar e propor.” (CISESKI *et. al.*, 1997, p. 71). Isto porque, os conselhos não tomam decisões apenas dão orientações através de sugestões para diversos assuntos e de propostas de ações para resolução de problemas.

Quanto à função fiscal Navarro (2004) afirma que esta ocorre quando os Conselhos Escolares “acompanham a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, avaliando e garantindo o cumprimento das normas das escolas e a qualidade social do cotidiano escolar. (NAVARRO, 2004, p. 41)”.

A função fiscal representa a competência do conselho de fiscalizar se as normas criadas nos estabelecimentos de ensino e no sistema de ensino estão sendo executadas e como as escolas realizam as ações de caráter pedagógico, administrativo e financeiro.

A função mobilizadora para Navarro (2004) ocorre “quando promovem a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades, contribuindo assim para a efetivação da democracia participativa e para a melhoria da qualidade social da educação.” Esta função relaciona-se à competência de criar estratégias e meios para a efetiva participação de toda comunidade escolar nas atividades escolares afim de contribuir para a democratização do ensino ofertado na escola.

Vale destacar que, os membros do conselho escolar tem autonomia para decidir sobre as atribuições prioritárias, em consonância com as leis do sistema e com as legislações vigentes. “Mas, acima de tudo, deve ser considerada a autonomia da escola (prevista na LDB) e o seu empenho no processo de construção de um projeto político-pedagógico coerente com seus objetivos e prioridades” (NAVARRO, 2004, p. 49) a fim de que se possa contemplar as necessidades da escola, com vistas a ascensão social dos estudantes.

Em relação à composição do conselho Ciseski et. al. (1997) afirmam que

O Conselho de escola é um colegiado normalmente formado por todos os segmentos da comunidades escolar: pais, alunos, professores, direção e demais funcionários. [...] Com exceção do diretor, que é membro nato, todos os outros membros do conselho são eleitos pelos seus pares, isto é, todos os professores da escola elegem, por voto direto, os professores que o representarão no conselho. Todos os alunos, por sua vez, também escolhem os alunos que o representarão e assim por diante. (CISESKI *et. al* 1997, p. 70).

Percebe-se que todas as categorias da escola são representadas. Assim, todos os sujeitos de cada categoria tem o poder de decidir quem será o seu representante. Apesar de ser consenso entre os estudiosos da área que a eleição é a forma mais democrática e portanto, recomendada como forma de escolha dos membros o diretor da escola não passa por esse processo para atuar no conselho como membro, uma vez que legalmente é nomeado como membro nato, embora seu papel não prepondere sobre os demais membros.

Observa-se que nem todos os sistemas de ensino optam pela eleição dos membros dos conselhos escolares, podendo ser por aclamação em assembleias designada para esse fim. Nos casos, em que esta for a opção dos sistemas, algumas questões devem ser consideradas: “o voto deve ser único, [...] não sendo possível votar mais de uma vez na mesma unidade escolar; garantir a proporcionalidade dos segmentos; assegurar a transparência do processo

eleitoral; realizar debates e apresentar planos de trabalho”. (NAVARRO, 2004, p. 46). Vale salientar que, a configuração dos conselhos varia entre os municípios e Estados. Todavia,

[...] mesmo variando o número de membros [...] a composição é sempre paritária, ou seja, é sempre garantido o mesmo número de representantes por segmento. Se houver, por exemplo, quatro professores, haverá também quatro pais, quatro alunos e quatro representantes da equipe administrativa. Existem também os Conselhos de Escola que não respeitam os princípios de paridade e da proporcionalidade. (CISESKI *et. al* 1997, p. 70)

A composição do conselho precisa garantir que as categorias sejam representadas com um número proporcional, para que o mesmo número de representantes de cada segmento da escola tenha vez e voto para discutir e tomar decisões. Vale salientar que, todos os demais sujeitos envolvidos com a escola podem participar das reuniões com direito a voz. No entanto, somente os representantes de categorias têm direito ao voto.

É possível compreender, diante das discussões aqui realizadas, que a conquista da Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988, a qual possibilitou a abertura para a criação de Conselhos Escolares, estava associada à luta pela democratização da sociedade. Por tanto, trouxe o sentido de democratização da escola pública através da participação de toda a comunidade escolar nas decisões pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, a fim de proporcionar aos estudantes educação de qualidade.

O próximo item trata da Reforma do Estado e da educação e suas implicações no modelo de gestão da educação, trazendo elementos como participação, autonomia e descentralização na perspectiva da gestão gerencial, uma implicação aos sistemas democráticos de gestão.

1.3 REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO

A Reforma do Estado não pode ser entendida fora das complexas e múltiplas determinações da sociedade capitalista. Os determinantes que operam, em conjunturas particulares e que demandam o maior acúmulo do sistema de produção capitalistas, demandando também maior exploração do trabalhador ainda que sob uma aparente ordem, não ocorrem sem conflito. Assim, as pressões internacionais que se configuraram em imposições para recuperar a ordem do capital como consequência da crise dos anos de 1970 colocou o Brasil como um dos países da América Latina frente ao desafio de igualar-se aos níveis de países desenvolvidos. A aceitação da classe política que estava no governo no

momento e, principalmente a segunda grande crise, foram fatores determinantes para a emergência das reformas e, como tal, para a introdução da ideologia neoliberal na administração pública.

A crise referida se estendeu no mundo na década de 1970 e teve impactos no sistema produtivo. Silva Júnior (2002) a caracteriza evidenciando os fatores que impossibilitavam que a política econômica se sustentasse naquele momento.

O mercado dá sinais de esgotamento, a taxa média de lucros dos países cai em movimento contínuo, o desemprego surge e se avoluma, as taxas inflacionárias elevam-se e o ciclo fordista de acumulação capitalista mostra sua fragilidade e sua derradeira fase (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 30).

Nesse contexto em que a crise se agrava surgem explicações diversas para justificá-la. As explicações que ganharam credibilidade no momento pautavam-se na teoria neoliberal. Segundo Anderson (1995) “o neoliberalismo foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado Intervencionista e de Bem Estar Social.” (ANDERSON, 1995, p. 9). Trata-se, de “um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, P. 9). Esta teoria, portanto, defende o livre mercado e a não intervenção do Estado na economia.

Assim, para os teóricos da teoria neoliberal e da Terceira Via¹³, a culpa da crise era do Estado por gastar mais do que podia com serviços sociais. Observe o diagnóstico realizado pelas teorias referidas

[...] o Estado entrou em crise, tanto porque gastou mais do que podia para se legitimar, já que tinha que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal, quanto porque, ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado. As políticas são um verdadeiro saque à sociedade, pois são formas de distribuição de renda. (PERONI 2011, p. 26).

Nota-se que, o problema da crise recai especificamente sobre a concepção de Estado assumida no momento – Bem estar social. Os altos investimentos em serviços sociais e, conseqüentemente os limites à livre iniciativa do mercado, gerando o déficit fiscal. Dessa forma, a função que o estado exerce em relação a questão social através das políticas sociais é a chave é ao mesmo tempo o problema e o ponto de partida para a solução para ambas as

¹³ Peroni (2011) entende Terceira Via como “atual social democracia” (PERONI, 2011, p. 29). E acrescenta que “a questão social da democracia permanece a mesma, de ser o centro, assumindo posições em alguns momentos mais à esquerda ou à direita, de propor reformas no limite do capitalismo e com vistas a fortalecê-lo” (PERONI, 2011, p. 28). Verifica-se então que, esse movimento político não é nem de esquerda e nem de direita e apesar defender em alguns momentos interesses de esquerda, obedece a lógica de perpetuação dos interesses do capital.

teorias. O papel do Estado com as políticas sociais é redefinido pois a teoria neoliberal e a Terceira Via ditaram duas prescrições a serem assumidas pelo Estado. Vejamos:

[...] racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica do mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos). (PERONI, 2011, p. 27).

Notemos que a saída para a crise de 1970 é a redução de investimentos financeiros aliado a maior produtividade e a limitação à uma gestão democrática, autônoma no âmbito das instituições públicas. Para os neoliberais a responsabilidade destes serviços devem ser repassados para o mercado, já que o público é, nessa acepção, ineficiente. E para a Terceira Via, devem ser repassados para o o terceiro setor¹⁴ já que o Estado não deve ser o responsável direto pelos serviços públicos.

Nesse momento, os organismos multinacionais, como o Banco mundial (BM), influenciaram e pressionaram o Brasil a adotar medidas resultando no movimento de Reformas iniciado em 1990. Foi apresentado em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Estado, “as estratégias apontadas pelo plano foram a privatização, a publicização e a terceirização” (PERONI, 2011, p. 32). Estas estratégias fazem parte de uma orientação maior, o plano propôs o modelo de gestão Gerencial para a esfera pública. Coerente com os parâmetros da iniciativa privada verifica-se que:

Os princípios fundamentais nessa concepção de gestão são: individualidade, competitividade, eficiência, eficácia, produtividade, qualidade total, prestação de serviços, organização social. Outro princípio importante é o da flexibilidade em todos os âmbitos – administrativo, financeiro, pedagógico – e enfatiza que a avaliação é a política de controle com vistas a fornecer informações necessárias às tomadas de decisão (CHAVES et. al 2014, p. 10).

Esse modelo de Gestão, direciona o modelo de gestão da educação, pois este não se desvincula do atual modelos de gestão pública. Portanto, se o atual modelo de gestão pública se inspira nos setor privado, o modelo de gestão da educação segue essa orientação.

Deste modo, a democratização da educação nas últimas orientações políticas em decorrência das reformas do Estado e da Educação aprofundadas na década de 1990 ganharam novos contornos. A ênfase situa-se na perspectiva de vincular a educação às demandas do mercado. (CABRAL NETO, 2004, p.27). Assim, embora a descentralização seja a tônica dos

¹⁴ “O terceiro setor é caracterizado como público não estatal e pressupõe a existência do primeiro e segundo, Estado e Mercado.” (PERONI, 2011, p. 28).

discursos oficiais no contexto das reformas e, como parte desta a autonomia, a participação sejam igualmente termos que aparecem como consenso as premissas que as subsidiam ancoram-se na ideologia neoliberal (CABRAL NETO, 2004).

Desta forma, Lima *et. al* (2004) situa que devido a Reforma da Educação está alicerçada na Reforma do Estado, a educação deve manter-se através da busca de recursos financeiros para além dos repasses do Estado.

A dinâmica desta “nova” perspectiva política indica a sustentação e a legitimação de um paradigma no qual a comunidade passa a controlar a escola pública. A publicização significa, deste modo, a escola pública sem a manutenção estatal. Assim, o “cidadão cliente”, o público usuário ganha “status” de fiscalizador e controlador dos “fazeres” da escola. Vivenciamos, neste período, um modelo de gestão articulado ao modelo econômico (LIMA *et. al.* 2004, p. 4).

As mesmas estratégias utilizadas em termos de transferências de serviços públicos do Estado para a sociedade, aparecem no setor educacional. Assim, o Estado se apropria de um discurso de descentralização, autonomia e participação, bandeira de luta de educadores, movimentos sociais e intelectuais e conquistados na Constituição de 1988, como forma de transferir responsabilidades com a educação para as esferas locais.

Oliveira (2009) explicita que ao privatizar empresas públicas, a reforma do estado impulsionou um movimento de desregulamentação da Administração Federal e, conseqüentemente da administração pública, desencadeando um novo modelo de gestão das políticas sociais, pautado na descentralização (OLIVEIRA, 2009).

A descentralização financeira, administrativa e pedagógica foi a marca das reformas educacionais, no sentido de repassar significativamente a “responsabilidade para o nível local através de transferências de ações e processos de implementação, atribuindo grande relevância à gestão escolar. A participação dos atores sociais passa a ser imprescindível no êxito ou fracasso das ações implementadas” (OLIVEIRA, 2009, p. 21).

Cabral Neto e Sousa (2011) apontam que essa “é a proposta do projeto educacional neoliberal para, assim, ser redimensionada a atuação do poder público no que diz respeito à promoção e ao funcionamento da Educação e da escola pública” (CABRAL NETO e SOUSA, 2011, p. 55). Uma proposta que se articula a uma gestão gerencial e não democrática.

Assim, embora esse modelo de gestão preconize a descentralização, na verdade pretende-se transferir responsabilidade pela oferta dos serviços educacionais para a comunidade escolar e principalmente para o diretor da escola afim de que se possa alcançar maiores resultados com menor gasto. “Esses resultados são obtidos por meio de exames

estandardizados, que se traduzem em maiores cobranças e responsabilização pela execução das tarefas solicitadas, além da competitividade entre instituições” (CHAVES *et. al.* 2014, p. 9).

As reformas pautam-se no ajustamento da educação às exigências do mercado, e na medida e que assume uma orientação descentralizadora “no sentido de progressiva transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade – perdem a conotação progressista para se transformar em uma estratégia despolitizada, e portanto, antidemocrática”. (CABRAL NETO, 2004, 25).

Nesse contexto, salienta ainda o autor que o discurso das reformas educacionais de descentralização, de participação e autonomia para construção de uma gestão democrática, na verdade objetiva “responsabilizar os “cidadãos” pela resolução de problemas surgidos no âmbito das unidades escolares” (CABRAL NETO, 2004, p. 27).

Assim, a partir de Casassus (1990) pode inferir que a descentralização nesta perspectiva assume o carácter de desconcentração, haja vista que para o autor “a desconcentração refletiria um movimento "de cima para baixo" e a descentralização um movimento "de baixo para cima" [...] a desconcentração, reflete processos cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, enquanto que o outro, a descentralização, é um processo que procura assegurar a eficiência do poder local (CASASSUS, 1990, p. 17).

Souza e Faria (2004) reafirma que a descentralização na lógica da gestão gerencial é um processo em que se desconcentram as tarefas e se centralizam as decisões pelo governo federal e no âmbito da escola limita a autonomia pedagógica, financeira e administrativa dos sujeitos que a compõe.

Assim como a descentralização, a participação e autonomia ganham novos sentidos no bojo da gestão gerencial. A participação “significa a possibilidade dos sujeitos elegerem seus gerentes dentro de uma organização social” (CHAVES *et. al.* 2014, p.8). As autoras analisam que esta

É uma visão restrita ligada à concepção de democracia representativa, o que de fato não representa a participação efetiva dos sujeitos no processo de tomada de decisão, cabendo a estes apenas a execução das atividades decididas pelos que estão no comando das ações.” (CHAVES *et. al.* 2014, p.8).

Desta forma, “a participação é sinônimo de consumir o produto ofertado. Está ainda vinculada às ideias de competitividade e de produtividade efficientista” (CHAVES *et. al.* 2014, p. 8). Por esta ótica, participação ganha o sentido dos indivíduos contribuírem a fim de

garantir a produtividade da organização. Participar a fim de que sejam atingidos objetivos definidos de forma centralmente.

Em contraposição a esta autonomia coletiva, característica da gestão democrática, a autonomia na perspectiva da gestão gerencial configura-se em uma autonomia individual. Centra-se na figura do gestor e não da instituição.

Nesta perspectiva o gestor ganha uma centralidade na organização haja vista que é este que deve prestar contas pelos resultados educacionais alcançados (AFONSO, 2010). Fato que o atribui uma responsabilidade maior para que se efetive as “metas e objetivos, quase sempre central e hierarquicamente definidos” (AFONSO, 2012, p. 21). Esta concepção de gestão/gestor compatibiliza-se com o modelo administrativo-burocrático e o modelo de responsabilização baseado na lógica do mercado. Nesses modelos, as formas de avaliação são aquelas que facilitam a comparação e o controle de resultados, recaindo sobre os gestores a responsabilização pelos resultados educacionais (AFONSO, 2012). Assim

[...] directores ou gestores escolares tenderão a criar mecanismos de controle organizacional mais severos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados académicos e educacionais (AFONSO, 2012, p. 21).

Observa-se que esta autonomia em nada condiz com uma autonomia construída por um grupo de sujeitos com o intuito de se criar uma proposta pedagógica para escola, de torna-la mais democrática e a serviço dos sujeitos que dela participam. Esta autonomia relaciona-se com as ideias de produtividade, eficiência e de controle de resultados, próprias da gestão da gestão gerencial.

Diante das discussões apresentadas entendemos que a Reforma do Estado propõe o modelo de gestão pública. E esta passa a ser a orientação nas reforma da educação. Deste modo, princípios de uma gestão democrática, como descentralização, participação e autonomia ganharam novos contornos no contexto das reformas, tornando-se estratégias que visam transferir responsabilidades do Estado para a esfera local e escola, maximizar resultados com menos investimentos em educação e mercantilizar serviços educacionais. A lógica foi transferir para a educação o mesmo modelo de gestão utilizado pelas empresas.

O próximo item trata dos modelos de administração pública o modelo de gestão patrimonial, burocrático, gerencial e democrático. Contextualiza no movimento histórico em que se institucionalizaram e apresenta suas principais características.

1.3.1 Princípios, características e modelo de gestão pública: contrapontos entre Gestão Democrática e Gerencial.

A abordagem clássica de administração, segundo Chiavenato (2003), teve contribuições das formulações teóricas de Frederick Winslow Taylor, americano que deu início a escola da Administração Científica, voltada para o aumento da eficiência da indústria através da racionalização do trabalho do operário; e de Henri Fayol, europeu que desenvolveu a Teoria Clássica “preocupada em aumentar a eficiência da empresa por meio de sua organização e da aplicação de princípios gerais da administração em bases científicas” (CHIAVENATO, 2003, p. 48).

Paro (2008) analisa o termo administração fora dos condicionantes políticos e econômicos e o concebe como “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados.” (PARO 2008, p.18). O autor entende que essa definição serve para qualquer organização social.

Nesse sentido, utilizando o termo “gestão” ou “administração”, o importante é compreender que a atividade administrativa acontece no bojo de uma determinada formação econômico-social da sociedade. Podendo, portanto “articular-se tanto com a conservação do *status quo* quanto com a transformação social”. Depreende-se com isso que uma organização social estando situada em uma sociedade cujo sistema é o capitalista, pode servir tanto aos interesses dos grupos dominantes quanto da classe desprivilegiada econômico, político e socialmente, dependendo dos objetivos aos quais essa organização está vinculada.

Antes de falarmos sobre os processos por quais passaram a administração pública, é preciso explicitar o que se entende por tal. Conforme Carmo (2013), “Administração Pública pode ser entendida com um conjunto de órgãos e de servidores que, mantidos com recursos públicos, são encarregados de decidir e implementar as normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública”. (CARMO, 2013, p. 2).

A administração pública assumiu diferentes formatos, de acordo com o contexto histórico e as relações que se estabeleciam entre estado e sociedade. Começaremos falando da administração Patrimonial.

O patrimonialismo é uma herança da época feudal, vigente nas sociedades pré-democráticas. De acordo com esse modelo, *a administração pública deve atender os interesses* do governante, que faz uso do poder que emana do povo em seu favor. O aparelho do Estado é uma espécie de extensão do poder do soberano, não havendo distinção entre as *res pública e a res principis*, ou seja, a coisa pública se confunde com a coisa do governante. (OLIVEIRA, 2010, p. 1).

Apesar do sentido de soberano poder advir do povo, a administração patrimonial não atua em defesa dos interesses dos mesmos, haja vista que este tipo de administração está voltado para o atendimento dos interesses de um grupo minoritário. Predominam as práticas de corrupção, troca de favores e nepotismo.

Carmo (2013) contextualiza que a administração pública patrimonialista é típica dos estados absolutistas europeus do século XVIII. Para Paludo (2010)

A base desse poder absoluto estava na tradição vinculada à pessoa do soberano, que contava com um forte aparato administrativo direcionado à arrecadação de impostos, e com uma força militar para defender seu(s) território (s) e intimidar os opositores. Não somente o soberano agia arbitrariamente, mas também os seus auxiliares e servidores, que atuavam baseados na forma de agir e nas ordens diretas recebidas de seu superior. Apenas alguns traços da tradição eram respeitados a fim de manter a ordem em seus territórios. Os serviços públicos (se é que podemos chamá-los assim) consistiam, basicamente, na segurança (proteção e defesa contra invasores) e na justiça exercida pelo soberano (ou alguém por ele designado) de forma discricionária, mas com respeito a certas tradições, principalmente as de caráter religioso. (PALUDO, 2010, p. 53).

Essa forma de administrar, portanto, não tinha como foco as necessidades da população, mas as necessidades do Estado, ou melhor, do governante. Deste modo, Batista (2002) entende que em uma gestão patrimonial “o *quadro administrativo* é constituído de dependentes pessoais do gestor (familiares ou funcionários pessoais) ou de parentes, amigos (favoritos), ou ainda por pessoas que lhe estejam ligadas por um vínculo de fidelidade (troca de favores)” (BATISTA, 2002, p.3). As principais características do Estado Patrimonial são apontadas por Paludo (2010), como:

[...] confusão entre a propriedade privada e a propriedade pública; impermeabilidade à participação social-privada; endeusamento do soberano; corrupção e nepotismo; caráter discricionário e arbitrário das decisões; ausência de carreiras administrativas; desorganização do Estado e da Administração; cargos denominados prebendas ou sinecuras; descaso pelo cidadão e pelas demandas sociais. Poder oriundo da tradição/hereditariedade. (PALUDO, 2010, p. 53).

O governante era soberano e não fazia distinção entre bens privados e públicos. E assim acontecia com os cargos que eram dados as pessoas, eram vistas como herança que podiam ser repassados para membros da família e quem os exercia eram vistos como nobres.

Carmo (2013) sinaliza que

Com o capitalismo industrial e as democracias, que surgem no século XIX a administração patrimonialista torna impraticável, pois é primordial para o capitalismo a secção entre o Estado e o mercado e a democracia só pode existir quando a sociedade distingue-se do Estado, controlando-o. Surge então a necessidade de desenvolver um tipo de administração que separasse o público do privado. Dessa forma, a administração pública burocrática foi adotada para suprir a administração patrimonialista, onde o patrimônio público e o privado tinham sua utilização distorcida e embaraçada (CARMO, 2010, p.3).

Na administração burocrática¹⁵ em contraposição a um modelo desorganizado de Estado que não prestava serviços e que não possuía projeto de desenvolvimento para a nação, aparece a divisão de trabalho, de forma racional para atender aos fins visados. Nela não há uma relação de confiança como no estado patrimonialista. Há controle do trabalho. Paludo (2010) destaca que

Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento, a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese: o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. (PALUDO, 2010, p. 59).

O poder racional – legal nas organizações possibilitam a normatização da vida pública. Os princípios orientadores das organizações burocráticas norteiam as relações trabalhistas, eliminando relações de favorecimento, troca de favores e nepotismo. Dentre esses princípios se destacam: a impessoalidade, o profissionalismo, e a formalidade.

A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. [...] A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. [...] O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. [...] A promoção do empregado para postos mais altos na hierarquia depende da experiência na função (senioridade) e desempenho (performance). O ideal é a criação de uma hierarquia de competências com base na meritocracia. Outras características do modelo que derivam do profissionalismo são a separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho. (SECCHI, 2009, p. 351).

O princípio da formalidade está relacionado à formalização do trabalho realizado pelos empregados, em termos de direitos e responsabilidade e execução de tarefas, obedecendo a padronização, dispensando escolhas individuais e particulares durante o processo. O princípio da impessoalidade é uma das principais razões de seu fundamento. As pessoas

¹⁵ “Tal modelo foi analisado e sintetizado por Marx Weber, em seu livro *A ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1984), e teve suas bases mais bem definidas somente em 1992, com a publicação do livro *Economia e Sociedade* desse mesmo autor”. (OLIVEIRA 2010, p. 2).

exercem um cargo público, mas não os possui. Assim, não podem utilizar-se do cargo ocupado em benefício próprio, nem de terceiros. Em regra, o princípio do profissionalismo ao atribuir valor ao mérito para ocupação no cargo público se contrapõe ao nepotismo preconizado na gestão patrimonial.

Estes princípios tinham como objetivo a eficiência no serviço público. Entretanto, na prática política a “hipótese de eficiência em que se baseava não se revelou autêntico, pois se constatou que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público” (CARMO, 2013, p. 4). Ocorreu que, esse modelo de administração se tornou caro e ineficiente pois o foco das ações e relações foi a administração e não o bem estar da população.

Com o desenvolvimento da sociedade capitalista e a defesa de ideais democráticos a partir da Revolução Francesa o Estado democrático emerge. Batista (2002) analisa que foi principalmente em contraposição ao autoritarismo, nepotismo, clientelismo, favoritismo, praticado no Estado Patrimonial emerge a gestão democrática. Esta baseia-se no Estado de direito e assume características que estabelece um novo tipo de relação entre estado e sociedade. Conforme Batista (2002)

[...] caracteriza-se por uma gestão do tipo racional-legal onde se obedece não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Neste modelo de gestão também quem ordena obedece, pois, ao emitir uma ordem, fruto de discussão, esta se transforma em regra universal para todos. (BATISTA, 2002, p. 3).

Na gestão democrática, a gestão se faz através de regras claras que estabelecem os direitos de cada indivíduo; seja o cidadão comum, seja representantes do poder político. Percebe-se que a gestão se faz na base da legalidade visando a garantia de direitos e deveres estabelecidos coletivamente e, portanto, assumidas por todos.

Nesse sentido, os profissionais não estabelecem relações pessoais no exercício de suas funções. As relações são norteadas por normas e regras. Baseiam-se em regras fixas, claras e formalizadas e não há confusão entre bens públicos e bens privados no âmbito das funções exercidas em cargo público, pois, a partir das análises das obras de Weber (1989,1991). Neuza (2002) afirma que:

Um princípio básico de uma gestão democrática é a separação plena do quadro administrativo e os meios administrativos e de produção. Isto significa dizer, que os funcionários, empregados e trabalhadores a serviço de uma organização pública não são proprietários dos meios materiais de administração e produção, mas remunerados em espécie ou dinheiro, e estão sujeitos à prestação de contas (BATISTA, 2002, p. 4).

Observe que, as relações entre o público e o privado não se confundem porque as relações pessoais deram espaço à impessoalidade no serviço público, se refletindo na forma de relação entre o quadro administrativo e os meios de produção, uma vez que a ênfase não é mais a satisfação do soberano.

A partir de múltiplos condicionantes, os Estados de Capitalismo central assumem o modelo de Gestão Gerencial e mais tarde os países periféricos, como no caso do Brasil. Este modelo será melhor explorado no tópico em que tratamos da reforma do Estado, uma vez que é preciso um olhar mais politizado sobre o modelo.

Bresser Pereira (2008) afirma que o modelo de gerência pública assumido no Plano Diretor da Reforma do Estado é um modelo estrutural porque não se limita apenas a estratégias de gestão, envolve mudanças na estrutura do Estado “envolve todo tipo de parceria público privadas, porque os serviços sociais e científicos que a sociedade exige que o Estado forneça são terceirizados para organizações não-estatais” (BRESSER PEREIRA, 2008, p. 394). Desta forma, é também um modelo de “governança” dado que além do governo, outros atores são envolvidos no processo de governar.

Castro (2008) explicita que a gestão gerencial caracteriza-se, dentre outros aspectos

[...] pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de avaliação de desempenho, por suas novas formas de controlar o orçamento e os serviços públicos e pela descentralização administrativa, que dá maior autonomia às agências e aos departamentos. (CASTRO, 2008, p.389).

Estas características se articulam para dar flexibilidade à gestão, como forma de torná-la mais eficiente. Bresser Pereira (2008) justifica que este modelo de gerência pública tem como objetivo tornar a “administração mais flexível e os administradores, mais motivados” (BRESSER PEREIRA 2008, p. 399). Ainda o mesmo autor explica que o carácter gerencial do modelo busca possibilitar que os servidores públicos sejam mais autônomos e mais responsáveis.

Contudo, Peroni (2011) advoga que a partir deste modelo o Estado redefine seu papel, deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de bens e serviços, e passa a ser promotor e regulador desse desenvolvimento (PERONI, 2011). Tornar, portanto, a administração mais flexível, desenvolver a autonomia dos servidores tem uma intencionalidade de minimizar os gastos com os serviços públicos e transferir esses compromissos para a sociedade.

A administração pública gerencial promoveu a revisão das atribuições estatais e prezou pela eficiência do setor público. No entanto, premissas do modelo burocrático foram preservadas, como impessoalidade, a meritocracia e a fidelidade às prescrições de cargos e regulamentos. Como resultado, melhorias estruturais, gerenciais e orçamentárias foram obtidas. Todavia, descompassos entre discurso e prática foram observados, principalmente em relação a participação popular e ao controle social democrático. (SANABIO, 2013, p. 26)

Vale ressaltar que estes conceitos de impessoalidade e prescrições de cargos e regulamentos próprios do modelo burocrático que se dizem mantidos no modelo de gestão gerencial seriam importantes para que não houvesse confusão entre público e privado na administração pública, o que não ocorre já que os parâmetros são correlatos.

Segundo Paludo (2010) muito embora, se observe que do ponto de vista jurídico e político o modelo de administração pública vigente seja o gerencial é preciso entender que este modelo não anula as possibilidades de manifestação de outros modelos. Para o autor

É possível afirmar que, na atualidade, a administração gerencial é o modelo vigente; que a administração burocrática ainda é aplicada no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas; e que persistem traços/práticas patrimonialistas de administração nos dias atuais. É possível afirmar, ainda, que existem fragmentos de todas as teorias administrativas nas organizações públicas. (PALUDOS, 2010, p. 51).

Podemos dizer que, embora haja uma forma predominante a possibilidade de coexistência de muitos modelos de administração não se anula. Paludos (2010) afirma que a pesar da tentativa do Estado de colocar em prática o modelo gerencial nas instituições políticas, percebe-se ainda fortes traços da administração patrimonial “na Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, e não somente no Poder Executivo, mas também no Legislativo e no Judiciário.” (PALUDOS, 2010, p. 327).

Diante das discussões, temos que: o modelo patrimonial tenha sido a primeira forma de gestão do Estado, mesmo que não organizada. Este modelo tem como principal característica a soberania absoluta do governante e, em correlação, a confusão entre patrimônio público e privado.

Em contraposição à esse modelo desorganizado de estado que não prestava serviços e que não possuía um projeto de desenvolvimento para a nação, emerge o modelo de administração burocrática aparece a divisão de trabalho, de forma racional para atender aos fins visados, muito embora, esse modelo de administração tenha na prática se tornado caro e ineficiente devido o foco das ações e relações ter sido o bem estar da população e sim a administração. A gestão democrática baseia-se no Estado de direito e assume características

que estabelece um novo tipo de relação entre estado e sociedade. A gestão sustenta-se na base da legalidade visando a garantia de direitos e deveres estabelecidos coletivamente e portanto, assumidas por todos. Não obstante, pode-se afirmar que apesar de ato legal que formalize apenas um modelo, isto é, apesar da predominância de apenas um modelo, há mais modelos coexistindo nas práticas das organizações políticas.

No capítulo posterior, analisa-se os impactos dessas reformas na gestão das políticas educacionais no Brasil, a partir dos anos 1990, trazendo ao debate a Política educacional estudada neste trabalho, o Plano de Ações Articuladas como instrumento de materialização da política do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE.

CAPITULO II – A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PDE/ PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO.

2. 1 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO PDE/ PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO.

Para tratarmos da gestão da educação do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, partimos da tese de que o mesmo é parte da materialidade da Reforma do Estado que no Brasil se aprofundou na segunda metade da década de 1990. Trazeremos reflexões que se pretendem mais afeitas sobre o surgimento desta política, fazendo algumas incursões à elementos do primeiro capítulo, do primeiro tópico deste segundo capítulo para fazermos as ponderações devidas acerca da política educacional como parte das políticas sociais, para compreendermos o formato que assume o PDE desde sua origem.

Vimos que a alternativa para a primeira crise de 1929 foi a proposta de Estado de Bem Estar Social. A alternativa adotada para a solução da segunda grande crise foi adoção do Estado Mínimo. E a alternativa para a crise foi a proposta em primeira instância neoliberal, e partir daí a proposta do Estado mínimo vai assumindo os contornos de gestão (gerencial).

Importante afirmar a incompatibilidade entre o sistema capitalista e a democracia. No entanto, há uma profunda imbricação entre capital e Estado de modo que as crises do capital repercutem no tratamento das políticas sociais. Assim, podemos inferir que mesmo que se mude a forma como o Estado responde às questões sociais, o que não muda são os fins maiores do capital, o lucro. Independente de Bem Estar social ou liberal, o objetivo maior é de manter o modo de produção, no caso o Capitalista.

Confirmamos assim, a perspectiva Marxista apresentada anteriormente do Papel do Estado, enquanto instrumento de manutenção da estrutura social. Não obstante, Gramsci ao avançar com a ideia de Estado ampliado explora uma nova noção: a da contra-hegemonia, afim de defender que o estado é também um terreno de luta de classes e que a capacidade de desenvolvimento da consciência de classe trabalhadora tem papel fundamental na tarefa de emancipação destes sujeitos.

Desta forma, as políticas sociais assumem as características do modelo de estado vigente, para atender a racionalidade do capital, mas como vieira (1992) “não tem havido, pois, política social desligada dos reclames populares”. As políticas sociais também atendem as reivindicações da classe trabalhadora. Mas em que medida? em que momento? Com que finalidade? O estado na verdade não está se responsabilizando, está cumprindo minimamente com seu dever. Atende a certos interesses da classe trabalhadora mas com o objetivo de

potencializar a capacidade de acumulação de capital pela classe dominante. O capitalismo não sobrevive sem esse processo contraditório.

Desta forma, a política educacional, a qual insere-se no bojo das políticas sociais. E portanto como afirma Azevedo (2004) que políticas educacionais é a concretização da intervenção do Estado na educação. Martins (1993) acrescenta que esta intervenção está repleta de significados e tem uma intencionalidade (MARTINS, 1993). Isso porque as políticas educacionais são determinadas por um “projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso, em cada momento histórico, ou em cada conjuntura” (AZEVEDO, 2004, p 60).

Nessa direção Shiroma *et. al.* (2000) alertam que políticas sociais, como a educação são estratégias utilizadas pelo Estado para assegurar mecanismos de controle e garantir os interesses do capital (SHIROMA *et. al.* 2000). Sendo, portanto, necessário, para analisar políticas educacionais, compreender o projeto social do Estado como um todo e as contradições do momento em que esta política surge (SHIROMA *et. al.*, 2000).

Não obstante Azevedo (2004) afirma que políticas educacionais são resultantes de uma correlação de forças entre diferentes grupos de interesse, e por tanto, ao intervir na educação através de políticas públicas o estado está atendendo a um ou mais grupos de interesse. (AZEVEDO, 2004).

A política educacional não tem uma conceituação definitiva, pois “[...] como processo, ela se revela em cada época histórica, em cada contexto, em cada momento dado da organização dos seres humanos” (MARTINS, 1993, p.08). Ela exerce um papel específico, mas é flexível, no sentido de que pode transformar-se de acordo com o contexto em que está inserida.

As políticas educacionais atendem a racionalidade do capital, mas podem atender em suas agendas demandas da classe trabalhadora afim de evitar o caos social e manter a ordem capitalista. Ademais, sua materialização pode não corresponder exatamente as intencionalidade da política, do momento de sua formulação.

Se o Papel do estado manter a estrutura social dividida em classes, as políticas educacionais como parte das políticas sociais estará articulada a essa pretensão mais geral. Desta forma, fica condicionada ao econômico.

Uma vez entendido o que é uma política educacional, que expressa bem a posição teórica que assumimos neste trabalho, uma vez que entendemos que a realidade é contraditória e que a formulação e implementação de políticas trazem marcas da contradição que existe na sociedade, engajamos agora no contexto histórico, as forças políticas que

estavam no poder no momento da formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE.

Como se sabe o processo de introdução do neoliberalismo no Brasil e, conseqüentemente de Reforma no aparelho do Estado, iniciou-se no governo Collor de Melo (1990-1992). Não obstante, o governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado por profundas reformas e, de forma especial, na área da educação. O primeiro mandato do governo Lula e principalmente o segundo foi herdeiro destas reformas que mudaram os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior (OLIVEIRA, 2009). O PDE é em parte materialização do processo de Reforma do Estado de 1990.

Há controvérsias quanto a esta assertiva, pois como afirma Hora (2010), em 1989, a autora detalha, quando da disputa para as eleições presidenciais no período de 1989, duas propostas políticas ideológicas nas eleições para a escolha do presidente no período pós-ditadura militar, sendo estas:

[...] a chamada liberal-corporativista (modelo americano), que defendia o mercado, as privatizações, tudo em nome da modernização, e outra que é possível chamar de democracia de massas (modelo europeu), apresentada por Luiz Inácio Lula da Silva, que propugnava pela ampliação do espaço público, pela distribuição de rendas e pela participação popular organizada (HORA, 2010, p. 27).

A autora entende que os dois partidos tem concepções ideológicas diferenciadas, Ver-se claramente que a concepção ideológica do PT é contra as práticas gerenciais. Portanto, afirma a autora “o neoliberalismo não é um projeto hegemonicamente consolidado no Brasil, haja vista a eleição de Lula em 2002”. (HORA, 2010, p. 27).

Não obstante, entende Paes de Paula (2005) que nesse momento “a expectativa de que essa nova abordagem de gestão pública se tornasse a marca do governo federal não se concretizou. Até o momento se observa uma continuidade em relação às práticas gerencialistas” (PAES DE PAULA, 2005, p. 6). Embora as proposta seja de um governo popular, em defesa da maioria, do público, quando essa proposta se institucionaliza ganha uma nova roupagem. Assim argumenta Peroni (2011)

[...] a pesar do governo eleito em 2002 e reeleito em 2006 não ter filiação formal à Terceira Via, como no governo anterior, não revogou o Plano Diretor da Reforma do Estado e tem assumido tanto as estratégias de público não estatal quanto do quase mercado. Como é possível verificar em documentos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como por exemplo, a Carta de Brasília, que estabelece um pacto para melhorar a gestão pública, assinada em 28 de maio de 2008 (PERONI, 2011, p.).

A autora salienta, ainda, que o governo Dilma apresenta sinais de atendimento a racionalidade do capital do mesmo modo¹⁶. Acontece que, segundo Saviani (2009) “Com a ascensão do PT ao poder federal, sua tendência majoritária realizou um movimento de aproximação com o empresariado, ocorrendo certo distanciamento de suas bases originárias” (SAVIANI, 2009, p. 32).

Contudo, é preciso entender que os governos elaboram políticas de acordo com a concepção de Estado e com as forças aliadas em jogo, com forte influência dos partidos e da classe que lidera o sistema capitalista- a empresarial. Desta forma precisa fazer alianças, acordos e desenvolver políticas em consonância com a estrutura já posta. Entretanto, a posição político-ideológica defendida pelo governo imprime uma lógica que pode em certa medida contradizer a lógica do capital nas políticas desenvolvidas.

Enquanto a gestão de Fernando Henrique Cardoso impulsionou a ação nacionalizante e criou critérios de avaliação para a distribuição de recursos o governo Lula, nessa mesma linha, aperfeiçoou os indicadores que mensuram os resultados e ampliou as opções de temas de atuação nacional do governo federal. De fato, o governo Lula continuou o processo de Reforma intensificado no governo anterior. Contudo, houve uma ampliação de recursos para educação, de conselhos deliberativos e de controle social e um intenso programa de distribuição de renda.

Observamos que as políticas sociais assumem características de acordo com a concepção de Estado em curso. Contudo, é importante destacar que estas concepções se adequam às singularidades e particularidade de cada país com particular decisão dos grupos do poder em jogo.

Fica claro, para Pinto (2002) que a lógica que permeou o financiamento da educação no governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, partiu do pressuposto de que os recursos já existentes para a educação eram suficientes e que era preciso otimizar a sua utilização através de maior focagem nos investimentos e maior “participação” da sociedade. No que diz respeito ao Governo Lula, Ximenes (2009) afirma que houve uma reestruturação do ensino profissional e tecnológico; ampliação das vagas gratuitas no ensino superior e a elevação dos gastos com a rede federal de educação.

¹⁶ No atual governo Dilma Rousseff, a lógica do privado no sistema público foi materializada com a criação, em maio de 2011, da Câmara de políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC), presidida por Jorge Gerdau, empresário Brasileiro empenhado em repassar os fundamentos do Mercado para a gestão pública. O terceiro setor assume papel de porta voz da sociedade. No caso da câmara, Peroni (2011) alerta que “os representantes do empresariado e não dos movimentos vinculados às lutas sociais foram chamados para representar a sociedade civil em um conselho que vai definir a gestão das políticas públicas.” p. 33

Ximenes (2009) afirma, que o segundo mandato do Governo Lula apontou um aumento de recursos financeiros, o que possibilitou que a educação ganhasse espaço no orçamento e na política nacional. A autora traz as políticas desenvolvidas nestes período

[...] Inicialmente podemos citar a EC (Emenda Constitucional) nº 53/2006, com a inclusão das creches no FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação básica e valorização dos profissionais da educação), além de todas as demais etapas e modalidades de educação não incluídas no FUNDEF, com a garantia constitucional de elevação da participação da União no custeio das etapas e das modalidades da educação básica, com previsão de que se passe a financiar no mínimo 10 % do total das receitas vinculadas ao novo Fundo nos Estados, no Distrito Federal e no Municípios a partir de 2010. [...] no campo do financiamento da educação, também merece destaque a aprovação da Lei nº 11. 738/2008, que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, estabelecendo seu valor em R\$ 950,00 para profissionais de nível médio. A se implantar progressivamente em 2009 e 2010, a Lei prevê a complementação da União aos entes federados que não atinjam o piso com recursos vinculados próprios. [...] A principal novidade do último período, cujos impactos orçamentários efetivos são ainda de pequena percepção, é o denominado PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), lançado nacionalmente em abril de 2007, que configura, para o juízo de muitos e a despeito da críticas, o primeiro esboço de uma política educacional global dos governos de Lula. (XIMENES, 2009, p. 10-11).

É importante destacar que o governo de Lula, ainda, que tenha dados sequencia ao projeto reformista de FHC tem como base de política a ideologia de um governo democrático-popular, sendo esta uma proposta de governo que se pretende mais justa, mais democrática, em que as desigualdades sociais diminuam, que favoreça as classes economicamente desprivilegiadas. O governo Lula, mesmo através de políticas compensatórias, atingiu através de suas políticas as classes economicamente desprivilegiadas, as quais melhoram suas condições de vida. Enquanto o governo FHC trabalha com a perspectiva de enxugamento da máquina estatal, seguindo a lógica já do governo Lula ampliou os recursos investidos.

Assim janeiro de 2007, o governo lançou um projeto de desenvolvimento para o país, denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de desenvolver o País economicamente para assim chegar ao mesmo patamar que os Países desenvolvidos (CAMINI, 2009). Vinculado ao PAC, lançou no dia 24 de abril de 2007, um plano específico para a área da educação - Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. O Plano justifica-se, dentre outros aspectos, tomar a educação como prioridade e melhorar a qualidade de ensino, tomando como parâmetro o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB.

Segundo Saviani (2009) o plano

O PDE assumiu plenamente, inclusive na denominação, a agenda do Compromisso Todos Pela Educação, movimento lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento constituiu-se, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho [...]. (SAVIANI, 2009, p. 32).¹⁷

De forma concomitante ao PDE foi criado o Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007 que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE)¹⁸. Através deste Plano de descentralização a União induziu estados e municípios a assinarem o termo de adesão “voluntária” ao PDE/Plano de Metas em troca de recebimento de apoio técnico e financeiro do Ministério de Educação – MEC. (CAMINI, 2009). Desta forma, a partir do ano de 2007 estados e municípios realizaram o diagnóstico da situação da educação e como tal elaboraram e implementaram seus respectivos Planos de Ações Articuladas – PAR.

Em se tratando do diagnóstico da realidade educacional dos municípios, estes são realizados com base em 4 dimensões: Gestão Educacional, Formação dos Professores e dos Profissionais de Serviços e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura e Recursos Pedagógicos. Cada dimensão possui indicadores específicos. Estes indicadores possuem critérios a partir dos quais recebem pontuação que correspondem à quatro níveis:

- Critério de pontuação quatro: a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas;
- Critério de pontuação três: a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos do que negativos, ou seja, o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador;
- Critério de pontuação dois: a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas, e estas poderão contar com apoio técnico e/ou financeiro do MEC;
- Critério de pontuação um: a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas, e estas poderão contar com apoio técnico e/ou financeiro do MEC;

Os indicadores que receberem pontuação 3 e 4 indicam uma situação positiva, portanto geram ações a serem realizadas pelo município. 1 e 2 indica uma situação negativa, podendo neste último caso demandar ações/subações a serem executadas para

¹⁷ Movimento lançado em 2006 no Museu Ipiranga (SAVIANI, 2007). Em seu lançamento, “o “Compromisso Todos pela Educação” definiu cinco metas: 1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola; 2. Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever; 3. Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série; 4. Todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e o médio; 5. O investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido. (SAVIANI 2007, P. 1244).

¹⁸ Em Anexo 1, o decreto 6. 094/2007 que Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela educação

aperfeiçoamento do sistema, com responsabilidade compartilhada entre os entes federados e a união. Este conjunto de ações constituem o Plano de Ações Articuladas.

O Plano de Ações Articuladas é um planejamento que cada município e estado deve fazer para um período de quatro anos, sendo por isso considerado um plano plurianual, se caracterizando ainda como “ferramenta” de operacionalização do PMCTE, ou “PAC da Educação”.

As 28 metas estabelecidas no PDE tem por objetivo maior atender as exigências da política condicionada pela classe empresarial do país¹⁹ e, são balizadoras da proposta. Assim, os municípios e estados, embora não tenha participado das decisões acerca do Plano em si, foram chamados para aderir ao Plano²⁰, responsabilizando-se pelas metas pré-estabelecidas, cuja verificação do cumprimento ancora-se na elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. (CAMINI, 2009).

A lógica que fundamenta a proposta do “Compromisso Todos Pela Educação”, segundo Saviani (2007) fundamentam-se em uma espécie de “pedagogia de resultados”. Esta consiste em ajustar os processos formativos às demandas de mão-de-obra e aos perfis de consumidores postos pelas empresas. Nota-se que os reais interesses dessa política é assegurar as prerrogativas da classe empresarial a partir do “consenso” de engajamento de todos na tarefa que se justifica em melhoria das ações, das formas de organização e procedimentos e, conseqüentemente dos resultados. (SAVIANI, 2007).

O que está por traz dessa política então são os interesses empresariais, é a lógica de mercado, orientada pelos mecanismos denominados “Pedagogia das Competências” e “qualidade Total” (SAVIANI, 2007). A “Pedagogia das Competências”, assim como nas empresas, “visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável.” (SAVIANI 2007, p. 1253).

E a “Qualidade Total” segundo o autor, o cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que as escolas fornecem a seus clientes. Para que esse produto se revistas de alta qualidade engaja-se na tarefa todos os participantes do processo, como forma de melhoria das ações, das formas de organização e procedimentos e, conseqüentemente de seus produtos. Segundo o autor, é isso que o movimento de empresários

¹⁹ Foram principais interlocutores do MEC: Bradesco, Vale, Lemann, Itaú Social, Telefônica Vivo; os institutos: Unibanco, Camargo Correa, Península; os bancos: Santander, Gerdau, Itaú. Apresenta ainda como parceiros: o Instituto Ayrton Sena (IAS) e a Globo, dentre outros.

²⁰ A adesão de municípios e estados ao PAR se efetiva por meio de contrato de gestão ou Termo e Adesão Voluntária.

envolvidos com o “Compromisso Todos Pela Educação” esperam do Plano de Desenvolvimento da Educação (SAVIANI, 2009).

Percebe-se a vinculação da educação ao desenvolvimento econômico, para atender as exigências do mercado e por tanto aos interesses do empresariado e mostra a necessidade da participação da sociedade na execução das ações para a efetividade dos processos. Essa forma de participação não condiz com a ideia de participação enquanto vivência coletiva, aprendida e aperfeiçoada por sujeitos com o intuito de tomar parte das decisões a fim de que os interesses da população majoritária seja atendida mas aproxima-se muito mais de uma participação como estratégia para garantir a produtividade e a eficiência.

Vale ressaltar que, as metas do PDE/Plano de Metas são avaliadas a partir do resultado do IDEB. Para Saviani (2009), inclusive, a identidade própria do PDE está dada pelo IDEB. Segundo o autor o IDEB diferencia-se pela pretensão que o instrumento possui de resolver o problema da qualidade de ensino nas escolas de educação básica.

Isso veio de encontro aos clamores da sociedade diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e internacionais do rendimento dos alunos. Esses clamores adquiriram maior visibilidade com as manifestações daquela parcela social com mais presença na mídia, em virtude de suas ligações com a área empresarial. Tal parcela só mais recentemente vem assumindo a bandeira da educação, em contraste com os educadores²¹ que apresentam uma história de lutas bem mais longa (SAVIANI, 2009, p. 31).

O IDEB não visa atender, na verdade, aos interesses da sociedade e dos educadores, visa atender a interesses de empresários que disseminam uma ideologia que atende a seus interesses de acumulação de capital. É preciso ter claro qual o carácter que a tão propagada qualidade de educação a partir do IDEB assume.

O IDEB se baseia em avaliações padronizadas. Casassus (2007) entende que as avaliações padronizadas se concentram em aspectos que são mais fáceis de serem medidos (como a memorização de informações), deixam de lado aspectos mais difíceis de mensurar como, aprender a pensar, questionar, criticar. Dita portanto, “padrões de qualidade” a serem oferecidos para os alunos. Esta qualidade, não condiz com uma educação voltada para uma formação humana – formação de cidadãos críticos e reflexivos para viver na sociedade.

²¹ “Efetivamente, a luta dos educadores pela qualidade da educação pública começa na década de 1920, com a fundação da associação brasileira de Educação (ABE), em 1924; adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto Comunista dos Pioneiros da Escola Nova, em 1932, e com a campanha em Defesa da Escola Pública, na virada da década de 1950 para os anos de 1960, na fase final da tramitação do projeto de LDB, prossegue com as conferências Brasileiras de educação da década de 1980 e com o fórum Nacional em defesa da escola pública na constituinte e na nova LDB; desemboca na elaboração da proposta alternativa de plano nacional de educação nos Congressos Nacionais de Educação de 1996 e 1997; e mantém-se com grandes dificuldades neste início de século XXI, na forma de resistência às políticas e reformas em curso e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho para os profissionais de educação”. (SAVIANI, 2009, p. 31-32)

Pode-se inferir que, o PDE desconsidera uma educação voltada para a vida, mas para a sociedade do trabalho. Ademais, o IDEB estimula a competição entre as escolas e municípios. Elemento que não condiz com um Regime de Colaboração e com o princípio federativo, mas à uma gestão por resultados²².

Acontece que o PDE, está no bojo das políticas criadas pelo governo Federal. O governo federal vem engendrando formas de colaboração para promover a educação nacional pelos os entes federados. Além do FUNDEF e posteriormente, o FUNDEB. Abrucio (2010) destacar que vários programas federais, neste sentido, foram iniciados no governo de Itamar Franco e intensificado no FHC e Lula, com o intuito de criar parâmetros nacionais e combater as desigualdades.

Programas e recursos são distribuídos a governos subnacionais e de forma inovadora à própria comunidade escolar. Destacando-se, nestes, a atuação nacional da união, com mais transparência e participação dos governos subnacionais e respeito à diversidade dos entes federativos, para solucionar os problemas de cooperação e responsabilização entre os níveis de governo. Entretanto Abrucio (2010) afirma que a execução de tais programas não se constituem, por natureza, um esforço para regulamentação do regime de colaboração, haja vista que esses programas já fazem parte da função supletiva da união.

Para Camini (2009) o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (com execução através do Plano de Ações Articuladas – PAR), por meio de assistência técnica e financeira da união aos governos subnacionais, principalmente aos municípios, introduzem mecanismos que afetam a sua autonomia, como por exemplo avaliação dos programas. Assim, ao mesmo tempo em que fazem o repasse das verbas, determinam as formas de avaliação dos programas e desenvolvimento destes. Dessa forma, ditam normas, padrões de qualidade e, conseqüentemente modelos de gestão para os sistemas de ensino, desenhando assim, a política educacional no país (CAMINI 2009).

Estes programas, o PDE, acabam descentralizando tarefas do governo federal para estados e municípios, especialmente aos municípios e centralizando os processos decisórios na esfera federal.

²² Observe também que Observe que, como discutido no primeiro capítulo, a pesar do Regime de Colaboração está previsto na Carta de 88 as fortes desigualdades sociais e regionais e sociais (como um dos principais fatores) fazem com que os entes federados se tornem mais competitivos do que colaborativos. O PDE traz um discurso de fortalecimento do Regime de Colaboração e é considerado por estudiosos da área como uma tentativa de forma de colaboração engendrada pelo governo federal. Do mesmo modo, as diferentes capacidades administrativas, econômicas e financeiras estimulam a competição entre os entes, o que dificulta a colaboração entre os mesmos e entre as escolas.

Compreendendo que a gestão é o campo onde materializa-se a proposta da política, cabe analisar a forma como PDE chegou aos municípios e suas intencionalidades. Em relação a forma como a mesma foi implantada nos estados e municípios. Camini (2009)²³ e Mendes e Gemaque (2011)²⁴ afirmam que nesse processo autonomia dos estados e municípios foi altamente ferida devido a sua não participação desde a origem de elaboração do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

Segundo as autoras nesse momento de implantação observou-se pelas autoras uma relação apenas de confiança mútua entre o governo e os entes, assumidos por meio da assinatura do termo de adesão ao plano. E essa adesão de todos os municípios e dos 26 estados brasileiros, ocorreu marcado por práticas de ingerência e permeabilidade (CAMINI, 2009; MENDES e GEMAQUE, 2011).

Houve certa ingerência por parte do MEC, ao propor e mobilizar os municípios e estados para a adesão ao plano, pois a proposta e a mobilização foi acompanhada e realizada por indução, pela via do oferecimento de apoio técnico e financeiro as unidades subnacionais. Situação que de certa forma obrigou os entes a aderirem ao Plano, visto que quase sempre os entes federados necessitam de mais recursos, principalmente recursos da união, maior detentora de receita tributária do país (CAMINI, 2009; MENDES e GEMAQUE, 2011).

E houve, portanto, prevalência do MEC sobre os estados e municípios, com permissão de permeabilidade por parte dos entes que aceitaram passivamente o estabelecimento do acordo, deixando, de certa forma, subordinar-se à realização de ações e práticas pensadas por instâncias superiores, sem posicionamento crítico ou contestações (CAMINI, 2009). Alguns aspectos da gestão do PAR, atende a mesma lógica que marca a implementação de políticas educacionais nas últimas décadas e, apesar afirmações que o justificam como uma política descentralizada e pactuada para o cumprimento do cumprimento das competências dos entes federados com o investimento na educação por meio do Regime de Colaboração as pesquisas apontar se o PAR uma política com forte viés de transferência de

23 Camini (2009) desenvolveu pesquisa sobre a elaboração e implementação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, com execução através do PAR inicialmente em municípios prioritários de baixo IDEB (1242), na sua maioria situados na região nordeste e norte, e depois aos demais municípios e estados da federação brasileira, no período de 2007 a 2009. Apesar de que este capítulo do trabalho tem por enfoque a configuração do Regime de Colaboração na gestão municipal, no contexto do PAR, consideramos este trabalho importante para a pesquisa, pois traz elementos importantes para o entendimento dessas configurações deste a implantação da política do PDE/plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, com execução através do PAR.

24 Mendes e Gemaque (2011) realizaram pesquisa utilizando-se da metodologia qualitativa na análise dos documentos que regulamentam o Plano de Ações Articuladas, como forma de avaliar se o Plano de Ações Articuladas (PAR) proporciona elementos de construção e efetivação do Regime de Colaboração entre os entes federados, da forma como preconiza a legislação brasileira.

responsabilidade da União para os municípios assim como com caráter de desconcentração, haja vista que, “a desconcentração refletiria um movimento ‘de cima para baixo’”. (CASASSUS, 1990, p. 17). Na visão de Souza e Faria (2004) é um processo em que se desconcentram as tarefas e se centralizam as decisões pelo governo federal. Deste modo, limita a autonomia pedagógica, financeira e administrativa das unidades subnacionais. Enquanto,

[...] descentralizar significa redistribuir o poder central, envolvendo necessariamente alterações nos núcleos de poder, que levam a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos, podemos afirmar que descentralizar exige necessariamente a redefinição dos papéis desempenhados por todas as esferas governamentais: federal, estadual e municipal, no sentido, de que estas, rigorosamente articuladas, prestem os serviços educacionais contando com a participação política da sociedade civil organizada. (VIRIATO, 2004, p. 38)

Descentralizar implica a partilha de poder e não apenas o repasse de tarefas, características estas assumida no formato da gestão do O PDE/ Plano de Metas que tem o Plano de Ações Articuladas como seu protagonista. Neste caso, atende, portanto, a lógica de uma gestão gerencial, pois há uma tendência em centralizar as decisões e repassar para os municípios e estados a função de executar o que foi decidido na esfera federal.

O PDE/ Plano de Metas através do Plano de Ações Articuladas propõe uma nova forma de gerir os processos educativos, conforme podemos perceber na descrição que a própria política dá à dimensão “Gestão Educacional”, enquanto uma de suas dimensões a serem trabalhadas:

[..] **Gestão educacional:** compreende o compartilhamento de decisões e informações, a preocupação com a qualidade da educação e com a relação custo-benefício, a transparência [...]. Envolve a existência e o funcionamento de Conselhos Escolares [...]; a existência, a composição e o funcionamento democrático de Conselhos Municipais de Educação (CME); Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); Conselho do FUNDEB; a existência de projeto Pedagógico elaborado com participação dos professores e Conselho Escolar; a existência e a implementação do Plano Municipal de Educação; os critérios definidos e de conhecimento público para escolha da Direção Escolar [...] (BRASIL, 2007, p. 10).

O PDE por meio do PAR tenta organizar, normatizar e ordenar o campo da gestão educacional. Considerando que para Paro (2008) a gestão ou administração está situada em um bojo de determinada formação econômica e política da sociedade e que por tanto pode esta articulada a objetivos que visam atender aos trabalhadores ou a uma parcela da população privilegiada economicamente e socialmente.

E tendo em vista que o PDE e seus decretos originaram-se de alianças políticas e redes sociais formadas no país, como o movimento Todos Pela Educação – TPE, o qual partiu

de uma iniciativa empresarial que foi levada a diante pelo Grupo Gerdau (empresa multinacional do campo da siderurgia) com apoio de outras empresas institutos e profissionais (VOSS, 2011).

Podemos inferir que o PDE, é política educacional que tem por base o modelo de gestão gerencial e que objetiva adaptar a gestão da educação ao modelo de gestão gerencial, modelo capaz de apresentar resultados para determinados grupos de interesse, como o empresariado, sob um discurso de melhoria de qualidade da educação.

2. 2 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): DIRETRIZES E CONCEPÇÕES.

O PAR é um plano constituído de ações, entendido pelo MEC, como já mencionamos no tópico anterior, como um planejamento que deve ser realizado pelas secretarias estaduais e municipais de educação. Este planejamento deve ser realizado para um período de 4 anos, surge a partir do diagnóstico realizado pelas secretarias da realidade educacional do município, com base em 4 dimensões já mencionadas neste texto. A partir do diagnóstico são geradas ações. Estas, por sua vez, estão articuladas as metas traçadas no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

A dimensão da gestão educacional está organizada no PAR analítico do MEC/SIMEC em 5 áreas, mas a ênfase neste texto será dada a área da gestão democrática, com enfoque no indicador “Existência e funcionamento de Conselhos Escolares”. Esta área indica a pretensão, pelo menos no plano ideológico, de democratizar a gestão tanto no âmbito dos sistemas quanto das escolas, através de seus indicadores.

Uma vez que as ações do PAR estão articuladas às metas estabelecidas no Plano de Metas, com base nos aportes teóricos deste trabalho, analisamos as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação- PMCTE, estabelecida pelo Decreto nº 6.094/2007. Este decreto

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007).

Este decreto define metas para a educação em diversos aspectos da educação afim de atingir os objetivos do PDE. No PMCTE, as metas definidas em termos de democratização da gestão educacional e escolar estabelecem que estados, municípios, Distrito Federal, em parceria com família e comunidade, devem implementar em seus sistemas de ensino: Plano de Carreira, Projeto Pedagógico, regras para cargo de diretor de escola, plano e Conselho de Educação, Conselho Escolar, dentre outros mecanismos de democratização. Sobre os conselhos escolares, vejamos a proposta de democratização por meio do PDE, particularmente na Meta XXV.

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

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

XVIII – fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

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

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII – elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistente;

XXV – fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso. (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Para analisar a já mencionada Meta recorreremos ao que foi proposto pela reforma do Estado de 1990, destacando suas influências na proposta do Plano de Metas, pois as orientações nesse contexto, assentam-se na racionalidade do capital.

Observe a meta XXV “fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso”. Esta diretriz destaca como uma de suas atribuições do CEs a de zelar pela manutenção da escola, deixando de dar ênfase às atribuições que historicamente fizeram parte das lutas para a existência de CEs, como a de possibilitar a participação de todas as categorias da escola nas decisões administrativas, financeiras e pedagógicas no intuito de fazer da escola uma instituição formadora de sujeitos.

A participação nesta ótica configura-se muito mais como uma forma de controlar o trabalho das pessoas e os resultados deste trabalho, aproximando-se da ideia de produtividade efficientista, dentro da perspectiva de gestão gerencial, os sujeitos são chamados

a participar a fim de se garantir a produtividade da escola e se atingir os objetivos já definidos pela política.

Luiz *et. al* (2010) considera importante chamar a comunidade para participar e mas elenca alguns propósitos coerentes com um projeto emancipador, para qualificar essa participação, dentre elas:

[...] discutir o projeto político pedagógico (PPP) com reais necessidades da escola; buscar uma autonomia responsável para gerir os recursos recebidos ou produzidos na própria comunidade escolar; e avaliar com clareza e capacidade os resultados obtidos pelos alunos na apropriação de seus conhecimentos, na perspectiva da inclusão etc”. (LUIZ *et. al* 2010, p. 72)

Nesse sentido, o CE torna-se um espaço, através do qual, uma escola permeada por tensões e conflitos envolva todos em um esforço conjunto em prol da melhoria dos padrões de ensino e aprendizagem, possibilitando “que níveis cada vez mais amplos de sujeitos se posicionem em melhores condições nas disputas vividas no interior das relações de produção e de trabalho”. (CONTI e SILVA 2010, p. 64).

Para tanto, Gonh (2006) advoga que é preciso que esses conselhos precisam “ter como meta projetos emancipatórios, eles devem ter como lastro de suas ações os princípios de igualdade e da universalidade [...] Sem isso temos uma inclusão excludente (GONH, 2006, p. 34)” isto é, pessoas participando da realização de ações, aumento do número de alunos nas escolas mas paralelo a isso a falta de intervenção da comunidade na escola (GONH, 2004).

Por esta ótica, afirma Luiz *et. al* 2010, entende que é possível que os conselhos escolares proporcionem “vivências de relações humanas práticas e aprendizados de estratégias de negociação, da correlação de forças existentes entre os diversos grupos e a elaboração de ideias e discurso de cunho político”. (LUIZ *et. al* 2010, p. 72).

Em suma, é importante fazer uma análise da lógica da participação a partir do PDE/ Plano de Metas. Este traz um discurso de que Todos são responsáveis pela educação. Através do termo de adesão ao Plano de Metas há a obrigação dos entes federados, das famílias e da comunidade a cumprir as diretrizes do Plano sob a qual cabe uma indagação: essa estratégia significa democratização ou transferência das competências do Estado para as unidades subnacionais, famílias e comunidades?

Cabral Neto (2004) explica que as reformas realizadas no campo da educação atendem à uma lógica neoliberal, pautada do ajustamento da educação às exigências do mercado, e na medida em que assume uma orientação descentralizadora “no sentido de progressiva transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade – perdem a

conotação progressista para se transformar em uma estratégia despolitizada, e portanto, antidemocrática”. (CABRAL NETO, 2004, 25). Nesse contexto, salienta ainda o autor que o discurso de descentralização, de participação e autonomia para construção de uma gestão democrática, na verdade objetiva “responsabilizar os “cidadãos” pela resolução de problemas surgidos no âmbito das unidades escolares” (CABRAL NETO, 2004, p. 27).

Cabe destacar que, a lógica que fundamenta a política do PDE/Plano de Metas denuncia, pautada na “pedagogia de resultados” como já fora explicitada neste texto a partir de Saviani (2007), denuncia a vinculação da educação ao desenvolvimento econômico, para atender as exigências do mercado e mostra a necessidade da participação da sociedade na execução das ações para a efetividade dos processos. Os interesses dessa política é de assegurar as prerrogativas da classe empresarial a partir do “consenso” de engajamento de todos na tarefa que justifica-se em melhoria das ações, das formas de organização e procedimentos e, conseqüentemente dos resultados. (SAVIANI, 2007).

Esse discurso de melhoria da qualidade da educação e de democratização a partir do Projeto Pedagógico, Conselho Escolar e Critério para Escolha de Direção Escolar como indicador de gestão democrática no PAR se esvazia na medida em que nesse contexto “[...] a escola assemelha-se a um empório e o individualismo possessivo articulado à competitividade e tornam-se os valores máximos da nossa educação subordinada ao mercado”. (SILVA JUNIOR. 2002, p. 36) onde os resultados do IDEB é o parâmetro de qualidade.

Cabe esclarecer que a crítica que fazemos a gestão gerencial deve-se ao fato de que este modelo de administração surge em um contexto do toyotismo, quando o capitalismo entra em profunda transformação e precisa de trabalhadores compatíveis com as novas exigências do mercado, trabalhadores com muitas competências e habilidades. Acontece que esse modelo de gestão é para empresa. Na empresa apenas precisa-se executar tarefas com a finalidade de obter lucro, enquanto na educação, a escola precisa ir além, para formar sujeitos com atitudes e valores.

Quando analisamos a ideia de participação a partir das diretrizes, nas metas que analisamos neste trabalho, percebemos que há limitações desse princípio na medida em que a participação passa a ter significado a-político, sendo apenas uma conduta técnica para a execução das ações pré-estabelecidas. Observe que, Bordenave (1983) define participação como vivência coletiva e como “uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa” na práxis grupal (BORDENAVE, 1983, p. 46). Isso alude que, a participação não prescinde do desenvolvimento de “mentalidades participativas pela prática constante e refletida da participação” (BORDENAVE, 1983, 26). É preciso que os sujeitos não só tomem parte das

decisões de uma dada organização mas que o façam de forma consciente, que compreendam de que estão participando, o porquê, e como estão participando e a importância dessa participação. E desta forma, terem parte nas ações através do processo de aprendizagem da participação.

Contudo, a partir da meta XVI “envolver todos os professores...”, na meta XVIII “considerados mérito e desempenho...” e na meta XXIII “envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições...”. Podemos inferir que a lógica que assume a participação nesse contexto reduz-se a elementos instrumentais que tem a finalidade única de atribuir funções aos sujeitos, considerando estes incapazes de conceber o projeto para o qual são chamados e, que embora sejam os responsáveis últimos pelos resultados suas vozes não ecoam dentro da escola.

Estas limitações em termos de participação e autonomia restringem a função do PPP, do Conselho escolar e da escolha de dirigentes de escolas enquanto mecanismos que podem ser usados para abrir espaço para que todos os sujeitos envolvidos com a escola participem das decisões relacionadas ao trabalho pedagógico a ser desenvolvido, como forma de torná-la mais democrática e provocar mudanças necessárias na escola.

O modelo de gestão fomentada nas escolas por meio das diretrizes que orientam o PAR não condiz com o sentido da gestão democrática conquistada na Constituição Federal de 1988. Nesta acepção, gestão democrática faz parte do projeto de democratização da sociedade brasileira, dado que, não há “democracia social sem a democratização da escola” (HORA,2010a, p 21). A educação sintonizada com a “promoção social e intelectual das camadas populares prepara cidadãos resistentes à submissão realizada por projetos impostos de fora e de cima, e que não se permitem instrumentalizar pelo mercado” (HORA 2010a, p. 21) pelo contrário, tornam-se sujeitos políticos responsáveis com a construção de um Estado realmente público porque mais democrático.

Nesse sentido, gestão democrática na administração escolar, requer relações democráticas e participação efetiva de alunos, educadores, funcionários e pais nas tomadas de decisões, no trabalho a ser realizado em prol da realização das finalidades da escola e autonomia perante as instâncias centrais (PARO, 2001). Essa forma de gestão ao possibilitar que toda comunidade escolar faça parte da gestão, cria a possibilidade de que seus interesses de classe sejam atendidos, condição essencial para a emancipação social desses sujeitos.

Entretanto, o PDE/Plano de Metas-PAR, apesar do discurso de democratização da gestão no âmbito dos sistemas e das escolas, trata esses instrumentos acima referidos dentro

de lógica de gestão gerencial, quando o sentido é atribuir responsabilidades e controlar, regular os resultados.

Vale salientar que, o contorno dado a gestão democrática insere-se dentro de uma questão mais ampla para ser melhor compreendido. O sentido de Regime de Colaboração na Constituição Federal, é de compartilhamento de ações, ideias e concepções para o andamento das ações a serem executadas em conjunto pelos entes federados. Entretanto, a forma como é concebido o Regime de Colaboração na Constituição Federal, veio ganhando diferentes contornos a partir do movimento de reformas iniciadas nos anos 90, na LDB de 1996, nos documentos da CONAE, e por fim no PDE, o qual traz novos sujeitos para o conceito de Regime de Colaboração na forma como o concebe: as famílias e comunidade, além dos entes federados. Ademais, a ideia de compartilhamento no Regime de Colaboração posto no PAR se reduz a competências técnicas e financeiras.

Observe que apesar do forte de discurso do PDE/Plano de Metas através do PAR consolidar o Regime de Colaboração entre os entes federados, ao analisar o enunciado do decreto, como já acima mencionado, “implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, pela União Federal, em Regime de Colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados e a participação das famílias e da comunidade”, observe que quando se refere às famílias e à comunidade, usa o termo “participação” e as metas ficam claras as atribuições dos profissionais que trabalham na escola, das famílias e das comunidades como principais executores das ações, a impressão que se tem é de estímulo para que esses sujeitos executem, mas atribuições da união não está evidente em termos de execução.

Ao se reportar a forma como o Regime de Colaboração será conduzido “mediante programas e ações de assistência técnica e financeira”, as diretrizes restringem o poder de todos os sujeitos envolvidos no que se refere as decisões sobre os objetivos e, em decorrência disso, das metas e ações estratégicas a serem realizadas.

Entendemos que as políticas sociais deveriam atender as necessidades sociais da população. Contudo, o PAR, assim como outras políticas educacionais que emergem no contexto neoliberal articulam-se aos interesses econômicos. Tem como foco central atender aos interesses econômicos e não as necessidades sociais dos indivíduos.

Desta forma, mesmo com um discurso de propor uma gestão democrática, na verdade a participação não é uma participação que atenda aos interesses da classe trabalhadora, e desta forma não se articula a uma democracia substantiva defendida neste trabalho com base em Wood, uma democracia em que os sujeitos participam de forma ativa, para que seus interesses sejam atendidos e que possibilite a redistribuição da riqueza e

consequentemente o poder econômico para todos, destruindo os alicerces da estrutura social posta.

A proposta do PAR enquanto política educacional, dentro do bojo das políticas sociais, dentro de uma organização política democrática, de um país federativo e que traz um discurso de democratização, na verdade pelas análises da proposta em documento, não atinge o cerne das questões sociais.

O próximo capítulo traz mais propriamente empírico realizado através de trabalho de campo. A E. M. E. F Francisca Xavier Alves Vasconcelos e EMEF Professora Noêmia da Silva Martins. Uma das escolas apresentaram o maior IDEB no ano de 2014 e foi a que mais evoluiu desde o ano de 2007 até o ano de 2014. Já a escola Noêmia Martins apresentou uma regressão durante estes anos.

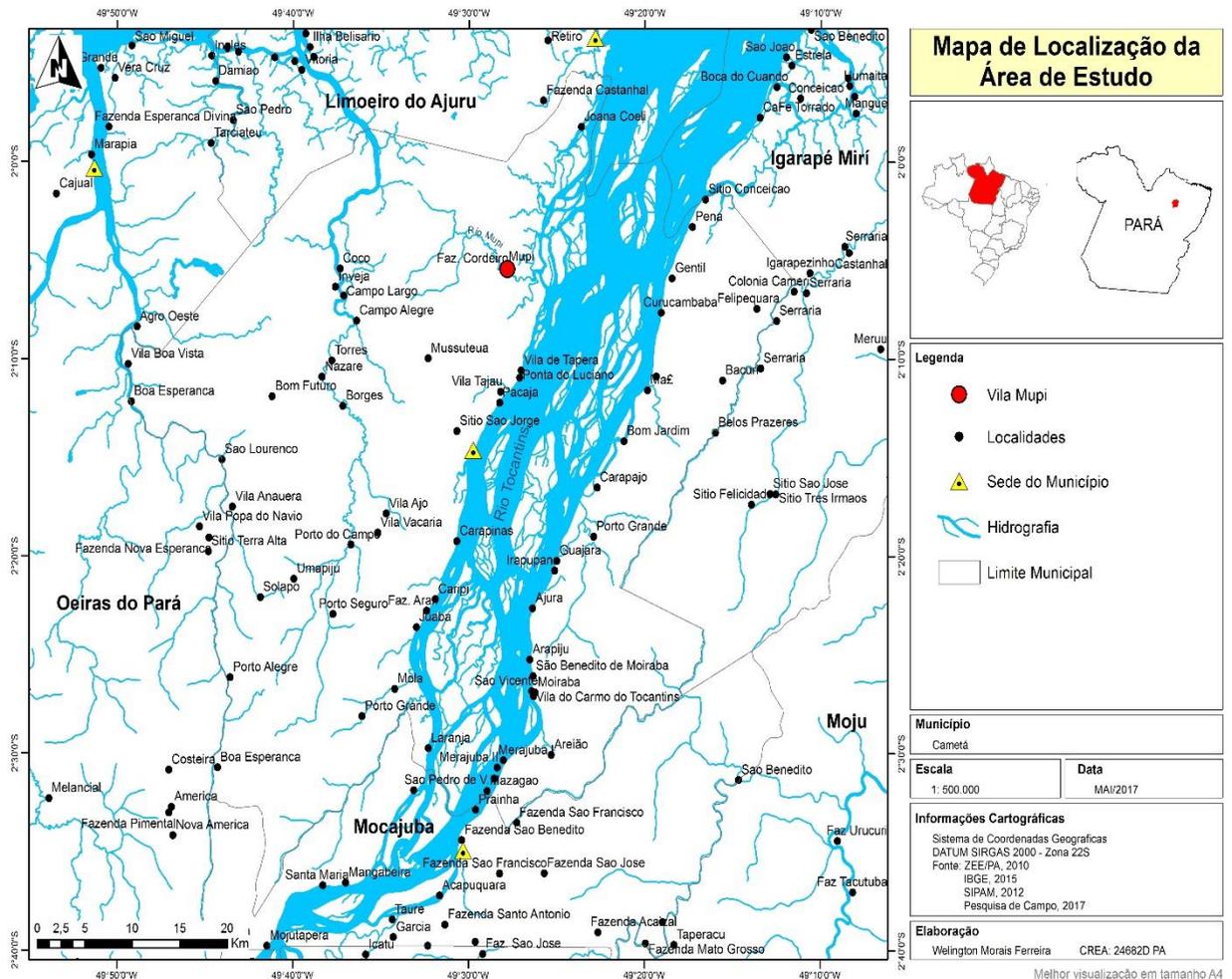
CAPITULO III – IMPLICAÇÕES DO PAR NA GESTÃO ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMETÁ/PA: O CONSELHO ESCOLAR COMO INDICADOR DE DEMOCRATIZAÇÃO.

Neste capítulo, apresentaremos o município de Cametá – PA, em termos de localização, realidade socioeconômica e educacional com vistas a refletir sobre as especificidades dos municípios, a fim de compreender os efeitos de uma política educacional, uma vez que características estas podem influenciar na forma como a política se materializa. Os dados empíricos que passamos a analisar se apresentam sob os enfoques da dinâmica de adesão ao Programa supra, pelo município de Cametá, a implementação deste e a forma pela qual o município passou a orientar a construção e funcionamento dos Conselhos Escolares nas escolas da rede municipal a partir das orientações dele decorrentes e, a correspondente sistemática adotada pelas escolas da amostra da pesquisa em relação aos Conselhos Escolares. Esses perpassam pelos subitens que compõe o presente capítulo. Os relatos retratam tanto as diretrizes sobre Conselho Escolar que a rede desenvolveu a partir da orientação da SEMED no período de 2007-2011 e 2011-2014, respectivamente as versões 1 (um) e 2 (dois) do PAR.

3. 1 O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E EDUCACIONAL DO MUNICIPIO DE CAMETÁ/PA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO CAMPO EMPÍRICO.

O Município de Cametá pertence à Mesorregião do Nordeste Paraense e à Microrregião de Cametá. Os pontos com os quais o município se limita são: Norte - Municípios de Limoeiro do Ajuru e Igarapé-Miri, ao Sul - Município de Mocajuba, ao Leste - Município de Igarapé-Miri, a Oeste - Município de Oeiras do Pará. Conforme observa-se no Mapa nº 1 abaixo.

MAPA 1 - Localização do município de Cameté-pa.



Observe também no mapa, à margem esquerda do Rio Tocantins, a Vila Mupi. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a área da unidade territorial do município de Cameté é de 3.081,367 km². A densidade demográfica é de 39, 23 hab/km² e o número estimado de habitantes pelo IBGE para o ano de 2016 foi de 132. 515 pessoas (IBGE, 2010). Este município se originou de uma tribo de índios chamada Caamutá Taperá, chamados Camutá. O trabalho intenso de catequização dos integrantes da tribo, realizado pelo frade Frei Cristóvão de São José, ao qual realizou um intenso trabalho de catequização dos integrantes da tribo Camutás, a partir da fundação de um povoado, por volta do ano de 1620, “conhecidos como os habitantes originais das terras localizadas à margem esquerda do rio Tocantins (FAPESPA, 2015, p. 8). O trabalho desenvolvido teria motivado “a transferência da tribo dos Camutás até o lugar onde se tinha erguido uma ermida e, a partir daí, o povoado passou a adquirir dinâmica social, populacional e econômica, configurando um núcleo que passou a ser conhecido pelo nome de Camutá-Taperá”. (FAPESPA, 2015, p. 8).

Por mais de 60 à 65 anos aproximadamente, a cidade de Cametá se desenvolveu neste lugar. Todavia, “Após a fundação oficial, uma nova ocupação ocorreu. A nova área, denominada urbana, é a que até hoje conhecemos como a sede do município por assim dizer. Cametá Tapera fica afastado poucos minutos da sede. Tal vilarejo pertence à zona rural” (VULCÃO, 2004, p. 29) e hoje é um dos pontos turísticos da cidade. Deste modo, a área ocupada pelos habitantes passou a se localizar em um ponto mais acima do Rio.

Em 1635, momento em que a tribo dos Camutás já havia sido pacificada pelo Frei Cristovão de São José. Feliciano Coelho de Carvalho chegou a terra firme da margem esquerda do Tocantins, encontrou a tribo Camutás e fundou a primeira cidade no baixo rio Tocantins, com o nome de Vila Viçosa de Santa Cruz de Cametá. Todavia, somente anos mais tarde, por meio a resolução nº 145, de 24 de outubro de 1848, é que o reconhecimento como Cidade e com esta denominação – Cametá, lhe foi outorgado.

Em 1930, através do Decreto nº 06, de 4 de novembro, “foi confirmada a condição de Cametá como Município, passando a existir como tal no quadro de ordenamento político-administrativo do estado.” (FAPESPA, p. 9, 2015). Cametá é o município mais antigo dos baixos rios do Tocantins. Devido a sua notável tradição histórica é elevado à categoria de Patrimônio Histórico Nacional, pela Lei n. 7537, de 16 de setembro de 1986 (BRASIL - IBGE, 2010).

Em divisão territorial datada de 2005, o município é constituído de 9 distritos: Cametá, Areião, Carapajó, Curuçambaba, Joanacoeli, Vila de Juaba, Moiraba, Torres do Cupijó e Vila do Carmo de Tocantins.

Em relação à cultura, a maior forma de expressão da cultura popular do município de Cametá são os festejos religiosos, assim como em outros municípios paraenses. Dentre as festividades realizadas no município, destacam – se: Festividade do Santo Padroeiro, São João Batista – envolve procissão e apresentações de grupos típicos; a festa de Nossa Senhora do Carmo – esta ocorre entre 6 à 16 de julho; o círio de Nossa Senhora de Nazaré – ocorre na vila do Areião, no período de 1 e 8 de setembro; a festa do Rosário, na Vila de Juaba ocorre no mês de outubro - envolve manifestações culturais e celebrações religiosas, na qual um menino e uma menina vestidos de rei e de rainha são coroados simbolicamente. No Carapajó acontece a festa de São Benedito. Esta ocorre na Vila de Carapajó, a festa de São Benedito, dentro da qual o Marierrê²⁵ é a grande atração da festividade.

²⁵ “[...] folguedo da vila de Carapajó/Cametá, reveste-se de características que levam a crer que suas origens estão ligadas à África trazido por negros escravos em épocas muito recuadas” (FAPESPA, 2015, p. 10). Se

Em suma, “o Município de Cameté é rico em manifestações populares. Os grupos típicos organizados procuram, por meio de suas danças e indumentárias, preservar as tradições e valores culturais.” (IBGE, 2010). Dentre os que mais se destacam estão: Grupos de Samba-do-Cacete – assemelha-se ao Siriá de Marapanim; O Boi-Bumbá - auto pastoril de origem popular, nas figuras dos bois Mina de Ouro, Pingo de Ouro, Labioso e Raivoso; Pastorinhas – São organizadas na época de natal; O Bambaê do Rosário - manifestação de origem afro-brasileira, realizada na Vila de Juaba; A Folia de Reis e o Carnaval, “este último marcado pela presença do bloco carnavalesco; “A Bicharada”, com indumentária confeccionada artesanalmente e caracterizando animais da fauna da região Amazônica, completam o quadro das manifestações populares de Cameté.” (FAPESPA, 2015, p. 10).

Cameté é conhecida como “terra de notáveis” devido ao número considerável de figuras, como: Aberto Mocbel e Victor Tamer. Dentre os municípios paraenses, Cameté é o que mais possui monumentos históricos e culturais. Dentre os patrimônios históricos destacamos: Catedral de São João Batista, a Catedral de Nossa Senhora das Mercês, a Capela de Bom Jesus dos Aflitos, igreja de Parijós, a igreja de São Benedito, colégio Nossa Senhora Auxiliadora, o prédio da SUCAM, residência de Maria Cordeiro de Castro; Palacete Azul; residência dos Moreira; residência Belfort Lisboa; casa dos Foinquinos; conjunto de casas à Rua Rui Barbosa; residência dos Peres; Pensão da Liberata; casa do Senhor de Sobrenome Castro.

A Catedral de São João Batista localiza-se na praça dos notáveis. A obra é uma das marcas da colonização portuguesa na região, foi construída no século XVIII, como parte do projeto pombalino. Localiza-se na praça principal de Cameté, frente ao rio. Nas palavras de Miranda (2010) “Um monumento imponente e grandioso que pode ser visto a longa distância, e é uma das marcas das cidades construídas por Pombal.” (MIRANDA, 2004, p. 14). Destaca ainda a autora que “no seu interior as pinturas na cúpula, as imagens dos santos em madeira e o piso em cerâmica com desenhos característicos de Portugal não deixam dúvida da origem do projeto”. (MIRANDA, 2004, p. 14).

A catedral de Nossa Senhora das Mercês, localizada na Praça Joaquim Siqueira, é uma construção realizada pela família de Daniel Valente, no século XIX, em forma de agradecimento a uma graça alcançada. A capela de Bom Jesus dos aflitos, foi construída em 1825, na Rua 24 de outubro. A “igreja de Parijós, (antiga aldeia dos índios Parijó) que, sob o

expressa por meio de cortejo dos fies com um percurso até a igreja de São Benedito, na vila de Carapajó, com culminância do tradicional carimbó ou samba de cacete.

ponto de vista arquitetônico, é a mais bonita igreja do Município; o Seminário Religioso, na aldeia de Parijós; a igreja de São Benedito, construída em 1872” (FAPESPA, 2015, p.10).

O Grupo Escolar D. Romualdo de Seixas, inaugurado em 1905, no governo estadual de Augusto Montenegro; Colégio Nossa Senhora Auxiliadora, fundado por irmãs de caridade da Ordem Religiosa de São Vicente de Paula, em 1942; antiga Casa de Câmara e Cadeia “que atualmente, funciona como sede da Prefeitura, com a fachada voltada para a Praça da Cultura; o prédio da SUCAM, com edificações ecléticas tipo “bangalô”, construído, no início do século, pelo capitão Henrique de Mendonça” (FAPESPA 2015, p. 15.).

Residência dos Peres, construída por volta de 1870, composta por duas residências iguais e geminadas (unidas), localizada na Praça dos Notáveis. Esta casa “mantém os azulejos portugueses na fachada, assim como mantêm um quadro pendurado na fachada que informa ao visitante sobre a construção, seus proprietários, os Perez (os mesmos que ergueram o monumento à Cabanagem).” (MIRANDA et. al. 2004, p. 162). Esta família era considerada a mais abastarda, de origem portuguesa, da cidade de Cametá.

Em relação à educação do município, destacamos que o atendimento do ensino fundamental foi municipalizado em 1999 pela indução do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, regulamentado pela Lei nº 9.424/96. Trazemos dados de matrícula das escolas da Rede de Ensino e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. A tabela 1, traz dados de matrícula do ano de 2007 e 2014 das escolas da rede municipal de ensino do município de Cametá.

TABELA 1 - MATRÍCULA POR ETAPA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ

ETAPA DE ENSINO	ANO	
	2007	2014
Ed. Infantil/ Creche	711	1173
Ed. Infantil/Pré-Escola	6.492	4.701
Ens. Fundamental/Anos Iniciais	19.601	17.374
Ens. Fundamental/Anos Finais	10.168	11.549
Ensino Médio	-	-
EJA	2.011	1.597

FONTE: Inep/Mec, 2017

Observe que houve um aumento significativo no número de matriculados em creches, do ano de 2007 à 2014, no total de 65% o crescimento neste período. Vale salientar que a partir do ano de 2006, no segundo mandato do governo Lula, segundo Ximenes (2009) os investimentos nesta etapa de ensino aumentaram, uma vez que a EC nº 53 de 2006 ao expandir o fundo, passando do FUNDEF para FUNDEB incluiu a creche no financiamento, passando a viabilizar a construção de creche, recursos pedagógicos, dentre outros investimentos. Houve um aumento no número de alunos matriculados nos anos finais do ensino fundamental de 14 %, e uma diminuição no número de matriculados na Educação de Jovens e Adultos - EJA de 21%. Houve também uma queda no número de alunos nesse mesmo período, na pré-escola, uma redução significativa, chegando a 28% do número de matriculados. Estima-se que esta queda está relacionada a redução de estabelecimentos de ensino para atendimento no período de 2007 para 2014 no município, implicado em aumento de distancia da moradia dos alunos dos estabelecimentos, limitando as famílias de crianças que poderiam ter acesso e permanência nesta etapa de ensino. Observe:

TABELA 2 – ESTABELECIMENTOS POR ETAPA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ

ETAPA DE ENSINO	ANO	
	2007	2014
Ed. Infantil/Pré-Escola	261	206
Ens. Fundamental	283	217

FONTE: INEP/MEC, 2017

O número de estabelecimentos de ensino, dos anos de 2007 a 2014, na etapa de ensino Pré escola caiu 26 % do total de escolas que haviam no ano de 2007. O ensino fundamental apresentou uma redução ainda maior, atingindo o patamar de diminuição de 30 % do número de escolas deste nível de ensino. Esta redução do número de estabelecimentos pode estar relacionada à política de nucleação escolar, política nacional que traz como proposta de fechamento de escolas, dentre outros critérios com número reduzido de alunos e o funcionamento de uma “escola Mãe ou Polo” que atenda os alunos com melhores condições administrativas, pedagógicas, financeiras e infraestruturais.

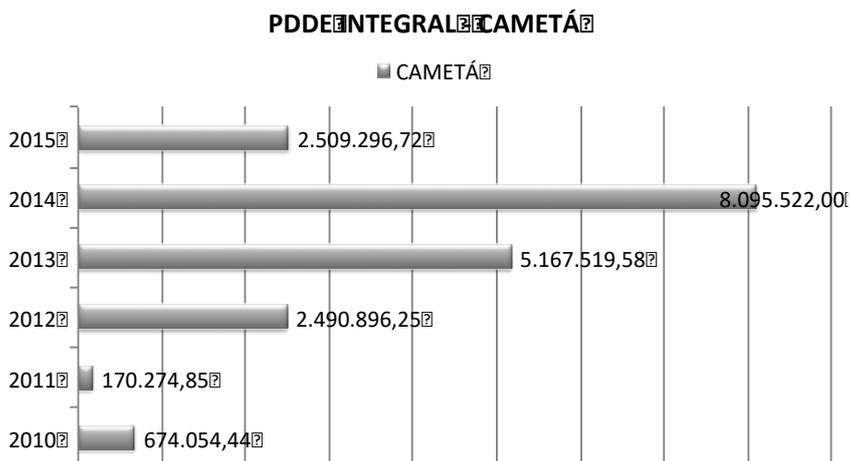
TABELA 3 – TAXA DE RENDIMENTO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL DA DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

ETAPA DE ENSINO	ANO 2007	
	2007	2014
Aprovados	26,7	82,5
Reprovados	24,5	12,4
Evadidos	8,8	5,1

FONTE: INEP/MEC, 2017

Observe que o ensino fundamental do município de Cametá-PA, teve uma elevação considerável da taxa aprovados do ano de 2007 à 2014 e uma diminuição na taxa de alunos reprovados e de evadidos. Este resultado positivo em termos de rendimento escolar do ensino fundamental pode está associado a criação de conselhos escolares nas escolas e ao recebimento de recursos através de projetos que foram reelaborados e outros novos criados a partir de 2007 como parte do PDE e da política de governo nacional, como PDE água, PDE campo, Acessibilidade, Mais Educação. Estes proporcionaram a vinculação de recursos financeiros e pedagógicos para a escola, sob o discurso de melhoria da qualidade da educação, como podemos ilustrar abaixo:

GRÁFICO 1: MONTANTE DOS RECURSO DO MAIS EDUCAÇÃO DESCENTRALIZADO PARA CAME TÁ (2010-2015)



Fonte: BRASIL/FNDE, 2018.

Apesar da variação nos valores descentralizados nos anos do período analisado que justifica pelas inclusões das escolas que tenham formalizado Unidades Executoras/Conselhos como requisito para incluir o Programa verifica-se que a adesão ao Programa Mais Educação como ação do PDE teve impacto no financiamento de ações das escolas da rede. A título de exemplo, em 2014 consta uma relação de 103 Unidades Executoras na página do FNDE, cujo montante correspondente a uma transferência para o município de Cametá no valor de R\$ 8.095.522,00, o maior valor repassado até o presente momento. Já em 2011 como o número de unidades executoras registradas no site do FNDE foi apenas 05, o montante transferido correspondeu a apenas 170.274,85, menor valor recebido para o período.

Outra forma de ilustrar os dados educacionais do município é através do IDEB. A tabela 4, a seguir mostra o IDEB em relação ao município de Cametá, ao Estado do Pará e ao Brasil.

TABELA 4 - IDEB DE 2007 A 2015 EM RELAÇÃO AO BRASIL, PARÁ E CAMETÁ

ANO/ PROJEÇÃO	BRASIL		PARÁ		CAMETÁ	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
2007	4.2	3.8	3.1	3.3	2.6	2.9
Projeção 2007	3.9	3.5	2.8	3.4	2.5	3.0
2009	4.6	4.0	3.6	3.4	2.7	3.2
Projeção 2009	4.2	3.7	3.1	3.5	2.9	3.2
2011	5.0	4.1	4.2	3.7	3.4	3.3
Projeção 2011	4.6	3.9	3.5	3.8	3.3	3.5
2013	5.2	4.2	4.0	3.6	3.7	3.3
Projeção 2013	4.9	4.4	3.8	4.2	3.6	3.9
2015	5.5	4.5	4.5	3.8	3.9	3.3
Projeção 2015	5.2	4.7	4.1	4.6	3.9	4.2
Projeção 2021	6.0	5.5	5.0	5.3	4.8	5.0

FONTE: INEP/MEC, 2017

As análises dos dados permitem afirmar que as escolas do município de Cametá, que o País - Brasil, o Estado do Pará e Cametá - PA, apresentaram uma elevação no IDEB. Cametá teve um crescimento de 14% nos anos iniciais do ensino fundamental, no período de

2007 à 2015. Neste mesmo período, houve um aumento significativo do IDEB nos anos finais, chegando à um aumento de 50%. O país, nos anos finais, totalizou uma elevação de 31% nos anos iniciais e 18% nos anos finais. O Estado do Pará nos anos iniciais teve uma elevação de 45% e nos anos finais 15%. Percebe-se que o município de Cametá ficou com uma pontuação abaixo da média nacional e estadual nos anos finais, porém nos anos iniciais apresentou maior avanço que média estadual e um avanço significativamente maior que a média nacional.

O aumento no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no país, no estado do Pará e no município de Cametá, pode estar relacionado à maiores investimentos em programas sociais e em especial na educação com a criação do PDE através do qual as escolas públicas foram contempladas com recursos vinculados a programas e projetos com objetivos claramente traçados de melhoria nos indicadores educacionais. A tabela 5 traz dados do Índice de desenvolvimento Humano do Estado do Pará. Observe.

TABELA 5 - Índice de Desenvolvimento Humano e seus componentes do PARÁ no período de 1991 a 2010

ANO	IDHM	COMPONENTES		
		IDHM RENDA	IDHM LONGEVIDADE	IDHM EDUCAÇÃO
1991	0,413	0,567	0,640	0,194
2000	0,518	0,601	0,725	0,319
2010	0,646	0,646	0,789	0,528

Observe que o componente que mais evoluiu, fazendo com que o IDHM do Estado do Pará chegasse aos 0,446, apresentando um avanço de 56% no período de 1991 à 2010, foi o fator Educação numa escala de 72%. Na segunda posição temos o elemento longevidade com aumento de 23% e em terceiro, o quesito Renda com apenas 14%. Nas avaliações oficiais, observa-se um crescimento significativo na educação, especialmente na última década. Esse crescimento pode estar relacionado a criação de programas e projetos, inclusive, o Plano de Ações Articuladas, o qual foi implantado primeiramente nas regiões Norte e Nordeste por apresentarem IDEB muito abaixo da média nacional. A tabela 6 traz dados específicos do Município de Cametá – PA.

TABELA 6 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E SEUS COMPONENTES CAMETÁ – PA NO PERÍODO DE 1991 A 2010

ANO	IDHM	COMPONENTES			POSIÇÃO QUE OCUPA	
		IDHM RENDA	IDHM LONGEVIDADE	IDHM EDUCAÇÃO	NO PARÁ	NO BRASIL
1991	0,328	0,434	0,645	0,126	4695 ^a	
2000	0,432	0,459	0,705	0,249		
2010	0,577	0,538	0,754	0,474		

Fonte: PNUD/BRAIL, 2013.

A porcentagem de aumento do IDHM foi de 76%. Esta taxa representa os avanços de 24% no IDHM Renda, 17% no IDHM longevidade e 76% no IDHM educação. É importante frisar o aumento significativo da educação em relação aos demais componentes, a qual estava apenas com uma pontuação de 0,126 e subiu para 0,474.

3.2 O CONSELHO ESCOLAR COMO INDICADOR DE DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA: DIAGNÓSTICO, DEMANDAS, PONTUAÇÕES E AÇÕES NO PAR DE CAMETÁ/PA.

Considerando os objetivos da pesquisa²⁶ apresentamos neste subitem a dinâmica de adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR) pelo município de Cametá e as interlocuções dos entes envolvidos haja vista que segundo o discurso oficial, dentre outros objetivos, o PAR é um instrumento de orientação de democratização da gestão da educação.

Antes de adentrarmos aos dados coletados em forma de entrevistas a partir das categorias centrais de análise do nosso objeto vejamos os principais elementos que compõem o PAR no município de Cametá, segundo a sistematização do Relatório Municipal do PAR na versão 2007- 2011 e 2011-2014, referentes ao indicador analisado na pesquisa – Existência e funcionamento de Conselho Escolar nas escolas da rede de ensino. Observe a tabela.

²⁶ Analisar as implicações do PAR (primeira e segunda versão) na gestão escolar da rede de ensino no município de Cametá-PA, no tocante à democratização por meio de conselhos escolares, no período de 2008 a 2011 e 2012-2014.

QUADRO 1. DADOS SOBRE CONSELHOS ESCOLARES NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ – PA.

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR	PONTUAÇÃO	AÇÃO
PAR - 2008 à 2011 (Primeira Versão).	X	X
PAR – 2012 à 2014 (Segunda versão)	3	Orientar a criação de conselhos escolares nas escolas que ainda não os implantaram e garantir condições de funcionamento e atuação dos conselhos escolares existentes na rede municipal de ensino.

Fonte: Relatório Municipal do PAR do Município de Cametá, 2008 e 2012.

Na primeira versão do PAR do município de Cametá (versão 2008 a 2011) o indicador não obteve pontuação, isto é, a primeira versão do PAR não faz referência em relação aos conselhos escolares.

Isso aconteceu, segundo os técnicos que estavam na equipe de implantação do PAR em Cametá, e, 2007, pois uma das condições para que Cametá fosse contemplado com o programa, seria o município ter conselhos escolares instituídos, desta forma no momento de preenchimento do formulário de diagnóstico para a elaboração do PAR, apontaram que o município tinha 100% dos conselhos escolares ativos e em ótimo funcionamento. Não obstante, é importante lembrar que este não é pré-requisito para a adesão ao programa, o que acontece é que os recursos financeiros e materiais dos programas e projetos vinculados ao PAR só podem ser geridos pelos conselhos escolares, portanto, a escola que não tem conselho não pode receber recursos do programa.

Já na segunda versão do PAR do município de Cametá (2012-2014) o indicador recebeu a pontuação 3 indicando: “quando existem em 50% ou mais das escolas da rede, conselhos escolares implantados, com participação atuante de todos os segmentos, eleitos democraticamente; a Secretaria Municipal de Educação sugere e orienta a implantação dos conselhos escolares. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar conselhos. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar conselhos escolares”. Gerando a seguinte ação “Orientar a criação de conselhos escolares nas escolas que ainda não os implantaram e garantir condições de funcionamento e atuação dos conselhos escolares

existentes na rede municipal de ensino”. (BRASIL, MEC/SIMEC, 2011) e as seguintes subações:

1. Elaborar ato legal que estabeleça as diretrizes para a criação e o funcionamento do Conselho Escolar nas unidades escolares da rede municipal (eleições, categorias representadas e sua proporcionalidade, competências, duração do mandato, periodicidade de reuniões, dentre outros aspectos que devem constar no documento).
2. Promoção de encontros periódicos entre conselheiros escolares do município para troca de experiências, para a criação do Fórum Municipal de Conselhos Escolares (caderno 12 do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares) e para a divulgação do Banco de Experiências de Conselhos Escolares (disponível no portal do MEC - www.mec.gov.br), incentivando a inserção, no Banco, de relatos das escolas da rede.
3. Instituir um grupo articulador de criação/ fortalecimento dos conselhos escolares, na rede municipal de ensino, que será responsável pelo estudo do material didático do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e de outros documentos relacionados à gestão democrática na escola.
4. Mobilizar os diversos segmentos (pais, estudantes, professores, demais funcionários da escola, diretores e comunidade local) para criação e implantação dos conselhos escolares, orientando o processo nas escolas. (MEC/SIMEC, 2011).

O formato que assumiu o PAR pela adesão feita pelo município de Cametá não corresponde às orientações oficiais. Segundo os sujeitos que estavam na secretaria no momento em que a política é apresentada o PAR foi incorporado às políticas voltadas para a educação no município com quase nenhuma discussão. O município aderiu à política, impulsionado por alguns fatores conforme descritos na fala do entrevistado da Secretaria de educação do município,

O município fez a adesão, seguindo as orientações na época do educa Amazônia, porque já estava se perdendo o prazo para a assinatura do convênio, além disso, o Estado já havia elaborado o seu PAR e o PAR de Cametá, segundo a equipe que chegou para dar assistência na elaboração era de que o PAR de Cametá era condição do PAR estadual e precisava ser elaborado urgentemente. A técnica dizia que não tínhamos tempo mas que ela tinha que cumprir a meta de sair de Cametá com o esboço do PAR de Cametá. Portanto, a equipe teve que fazer uma avaliação de todo o processo da secretaria municipal de educação de uma forma muito aquém das condições vivenciadas no cotidiano da escola, por conta de não perder o prazo, para a assinatura do convênio que iriam possibilitar ações concretas de financiamento para a secretaria de educação. (INF. 02/SEMED – TEC/PAR, 2016).

A decisão de aderir ao PAR não foi democrática. Houve um processo de indução do município de Cametá à adesão, pela forma como a política foi apresentada ao município. Observe que a equipe que chegou à Cametá, expôs duas situações que obrigou os municípios à aderir ao plano: não perder o prazo da assinatura do convênio, fato que reverberaria em perda de ações financiadas pelo governo federal para o município e atender às exigências de formulação do PAR municipal advindas da elaboração do PAR estadual. Os sujeitos da secretaria do município de Cametá não tiveram tempo de refletir sobre a decisão a ser tomada.

Nesse sentido, apesar do discurso de que através da política proposta os municípios desenvolveriam sua autonomia, o próprio processo de adesão demonstra que a autonomia do município foi ferida. O município não elaborou uma política própria, foi induzido a aderir a um plano com um modelo pré-estabelecido. Conforme Dourado (2006) a autonomia

[...] não é dada ou decretada. Autonomia é uma construção que se dá nas lutas diárias que travamos com os nossos pares nos espaços em que atuamos. Por isso, a construção da autonomia [...] requer muita luta e dedicação daqueles que estão inseridos nos processos educativos. (DOURADO 2006, p. 83)

Constrói-se autonomia no dia a dia, em espaços de liberdade, na discussão, reflexão e formulação de propostas próprias de um grupo a partir das especificidades do espaço em que atuam. Decretar a autonomia é negar a liberdade e cercear a participação. O município de Cametá – PA, foi submetido a elaboração e implementação de um plano que, no início não se construíram conjuntamente com os sujeitos locais que nem ao menos conheciam, não havendo, portanto, autonomia nesse processo de adesão da política por parte do município.

Desta forma, o PAR em Cametá ocorreu sem uma efetiva participação por parte dos sujeitos da gestão local. É importante destacar que esses sujeitos não conseguiram opinar sobre ações ou deliberar compromissos para além das orientações oficiais como demanda das instâncias superiores. Observe a fala do entrevistado quando indagado sobre o momento preciso de elaboração do Plano.

Nesse momento foi tudo muito confuso. A técnica da SEDUC, vinculada a SEDUC, mas prestando serviço ao Educa Amazônia, deu a orientação da construção do PAR [...] Chamou-se o secretário na época e disse, você tem que reunir uma equipe, e eu tenho que ter membros, das várias esferas da secretaria de educação e das escolas. E assim foi, foi uma correria, foram reunidos de forma aleatória, diretores, professores, alunos e demais profissionais envolvidos com a educação municipal. [...] Ninguém conhecia os instrumentos, nós passamos a conhecer as dinâmicas das dimensões, dos indicadores nesse momento, ela chegou lá, abriu o arquivo dela no computador, e já eram os indicadores de acordo com a dimensão e a área, somando a pontuação. Ela iria fazendo perguntas conforme o indicador e nós iríamos fazendo aquela avaliação, o município tem isso aqui? - não, o município não tem isso aqui. [...] Com base muito mais em dados estatísticos, com base no censo municipal para que nós pudéssemos estar refletindo a realidade escolar do município [...] e a partir daí ela elaborou aquela síntese para a construção do documento que foi vinculado à secretaria do estado da educação e vinculado ao MEC. Ou seja, foi implementado ao MEC. (INF. 02. SEMED - TEC/PAR, 2015).

Olha! Eu posso te dizer o seguinte: eu participava assim [...] quando no momento era convocado, né! Nas reuniões, era eu sempre, o Durval o diretor da Escola Santa Maria que na época era o professor Edson Coelho, depois o Professor Marcio. E ai é nesse primeiro momento [...] era eu e o Durval. O professor Juca né! que participava dessas reuniões e, algumas vezes, a diretora da Escola Dom Romualdo de Seixas - a professora Dinalva. Ao todo incorporava as seis ou sete pessoas e cada um tinha uma função. Mas assim [...] era mais para catalogar informações, fazer levantamento de dados pra nós porque o responsável por alimentar o sistema era o Durval. Foi elaborando aos poucos. É [...] gradativamente para o município que foi uma ação que tipo começou no município, mas não parou porque o MEC acionava que tinha que ser isso e como não tinha passado tal projeto precisaria atualizar uma ação X ou Y e, ai a gente sentava de novo pra fazer esses trabalhos. (INF. 01. SEMED - TEC/PP, 2015).

Pelos relatos acima se podem evidenciar que não houve um preparo dos profissionais da SEMED para elaboração do PAR, não houve tempo suficiente para um diagnóstico mais preciso da realidade educacional do município e poucos sujeitos foram chamados para participar da elaboração e quando chamados foi de forma aleatória. Vale ressaltar que estes sujeitos não tiveram voz ativa no momento de elaboração, haja vista que Segundo Bordenave (1983) a participação

[...] envolve ela mesmo processos participatórios, isto é, atividades organizadas dos grupos com o objetivo de expressar necessidades ou demandas, defender interesses comuns, alcançar determinados objetivos econômicos, sociais e políticos, ou influir de maneira direta nos poderes públicos. (BORDENAVE, 1983 p. 26).

A participação pressupõe a própria organização de pessoas a fim de estabelecer ou alcançar objetivos próprios de um grupo, para tanto, as pessoas tem liberdade para opinar e sugerir sobre questões relevantes para o encaminhamento de ações. Todavia, os sujeitos envolvidos no processo de elaboração apenas prestaram informações de acordo com formulários já elaborados para o diagnóstico da situação da educação do município e não tiveram espaço para propor ações para além das já estabelecidas através de um leque de opções oferecidas pela ferramenta do PAR.

Podemos perceber que a participação não foi voluntária, tal como preconizada por Bordenave (1983), pois não foi realizada por iniciativa das pessoas envolvidas. Se aproximou mais de uma “*participação provocada* por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos ou os manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos previamente estabelecidos. (BORDENAVE, 1983, p. 28). Os sujeitos, foram manipulados a atingir objetivos estabelecidos na esfera federal.

O município ao aderir ao plano aderiu a uma proposta previamente formulada, sem a participação de sujeitos envolvidos com o processo educativo municipal, que conhecem a realidade, necessidade e anseios do município e que portanto, deveriam ter garantida

condições de formular e desenvolver propostas que atendam à interesses econômicos e sociais da população Cametaense.

Desse modo, podemos inferir que no Município de Cametá a adesão ao PAR não se deu através de um processo de descentralização no sentido de democratização. Esse processo se deu pela formação de um “consenso utópico e indica a presença de uma representação cultural hegemônica, segundo a qual a noção de democracia passaria a estar diretamente vinculada à noção de descentralização, trazendo implícita a ideia de autonomia dos atores sociais.” (MARTINS, 2003, p. 111). Ou seja, os atores envolvidos no processo além de serem em número muito reduzido não planejaram, de fato, ações educacionais de interesse do município, pois a autonomia destes sujeitos não foi respeitada. O que ocorreu foi um processo de desconcentração.

Esta segundo Viriato (2004) tem o significado de “ratificar políticas educacionais que proporcionem um processo crescente de desprendimento de poder por parte do Estado, em que o sistema educacional seja regulado pelo mercado” (VIRIATO, 2004 p. 47). O município aderiu a um plano ligado ao PDE, como já discutido anteriormente, que tem a pretensão de vincular a educação e aos princípios e perspectiva do mercado, para tanto tem como parâmetro o IDEB. O “um processo que visa a assegurar a eficiência do poder central, configurando-se, portanto, como um movimento de cima pra baixo (MARTINS, 2003, p. 111)”.

Ainda sobre a implementação do PAR em Cametá um dos informantes afirmou que:

[...] parece que a Secretaria de Educação não conseguiu implementar desde 2007. Acho que a partir do final de 2007 e 2008 começou engatinhar algumas atividades relacionadas para elaboração do PAR no município, mas eu pouco participei. Foi assim: reuniões e reuniões, direto. A gente estava se articulando ai todo o dia, mas eram alguns momentos que se fazia uma ação totalmente integrada. Eu acho que o caminho que a Secretaria tem que seguir ainda falta - uma diretriz. (INF. 01. SEMED-TEC/PP, 2015).

Pelo depoimento e, também pelo relatório do PAR no portal do SIMEC/MEC o município de Cametá começa a implementar as ações do PAR em 2008. O informante reafirma a ausência de uma diretriz da Secretaria de Educação capaz de orientar a implementação posto que nesse município o Comitê do PAR era inexistente, conforme previsto nas suas orientações normativas.

A implementação do PAR exigia, segundo orientação oficial, um Comitê Local, para que desse um suporte na execução e acompanhamento das ações do PAR. O decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas

compromisso Todos pela Educação, pauta entre as 28 diretrizes, a serem seguidas pelos sistemas municipais e estaduais, com colaboração da união “XXVIII- organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.” (BRASIL, 2007). O cumprimento desta, assim como das outras diretrizes devem pautar-se em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes.

Do mesmo modo sobre a questão do Regime de Colaboração o coordenador de departamentos e projetos declarou que este realmente não se efetivou nas ações demandadas pelo PAR. O mesmo afirma que a Secretaria Municipal de Educação não recebeu suporte nem mesmo para atuação dos membros que tratavam do PAR.

Professora eu não sei se vou me equivocar nessa minha resposta, mas era tão bonito realmente as diretrizes ali [...] a proposta que era definida nesse regime. Eu posso dizer o seguinte: eu acho que a Secretaria não conseguiu ter realmente essa colaboração do Estado entre Município e nem do município entre governo federal a gente nunca teve acesso, se veio recurso. Só a parte técnica por parte do estado. (INF. 01. SEMED –TEC/PAR, 2015).

O Regime de Colaboração que legalmente foi assegurado na Constituição Federal de 1988 não se reduz a ajuda técnica, mas requer esforço conjunto entre os entes federados tanto na formulação que envolve esse apoio técnico como e, principalmente no desenvolvimento das ações em educação com contrapartidas financeiras das partes envolvidas. O Regime de Colaboração requer descentralização de recursos, compartilhamento de poder de decisões e não transferências de responsabilidade e delegação de tarefas.

Com base em Werle (2006) podemos afirmar que o Regime de Colaboração é um modo de administrar a educação, com base em trabalho autônomo e, ao mesmo tempo compartilhado. Pauta-se na ideia de colaboração entre os entes federados para a execução de ações, pensadas e construídas coletivamente. Destarte, o Regime de Colaboração implica processos e regulamentações os quais “se estabelecem pela constante construção, interpretação e apropriação da corresponsabilidade entre os entes federados com vistas à consolidação de uma educação de qualidade e de bases necessariamente democráticas e participativas” (WERLE, 2006, p.51).

Ainda para a autora, o que acontece nas políticas educacionais a exemplo do PAR caracteriza-se uma forma de controle de práticas de ingerência quando observa-se que os municípios ao aderirem ao Programa o fizeram sob condicionantes do Plano de Metas, não havendo autonomia do poder local na formulação de ações dessa política. O Município o

aderiu a fim de receber recurso técnico e financeiro do MEC para aperfeiçoar as redes de ensino. Observe os conceitos desenvolvidos por Werle (2006)

A ingerência tem um sentido, uma direção seguindo, da instância federal para a Estadual, ou da Estadual para a Municipal. A ingerência envolve uma certa prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica certa passividade e adesão das demais. [...]. A permeabilidade é uma característica concomitante e subsequente à ingerência e consiste em um conjunto de assentimentos e práticas político - administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de uma instância sobre as outras. A permeabilidade envolve, também, concessões, negociações, falta de posicionamento crítico e omissões político-administrativas, revelando uma certa subordinação e dependência da instância que a pratica, caracterizada como permeável diante das demais. Pela permeabilidade, as equipes da instância municipal aderem às programações de outras e as incorporam a seus planos de ação, criam cargos e um espaço estrutural na Secretaria Municipal de Educação para viabilizar tais programações. (WERLE, 2006, p. 34).

Quando nos atentamos para o direcionamento que foi dado para o município de Cametá para a adesão ao PAR verifica-se, em certo sentido, a presença desses dois processos – ingerência e permeabilidade. Em relação à permeabilidade é possível perceber que o município fica subordinado e dependente da instância estadual para a elaboração do PAR, na medida em que não houve interlocução para as tomadas de decisões em âmbito local. O processo de ingerência se deu pelo fato de Cametá elaborar o PAR devido a uma adesão realizada em troca de apoio técnico e financeiro do MEC, através desta adesão o município fica submetido à realizar ações pensadas na esfera federal.

Para se discutir as questões atinentes aos conceitos de descentralização, autonomia e de participação, tendo em vista o maior ou menor envolvimento dos sujeitos da política local na organização do PAR a fim de percebermos a concepção de gestão, tendo em vista as implicações do PAR requer que recuperemos os princípios de gestão democrática da educação e, da escola pública.

Democratizar a gestão é oferecer uma educação com base em princípios democráticos que ainda é um desafio na sociedade contemporânea. Segundo Bastos (2005) a participação é ainda um desafio na realidade educacional brasileira. Na visão de Paro (2008) o maior desafio para democratização do planejamento e da gestão em todos os âmbitos sociais. (PARO, 2008).

A Constituição Federal de 1988 faz a opção pela gestão democrática do ensino público. Esta gestão deve pautar-se, portanto, em princípios democráticos. Portanto, é importante frisar que o conceito de democracia substantiva de Wood (2007), discutido no primeiro capítulo, o qual possibilitava que todos os sujeitos participem ativamente das decisões, intervindo na administração pública, garantindo seus interesses políticos,

econômicos e sociais nos faz pensar que a gestão democrática escolar é um espaço em que todos os sujeitos envolvidos devem participar do processo pedagógico, administrativo e financeiro, no sentido de possibilitar uma elevação nos aspectos políticos, econômicos, intelectuais e sociais dos sujeitos que por ali passam.

A participação a qual nos referimos para o âmbito escolar, no entanto, é aquela em que, segundo Bordenave (1983) não pode ser um conteúdo que se pode transmitir, mas uma mentalidade e um comportamento com ela coerente. Reitera, ainda o autor que “também não é destreza que se possa adquirir pelo mero treinamento. [...] só se pode aprender na práxis grupal. Parece que só se aprende a participar, participando.” (BORDENAVE, 1983, p. 74). Nesse sentido, os sujeitos da escola aprendem no próprio ato de participar, a participação não é algo adquirido, é aprendida e aperfeiçoada a partir das situações e do exercício da prática para realização de ações que fazem e intervêm na gestão.

Todavia, há diversos mecanismos na escola que auxiliam a consolidação deste processo, destacando-se os Projetos Políticos-Pedagógicos, critério para escolha de diretores, incluindo eleições diretas e Conselho Escolar e, outros. Sobre escolha de diretores

Qualquer que seja o processo de escolha, o diretor permanece sendo uma figura central no esquema de poder que envolve o funcionamento da instituição escolar. Uma das formas de limitação deste poder monocrático é a implantação de colegiados, outro mecanismo largamente utilizado pelos sistemas de ensino como expressão da gestão democrática. (MENDONÇA, 2001).

O conselho escolar é um órgão de deliberação, consulta e mobilização e, talvez, o mais importante para uma gestão democrática porque tem um campo representativo da comunidade escolar bastante abrangente. Essa importância do conselho é atribuída devido ao papel que o mesmo exerce enquanto órgão de decisão colegiada. Ao atuar em questões administrativas, pedagógicas e financeiras da escola, provoca um novo tipo de relação entre os segmentos da escola. Deste modo, deve atuar “não como instrumento de controle externo, como eventualmente ocorre, mas como um parceiro de todas as atividades que se desenvolvem no interior da escola”. (BRASIL/MEC, 2004, p. 20).

Veiga (2001) ao refletir sobre o papel do Conselho Escolar na democratização das relações sociais no cotidiano da escola, afirma que o mesmo deve

[...] favorecer a aproximação dos centros de decisão dos atores. Isso facilita a comunicação, pois, rompendo com as relações burocráticas e formais, permite a comunicação vertical e também horizontal. Sob essa ótica o Conselho possibilita a delegação de responsabilidades e o desenvolvimento de diversos participantes. É um gerador de descentralização. E, como órgão máximo de decisão no interior da escola, procura defender uma nova visão de trabalho. (VEIGA, 2001, p.116).

As atividades que ocorrem na escola não devem ocorrer sem discussão, planejamento e uma finalidade coletivamente construída. Desta forma, os conselhos escolares tem importante papel no sentido de viabilizar a participação da comunidade escolar nesse processo coletivo, para que a direção da escola não decida e execute sozinha. Deste modo, o Conselho Escolar deve atuar em parceria e as relações precisam ser democráticas.²⁷

Ao considerarmos as 28 (vinte e oito) diretrizes do PDE/PMCTPE, e dentre estas a diretriz XXV (vinte e cinco) “Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso.” (BRASIL, 2007a), induz a analisarmos as possíveis mudanças em termos de ampliação do número de CE na rede municipal de Cametá bem como a melhoria de funcionamento dos conselhos escolares já existentes demandados pelo PAR, pois a adesão desse programa pelos municípios significa uma adesão às Metas do Compromisso Todos Pela Educação. Entretanto, observe a fala do técnico responsável pelos conselhos escolares, do ano de 2006 a 2012.

[...] Não foram realizadas ações nesse sentido, referentes ao conselho escolar, não que eu saiba. Eu fiquei responsável pelos conselhos, nessa questão de orientação por oito anos e nunca chegou ninguém do PAR pra gente realizar formação, seminário, nunca ninguém chegou pra mim e falou à respeito de meta, de ações que tinha que realizar, e nesse PAR de 2011 à 2014 eu nem sabia que contemplava ações para criação e funcionamento de conselhos escolares e durante tá na SEMED até hoje nunca vi serem realizadas. Eu era responsável pelo conselho, mas não tem nada a ver com o PAR, fazia meu trabalho sozinho para orientar os conselhos. A pessoa que trabalha no PAR cuida só da plataforma, não faz nada além disso. Se essas ações fossem realizadas mesmo seria muito bom pra gente ir além de orientações sobre questões burocráticas e esclarecimentos sobre a atuação do conselho (INF. 05. SEMED – TEC/CE, 2016).

A fala do entrevistado deixa evidente que o Plano de Ações Articuladas - PAR, enquanto instrumento de materialização do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, não desencadeou o desenvolvimento de ações a serem realizadas a fim de que fosse criado e aperfeiçoado o funcionamento de novos conselhos nas redes de ensino de Cametá – PA. O técnico responsável pelo PAR, no período de 2007 à 2012, afirma

²⁷ O município de Cametá realizou o diagnóstico da situação educacional e elaborou o seu PAR, no final de 2007 e início de 2008. Entretanto, na sua primeira versão o documento não faz referência ao conselho escolar.

É uma das primeiras demandas do PAR que está pontuada, está lá na Gestão que era o fortalecimento dos conselhos escolares, um dos indicadores da gestão que dizia que deveria ter capacidade através da escola de conselhos, 4 (quatro) profissionais que seriam multiplicadores, o PAR trabalhava muito com a multiplicação, eu vou formar essa demanda aqui, e essa aqui eu vou multiplicar no resto do município. Os conselhos escolares foram criados por força da legislação, como condição da regularização da escola, da parte de recursos por que era condicionado [...], mas não houve um fortalecimento da formação destes conselhos escolares e no entendimento da sua responsabilidade dentro da escola, os conselhos escolares existiam ali... Quem poderia trabalhar melhor essa questão de conselhos escolares, na época era o professor Paulo Henrique. [...] sua atuação, a meu ver, foi limitada pela disposição política. [...] Era péssimo o acompanhamento com relação à criação, constituição, regularização dos conselhos, até mesmo do ponto de vista da ação de formação para a atuação era muito frágil [...] não existia a preocupação. (INF. 02. SEMED – TEC/PAR, 2016).

O entrevistado revela que apesar de esta proposto no PAR ações no sentido do fortalecimento dos conselhos escolares, o município não desenvolveu ações correspondentes ao proposto no plano, pois os conselhos não receberam formação que lhes possibilitasse atuação como se deveria.

Ainda sobre as demandadas por CE da rede municipal de educação de Cameté a partir do PAR o Técnico da Divisão de Programas disse que essa secretaria

Não acompanha hoje e nem também naquela época [...] eu acho que deveria ter um sistema de ensino a partir do Conselho Municipal de Educação determinado através daquela lei [...] o que a gente sabe é que tem a Lei do CME com um grupo específico para direcionar as ações dos conselhos escolares, acompanhando de perto a formação dos conselheiros [...] mas pra mim hoje e antes [...] nunca houve efetivo acompanhamento. Quando a gente conseguiu fazer alguns trabalhos com os conselheiros foi muito rápido e os resultados são lentos que não atendeu toda a demanda ou a expectativa. Eu acho que precisa fazer ainda muito em relação ao conselho. [...] os conselhos escolares são instrumentos importantíssimos pra se acompanhar no processo educacional pra se inserir dentro do contexto da escola uma forma que possa realmente contribuir com a gestão. Infelizmente está ali só pra cumprir tabela - usando uma linguagem popular - e, pra apenas não digo assim que todos, pra gerenciar recurso que, às vezes, nem isso consegue fazer e, [...] acaba caindo ai nos problemas em relação a prestação de contas. (INF. 01. SEMED – TÉC/PAR, 2015).

O relato acima destaca a importância do CE, mas segundo o informante a Secretaria Municipal de Educação não tem um direcionamento para acompanhar os conselhos escolares nas escolas. Não há, segundo ele, formação para conselheiros como parte do fortalecimento do CE em vista de que para a melhoria do funcionamento destes torna-se fundamental que seus membros assumam os papéis para o quais foram eleitos/selecionados por seus pares.

Já a técnica do PAR, anos de 2013 à 2016 afirma que o PAR apresenta elementos que indicam ações na criação de um departamento de conselhos escolares.

Olha o PAR é a nave, então pra poder funcionar o PAR tem preencher todos itens que ele quer. Por exemplo, tem conselho? Tem o documento? Quantas escolas tem conselho? Então a gente vai fazendo o PAR, a nossa relação lá é dizer o que tem e o que ainda não tem, e de lá como nós organizamos uma coordenação, é essa coordenação é que vai estudar tudo referente ao conselho. A mesma coisa o Pacto, “tem o pacto?”, então o PAR vai preencher e aderir ao Pacto, tá agora tem uma coordenação, então essa coordenação vai aderir e trabalhar, assim como é no pacto. É quase a mesma coisa o conselho, eu não trabalho todo o conselho, se envolve porque a gente tá lá, mas só fiz preencher quantas escolas no município, quantas tem conselho, quantas tem prédio próprio, isso a gente faz, o PAR é pra gente tá monitorando o que tem, o que foi feito e o que ainda vai ser feito (INF. 03. SEMED – TÉC/PAR, 2016).

O informante acima tem uma visão do PAR enquanto uma ferramenta que engloba vários programas. Sinaliza não compreender adequadamente a ferramenta. Diz ser algo que serve para monitorar, preenchendo as informações que são exigidas pela plataforma tanto sobre o que já foi feito como o que, ainda, vai ser feito. Apesar da visão restrita do informante a respeito do PAR o relato deixa transparecer que a partir do PAR foi criada uma coordenação para tratar do CE. Assim, como o Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC que é um departamento vinculado ao PAR, espécie ação que demandou execução a partir do PAR – do segundo PAR, a coordenação dos conselhos escolares foi contemplada como ação do PAR para ser executada. Entretanto, observa-se que essa ideia foi contraposta pela Coordenadora de conselhos escolares.

Esse departamento foi criado também no governo de 2001 à 2004 que foi o primeiro governo do PT aqui em Cameté. Aí eu que coordenei esse departamento. Foi só nesse período que teve coordenação de conselho [...] Passado esses oito anos do governo do Prefeito Valdoli e não tinha. Não sei como eles faziam mas esse departamento eu trabalhei nos dois mandatos do PT, agora de 2013 à 2016 e que teve esse departamento. (INF. 04. SEMED – TÉC/CE, 2016).

Percebe-se, pelos relatos que a coordenação de conselho escolar como um departamento da Secretaria de Educação de Cameté foi criada a partir do PAR²⁸, na versão II, embora o município tenha feito a adesão ao Plano de Metas em 2007 e elaborado o PAR entre o fim desse ano e início do ano 2008 (BRASIL/MEC-SIMEC, 2008). Desta forma, não podemos dizer que o PAR teria desencadeado a coordenação de conselhos, pois, o PAR foi implementado no ano de 2007 e em 2001 já havia sido criado uma coordenação de Conselhos Escolares. Essa ideia pode ser confirmada com o relato de um técnico responsável pelo PAR que atuou no período de 2010 à 2012. Veja:

²⁸ O relato faz menção a coordenação de Conselhos entre 2001 e 2004 como iniciativa da Política da Escola Caá-Mutá, um projeto petista de Educação nesse município, cujo recorte histórico não interessa para este trabalho.

As ações demandadas pelo PAR referentes à conselhos contava com o apoio da Escola de gestores. Este é um programa ligado ao SIMEC que é a ferramenta de gestão do PAR. Promove formações para elaboração de conselhos escolares, para atuação dos conselheiros. Iria ocorrer os cursos de formação em Belém, nós iríamos em Belém participar das formações e aqui iríamos passar para os membros dos conselhos. Não foi feita as formações pois nosso governo perdeu as eleições em 2012. [...] eu iria ser o multiplicador das formações dos conselhos escolares, entretanto, não tive como realizar essa tarefa, quando se muda a gestão você sabe como é, né!? Só me lotaram em uma escola e não me procuraram para que eu pudesse repassar para a nova gestão as informações sobre o plano e como as coisas estavam, eu não sei o que eles fizeram, mas não me procuraram, não sei como conduziram esse trabalho. (INF. 06. SEMED- TÉC/PAR, 2016).

É possível compreender a partir desse relato que como a segunda versão do PAR foi formulada no ano de 2012, a técnica responsável pelo PAR, que teria que impulsionar o desenvolvimento das ações previstas no PAR a partir de 2013. Entretanto, como não houve transição de um governo para o outro, ela alega desconhecer a ferramenta e, por isso, se limitou a tarefa de alimentação do sistema.

É importante, então, pontuar que o PAR pouco contribuiu para a criação e funcionamento dos conselhos escolares dos municípios e neste caso na Rede de ensino de Cametá. Contudo é preciso compreender como se deram os processos de orientação para a criação e funcionamento destes conselhos escolares no município.

Segundo o professor responsável pelos conselhos do ano de 2004 a 2012 a dinâmica de criação de conselhos começou com as escolas estaduais antes da municipalização e depois da municipalização, em 1999 quando foi criado o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

O PDDE Programa Dinheiro Direto na escola, tem suas ações agregadas, por exemplo o Mais Educação é uma ação, o PDE escola, PDDE estrutura, o Água na escola, são ações agregadas do PDDE, do programa Dinheiro Direto na Escola. Então, o PDDE em si, começou em 99, até 2008 só era o PDDE básico, o comum, geral, uma só conta, um só valor, e aí depois começaram as ações agregadas, por exemplo, o PDE escola pra aumentar a parte pedagógica da escola...é outra conta bancária. O Mais Educação também é outra conta. Tem escola que o conselho tem quatro conta bancária. Assim de 2004 a 2011 aumentou o número de conselhos, foram criados 59 conselhos e essa ampliação de projetos colaborou pra que as escolas se interessassem mais para criação de conselhos [...] O processo sempre foi orientado para as escolas fazerem a eleição...o município era vinculado ao regimento da SEDUC, mas vinha as cartilhas via SEDUC orientando o processo de eleição. Foi a partir daí que começou esse processo de eleições. (INF. 05. SEMED – TÉC/CE, 2016).

Os conselhos do município foram formados por uma exigência da Secretaria de Educação, pois o MEC só poderia repassar os recursos financeiros através de programas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), se a escola tivesse conselho

regularizado. Deste modo, muitas escolas que ainda não tinham conselho criaram e as que estavam com conselhos inadimplentes o regularizaram.

Os conselhos escolares do município, então, foram criados para atender às exigências burocráticas do governo federal para assim atender os requisitos da gestão gerencial, pois as escolas só receberiam recurso financeiro se as mesmas tivessem uma Unidade Executora - UEX. A criação de conselhos aumentou em 2008 por conta da ampliação de programas do governo federal direcionados à escola. Vale ressaltar que, os relatos de membros do conselho do período em que o técnico responsável pelo conselho atuava, que indicam que SEMED ofereceu suporte técnico para a criação de conselhos no município.

[...] a orientação foi como formar um conselho, pra gente seguir, fazer os procedimentos pra não ter problema, entendeu? Inclusive foi até um rapaz lá dá uma orientação pra gente na escola mesmo, foi o Luís Medeiros. Essa orientação foi mais burocrática, sobre organização mas também orientou em termos de função, do papel de cada membro do conselho, inclusive ele distribuiu uma cartilha, do governo federal. Foi! Isso mesmo! Aí chegou pra gente. O Presidente de 2011 não estava na formação mas tinha membros do conselho na formação. (INF.03. ESC/02-PRESIDENTE DO CE, 2016).

O aspecto mais importante que ele deu foi assim porque ele esclareceu qual a função de cada um, porque muitas das vezes tu tá no processo mas tu não sabe qual a tua função, por exemplo, o aluno, coordenador do conselho, às vezes até mesmo o membro nato que é o diretor. Mas enfim foi muito bom, porque ele orientou cada membro, como é que se deveria fazer, principalmente dinheiro quando chega, o pessoal, todo mundo fica. Então ele orientou cada segmento, representante da comunidade, professor...o qual era a função, e também mandou esses cadernos, porque tem coisa que você vai aprender mesmo com o tempo, com a prática, com os problemas que vão aparecendo na escola. Ele orientou mais a questão da função no aspecto financeiro? Foi isso? Não, ele orientou os alunos pra quando acontecesse algum problema de aprendizagem, de reprovação de evasão também, problema de professor com aluno, tudo isso também foi explicado. (INF.03. ESC/01- MEMBRO DO CE, 2016).

Observa-se pelos relatos que a secretaria fez uma orientação no âmbito burocrático e acerca do papel dos membros do Conselho Escolar, da função do CE, oferecendo um suporte para criação dos conselhos, como realizar a prestação de contas, orientações para manter o conselho regular, embora não tenha ofertado cursos de formação.

No começo da gestão do Partido dos Trabalhadores – PT, em 2013, segundo a técnica do PAR não havia uma diretriz para orientação dos conselhos escolares do município de Cametá. A mesma garantiu que não havia nenhuma diretriz que orientasse o Conselho Escolar, mas que o MEC disponibilizava os cadernos que dariam conta dessa questão.

Estes cadernos têm orientações desde criação, organização e papel dos conselhos escolares, as funções de cada membro quanto à atuação em diversos aspectos. Mas em que pese a importância dessa iniciativa concebe-se como uma ação imposta sem a devida

interlocução com as instancias locais haja vista que vem direcionados pelo MEC para orientar os conselhos escolares. Os coordenadores de programas da secretaria municipal revelaram que a reunião com os diretores e o repasse dos cadernos e as orientações para a criação do conselho não estava sendo suficiente. Deste modo, na gestão do Partido dos Trabalhadores – PT em Cametá- PA criou uma coordenação. Esta coordenação ficou responsável por orientar as escolas para criação de conselhos. A forma como davam assistência às escolas pode ser observada na fala da técnica do PAR.

No início era a Flor, a Fátima e a Ana. Eles faziam o seguinte ou o coordenador ia lá...mas elas fizeram também várias reuniões nas escolas e fizeram dois seminários no espaço lá do SINTEPP que era pra atender o interior e o pessoal da cidade e nesse seminário trouxeram gente de Belém, o Antônio Carlos, a Ilda veio também pra dar essas informações como o maior problema era na documentação do conselho, quando termina porque é de dois em dois anos (INF. 03. SEMED – TEC/PAR, 2016).

A coordenação ofereceu um suporte inicial, através de reuniões nas escolas e seminários com profissionais para dar orientações, principalmente sobre questões relacionadas à organização do conselho. Contudo, seria preciso ir além dessas orientações burocráticas, é preciso também orientações mais específicas sobre a atuação dos membros do conselho escolar. Estas orientações deveriam ser realizadas através de formação, não de forma aleatória, mas duradoura.

É importante discutir alguns fatores mais amplos que dificultaram a forma como o PAR foi implementado na rede de ensino de Cametá – PA. Estes fatores estão relacionados a problemas políticos locais, principalmente a uma questão histórica mais geral que é a cultura do fisiologismo. A engenharia do PAR ao se “chocar” com a realidade do município encontra dificuldades em aspectos singulares mas também a esses aspectos que fazem parte da história política do País.

Analisemos, então, as questões envolvidas na troca de governo no Município de Cametá, no ano de 2013. A partir da pesquisa de campo realizada no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, podemos afirmar que com as eleições do ano de 2012 em que o DEM (que é a sigla do partido dos Democratas) perdeu as eleições para prefeitura de Cametá e o Partido dos Trabalhadores – PT ganhou as eleições e passou a governar o município, tendo o prefeito tomado posse em Janeiro de 2013, e nomeado os chefes de secretarias e, em acordo com estes os chefes de departamentos e outros cargos de comissão e de confiança, observou-se que não foi realizada uma transição de governo para outro. Em consequência o profissional que assumiu a gestão do PAR no novo governo não teve informações suficientes sobre os

procedimentos para encaminhar a gestão no sentido de promover o aperfeiçoamento da gestão da educação da rede. A falta de comprometimento com a educação por parte da equipe gestora do governo anterior e os vícios de uma política local, privatizando o espaço público prejudica o sentido que o PAR assume, conforme regem os documentos oficiais. Isso evidencia os problemas ocasionados pela falta de transição, a qual deveria ser imprescindível neste momento de troca, pois segundo Santana *et. al.* (2012) ao discorrer sobre a necessidade transição do governo local, assinalam:

O momento pós-eleitoral implica na finalização de um governo e no início de outro. Isso demanda preparação e mostra o quanto é plural o fenômeno; é algo tão grande ou muito maior do que o próprio pleito recém-disputado porque os governantes se incumbirão da árdua tarefa de sincronizar e compartilhar informações várias relativas ao destino das suas comunidades. (SANTANA *et. al.*, 2012, p. 13).

A transição de governo, nesta direção, é o momento de passagem de uma gestão política para outra, o que exige o repasse de todas as informações a respeito da administração local para os novo governo, tendo em vista os princípios de bem comum da população. Contudo, como este momento não foi realizado no município de Cametá, A equipe que assumiu de 2013 à 2016 não tinha conhecimento das ações à serem realizadas e portanto, não desenvolveu as atividades, acarretando assim na descontinuidade das políticas públicas.

Spink (1967) dar uma conceituação à expressão “continuidade e descontinuidade administrativa”, entendendo que esta

Refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e indireta, a cada mudanças de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem-número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas. Essa distribuição pode envolver pessoal e/ou externo às entidades, e a dimensão e profundidade das alterações são bastante variáveis. Em certas empresas estatais, por exemplo, tem-se verificado uma estabilidade quase vitalícia nos níveis de direção, enquanto em outras o rodízio faz lembrar uma “churrascaria em hora de pico”. A mesma diferença se manifesta na Administração direta. (SPINK, 1967, p. 57).

O conceito desenvolvido pelo autor ultrapassa a ideia de que os problemas da descontinuidade das políticas públicas são apenas a não continuidade de determinado trabalho, o rompimento no desenvolvimento de determinadas ações na administração pública e centra-se nas incongruências que são geradas a partir do momento em que há uma troca de governo. Neste caso, a ampla rotatividade provocada pela mudança de governo e troca de dirigentes desencadeia os contrassensos e impasses na gestão pública. Isto acontece

principalmente porque cada governo quer se promover, para isso precisam mostrar trabalhos realizados em ações próprias do governo. Segundo Saviani (2011)

Parece que as nossas iniciativas em educação pecam por uma extrema descontinuidade, e isso, a meu ver, entra em contradição com uma das características próprias da atividade educacional, com uma das características que se insere na natureza e especificidade da educação, que é a exigência de um trabalho que tenha continuidade, que dure um tempo suficiente para provocar um resultado irreversível. Sem se atingir o ponto de irreversibilidade, os objetivos da educação não são alcançados. (SAVIANI, 2011, p. 92).

O autor enfatiza o problema, situando-o como um dos grandes empecilhos para a melhoria da qualidade da educação, uma vez que a descontinuidade é um problema que atinge as propostas educacionais, inviabilizando sua continuidade nas mudanças de governo. A descontinuidade está em um movimento contrário aos princípios que deveriam nortear a educação na prática material.

O PDE através do PAR traz uma proposta que tenta sanar este problema. Segundo o que prevê o PDE/PAR a visão sistêmica, a territorialidade e a continuidade das ações são pilares de sustentação e, por si só dariam sequência às ações a serem desenvolvidas independente da troca de governo, para serem refletidas e aperfeiçoadas, a fim de dar prosseguimento à um trabalho já em desenvolvimento. Observe o discurso oficial

O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL 2007, p. 25).

De fato, a multidimensionalidade do PAR traz a proposta de ter um forte impacto em todas as dimensões da educação e o planejamento desta num tempo denominado de plurianual - temporalidade esta que possibilitaria que estes impactos não fossem avulsos e sem durabilidade, pois é plurianual, elaborado para ser desenvolvido durante, independente de troca do governo e elaborado novamente depois da finalização de cada versão. Ficou evidente, contudo, na realidade pesquisada as “marcas” da descontinuidade na gestão da política do PAR, pois embora o programa tenha continuado ativo, devido a política ter uma proposta à nível federal de continuidade, as ações e subações prescritas no PAR não foram desenvolvidas. Apenas os projetos que viabilizam recursos financeiros e materiais foram viabilizados pela esfera federal para as escolas que havia formalizado conselho, mas as ações

que deveriam ser realizadas pelos técnicos responsáveis pelo PAR com a participação da sociedade, ficaram apenas no documento do PAR. Com relação a esses problemas Saviani (2011) então adverte

A questão da descontinuidade põe-se, portanto, como um problema da maior gravidade no âmbito do que estou chamando de materialidade da ação educativa, manifestando-se de maneira particularmente forte nas políticas educacionais. O problema apresenta-se aí com um grau tal que inviabiliza qualquer avanço no campo da educação. [...] Com esse grau de descontinuidade, não há como fazer frente às questões especificamente educacionais [...] a política educacional precisa levar em conta essa peculiaridade e formular metas não apenas a curto, mas a médio e longo prazo e instituir propostas que possam, de fato, ser implementadas e avaliadas no seu processo e nos seus resultados. (SAVIANI, 2011, p. 109).

A tarefa que se impõe a política educacional, a mais afetada segundo o autor com o problema da descontinuidade, é preservar o princípio da continuidade através da criação de condições que não possam ser revestidas a cada novo gestor da política e que, portanto, a troca de governo não represente a desconstrução da política já elaborada e em andamento.

No bojo da questão da descontinuidade das ações previstas no PAR, podemos observar que o não desenvolvimento das ações referentes ao conselho escolar foi a forte presença de características de gestão patrimonialista tanto na composição da equipe gestora da SEMED de Cameté quanto no exercício dos cargos, assim como ocorre em outros órgãos e instâncias públicas do Brasil. Além de alinhamento político partidário, preserva-se critérios como vínculo de fidelidade, confiança pessoal, clientelismo e/ou nepotismo, em detrimento de critérios mais apropriados para gestão de políticas públicas, como conhecimento técnico e formação adequada ao cargo.

É sabido que o Art. 37, inciso II da Constituição Federal de 1988, ao tratar da investidura em cargo ou emprego público, estabelece os seguintes critérios para investidura:

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela EC n. 19/1998). (BRASIL, 1988, p. 47).

Nesse sentido, a lei deixa claro que as funções de confiança devem ser exercidas por pessoal do quadro de funcionários da administração pública. Os cargos de gestão da secretaria de educação que estavam envolvidos na pesquisa é predominantemente de cargos efetivos, com exceção de 1 cargo em comissão, o cargo da técnica responsável pelos conselhos escolares do ano e do secretário de educação do governo de 2013 à 2016. Porém, mesmo

obedecendo o critério previsto em lei, dentre os servidores de cargo efetivo foram selecionados os sujeitos que estão ligados diretamente ao partido político que estava no governo. Essa vinculação revela sinais de práticas clientelistas. Segundo Nunes (1997) o clientelismo é

[...] um sistema de controle do fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas. As unidades constitutivas do clientelismo são agrupamentos, pirâmides ou redes baseados em relações pessoais que repousam em troca generalizada. As unidades clientelistas disputam frequentemente o controle do fluxo de recursos dentro de um determinado território, a participação em redes clientelistas não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal, os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico. (NUNES, 1997, p. 40).

O clientelismo político se legitimou, ainda que não apresente base legal para se manter. Este se baseia em um sistema de relações de pessoas em que o indivíduo em posição de poder na administração pública utiliza-se deste privilégio para determinados sujeitos em troca de algo, de favor. Geralmente isso acontece com a figura do político oferecendo cargos em troca de apoio político nas eleições.

No caso em debate, uma vez vencidas as eleições, o político indica, em alguns casos, dentre as pessoas do quadro efetivo, aquelas que ocuparão a função de confiança. Essa função passa a ideia de um novo cargo a ser exercido, uma vez que o indivíduo passa a exercer cargo de gestão. Ao contrário, seriam os critérios afeitos as legislações quando as pessoas tivessem formação específica para exercer cargos através de concurso público, a fim de evitar que práticas clientelistas resultem em pessoas sem comprometimento e formação para desenvolver a função.

Observe que no desempenho das atividades específicas da gestão do PAR o município de Cametá não formalizou o Comitê Local como prevê o desenho do PDE. Como se não bastasse, os técnicos responsáveis pela gestão municipal anterior ao pleito supra analisado por não realizarem o repasse das informações para o prosseguimento das ações do PAR, trataram a informação pública como particular e a gestão da plataforma do PAR ficou comprometida. A não informação necessária à continuidade do trabalho, privilegiou uma escolha pessoal em detrimento da definição de critério e a defesa de interesses particulares, negando os direitos da população cametaense.

A prática de gestão municipal que implicou na continuidade do PAR no contexto analisado fere os princípios consolidados na constituição Federal de 1988, a qual estabelece

em seu art. 37. “A administração pública municipal obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência, participação popular e descentralização administrativa”. (BRASIL, CF, 1988). Esses princípios garantiriam o bem comum como foco central do processo de gestão das políticas públicas e inviabilizaria o tratamento da coisa pública como pertence pessoal.

Ficou evidente que as ações que constam no PAR, segunda versão (2012- 2014) a serem desenvolvidas com o objetivo de dar um suporte para os conselhos escolares não foram realizadas. É importante pontuar que o PAR é uma política do governo federal, parte de uma política mais ampla, o PDE e como tal tem suas orientações conformadas no projeto neoliberal, ainda que haja pontuais avanços, dentre estes o pressuposto de qualidade do ensino público e o enfrentamento dos problemas, incluindo a descontinuidade das políticas públicas.

Dentro da proposta do PDE, o PAR como política plurianual, deveria ter desenvolvido suas ações, independente da troca de governo local, de modo que essas ações possam ser continuamente aperfeiçoadas, a fim de melhoria do planejamento da rede de ensino e da educação, em particular.

Contudo, a inexistência do Comitê Local do PAR no Município de Cametá prejudicou sua implementação, pois dadas a troca de governo no ano de 2013, não houve transição entre as equipes, acarretando problemas de descontinuidade das ações. Em decorrência disso o profissional que assumiu a gestão do PAR no novo governo ao não receber as devidas informações e experiências com o profissional da gestão anterior não promoveu o acompanhamento necessário..

3.3 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR A PARTIR DO PAR: O CE NAS ORIENTAÇÕES DA SEMED/CAMETÁ E NAS AÇÕES EM DUAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL

Como destacamos no item (3.1) dentre as escolas da rede municipal de Cametá tomemos os dados da E.M. E. F. Francisca Xavier Alves Vasconcelos e da E. M. E. F Professora Noêmia da Silva Martins, na amostragem desta pesquisa acerca da atuação do CE.

A escola Francisca Xavier Alves Vasconcelos está localizada no povoado de Mupi Torrão, na Zona Rural de cidade de Cametá – PA, CEP: 68400-000. Possui 414 alunos no Ensino infantil, Ensino Fundamental I e Fundamental II funcionando nos turnos manhã e tarde. O Conselho Escolar desta instituição foi implementado no ano de 1997, com atual funcionamento desse órgão colegiado regulamentado por meio do CNPJ nº 02.503.168/0001-45.

A E. M. E. F Professora Noêmia da Silva Martins está localizada na Av. Deodoro de Mendonça, SN, Bairro Novo na cidade de Cametá – PA – CEP: 68400-000. Possui 544 alunos no Ensino Infantil, Ensino Fundamental I, Ensino Fundamental II e EJA. Funciona nos turnos Manhã, tarde e noite e possui CE implementado desde o ano de 20003, com atual funcionamento regulamentado por meio do CNPJ nº: 05.124.816/0001-40.

Em relação ao funcionamento da E. M. E. F. Francisca Xavier Alves Vasconcelos, a mesma apresenta prédio próprio, água de poço artesiano, energia elétrica da rede pública, esgoto sanitário por fossa e destinação do lixo: queima. No tocante à estrutura, possui sala de diretoria, laboratório de informática, cozinha, banheiro com chuveiro e pátio descoberto. Em relação aos recursos disponíveis na escola, os dados apontam: 1 equipamento de TV, 1 aparelho de DVD, 1 parabólica, 1 Copiadora, 1 aparelho de som, 12 salas existentes, 16 computadores na escola, 15 para uso dos alunos e 24 funcionários. A escola ainda oferece alimentação escolar para os alunos e atendimento educacional especializado. As modalidades de ensino ofertadas na escola são: ensino regular, creche, pré-escola, ensino fundamental e EJA – fundamental. (INEP, 2017).

Ainda segundo dados do INEP/MEC, a segunda escola mencionada, EMEF. Professora Noêmia da Silva Martins, é uma escola pública e urbana, com funcionamento em Prédio próprio, água da rede pública, energia elétrica da rede pública, esgoto sanitário por fossa e coleta de lixo periódica; estrutura: Sala de diretoria, sala de professores, laboratório de informática, sala de recursos multifuncionais para atendimento educacional especializado, quadra de esportes descoberta, cozinha, biblioteca, sala de leitura, banheiro adequado a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida e pátio coberto; Recursos: 1 aparelho de DVD, 1 copiadora, 1 Retro retroprojeto, 1 Multimídia projetor multimídia - Datashow, 9 salas existentes, 2 equipamentos de TV, 3 impressoras, 2 aparelhos de som, 20 computadores na escola, 3 para uso administrativo, 17 para uso dos alunos, 66 funcionários e acesso à internet. Oferece alimentação escolar para os alunos e atendimento educacional especializado. Modalidade: ensino regular, pré-escola (4 e 5 anos), ensino fundamental e EJA – fundamental. (INEP, 2017).

Trazemos dados do IDEB das escolas na tabela abaixo, a qual mostra a pontuação dos anos de 2009, 2011, 2013 e 2015 das escolas pesquisadas e a projeção para cada ano. Observe

TABELA 7 - IDEB DE 2009 A 2015 EM RELAÇÃO À EMEF PROFESSORA NOÊMIA MARTINS E EMEF FRANCISCA XAVIER VASCONCELOS

ANO / PROJEÇÃO	EMEF PROFESSORA NOÊMIA DA SILVA MARTINS		EMEF FRANCISCA XAVIER ALVES VASCONCELOS	
	Anos iniciais	Anos finais	Anos iniciais	Anos finais
2009	3.0	3.8	1.9	2.5
Projeção 2009	3.8	-	-	-
2011	3.1	3.4	2.9	3.2
Projeção 2011	4.2	4.0	2.9	2.6
2013	3.5	3.1	3.7	4.0
Projeção 2013	4.5	4.3	3.2	2.9
2015	4.0	3.5	4.2	4.9
Projeção 2015	4.8	4.6	3.5	3.2
Projeção 2021	5.7	5.4	4.4	4.0

FONTE: Inep/MEC, 2017

A escola EMEF Francisca Xavier Vasconcelos apresentou o maior avanço dentre as escolas de 1º ao 9º ano do município de Cametá – PA e alcançou as metas projetadas para os anos de avaliação, 2009 à 2015, totalizando 121 % nos anos iniciais e 96% nos anos finais. Já a escola EMEF Professora Noêmia Martins foi a escola que mais regrediu no índice no mesmo período nos anos finais e que apresentou menor taxa de crescimento no IDEB nos anos iniciais, embora tenha apresentado um aumento no índice no ano de 2015, nos anos iniciais avançou apenas 33% e sofreu uma queda de 8% no anos finais, além de não alcançar as metas traçadas para os anos de 2009, 2011, 20013 e 2015, regrediu o índice durante o período de 2009 à 2015 no anos finais do ensino fundamental.

Quando levantamos a situação dos Conselhos Escolares nas escolas da amostragem da pesquisa, particularmente os conselhos que atuaram no ano de 2011 e no ano de 2014, verificou-se que a forma de organização destes – escolha de seus membros - se deu por meio de assembleia da qual a comunidade escolar participara.

Segundo Ciseski, Romão (1997)

As atribuições dos Conselhos de Escola, o seu funcionamento e a sua composição, dentre outros aspectos, são determinados pelo Regimento Comum da rede de ensino. Ainda que as linhas gerais sejam definidas pelo Regimento Comum, cada conselho de Escola pode, se achar necessário, elaborar um regimento interno, estabelecendo normas relativas à convocação das reuniões ordinárias e extraordinárias, à eleição de seus membros (se será através de assembleia ou votação de urna, se os membros formaram chapas ou apresentarão candidaturas individuais)” (...). (CISESKI, ROMÃO; 1997, p. 65).

Observe que dentre as atribuições do Conselho Escolar, elencadas por Ciseski, Romão (1997), os conselhos escolares embora em consonância com as orientações do Regimento Comum da rede de ensino, podem estabelecer no regimento interno, normas quanto a forma que pode ocorrer para escolha - sendo eleição ou não - de seus membros, se será realizada através de assembleia ou votação de urna, se por chapas ou candidaturas individuais.

O Regimento Unificado das escolas do Município de Cameté – PA criado no ano de 2012, prevê em seu Art. 11 que

O Conselho Escolar de Cada Unidade Educativa será constituído pelo diretor, vice-diretor e representante dos serviços pedagógicos como membros natos e por: I. Representantes dos docentes; II. Representante dos discentes; III. Representante dos demais servidores: secretaria de apoio; IV. Representante de pais e/ou responsáveis de alunos; V. Representante da Comunidade onde a Unidade Educativa está inserida [...] § 1º. O Conselho Escolar terá um (a) Coordenadora, um (a) secretário (a) e um (a) tesoureiro (a) com seus respectivos suplentes, eleitos pelos membros do colegiado que exercerão seus mandatos pelo período de dois (02) anos letivos, podendo ser reeleito por mais um (01) período. (CAMETÁ, 2012, p. 4 - 5).

O Regimento Unificado das escolas da rede municipal de Cameté-PA, em consonância com a lei estadual²⁹ - A Lei Complementar Nº 06/91 – de 27 de fevereiro de 1991, que dispõe sobre o funcionamento do Conselho Escolar dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus da Rede Pública do Estado do Pará; torna obrigatório a integração da equipe gestora da escola

²⁹Art. 3º – O Conselho Escolar de cada unidade será constituído pelas seguintes categorias: I – Especialistas em educação (diretor, vices, orientador, supervisores, e técnicos) professores, funcionários, alunos com idade a partir de 12 anos, responsáveis por alunos e representantes de organismos comunitários. II – A composição do Conselho Escolar será equitativo até 05 (cinco) membros de cada categoria, contados a partir da conformação dos especialistas.
III – O Conselho terá um coordenador, com o seu respectivo suplente eleito em sua primeira reunião e exercerão seus mandatos no período de 2 (dois) anos letivos, podendo ser reeleitos apenas por mais 1 (um) período. § 1º – Os representantes eleitos para o Conselho exercerão suas funções no período correspondente a 02 (dois) anos, podendo ser reeleitos por mais 01 (um) período; § 2º – Os componentes do Conselho não farão jus a nenhuma remuneração.
IV – Cada membro do Conselho terá um suplente que o substituirá em seus impedimentos.
V – Os representantes de cada categoria serão eleitos com seus respectivos suplentes.
VI – O Diretor e os Vices serão membros natos. (PARÁ, 1991).

como membros do Conselho Escolar e abre espaço para cada categoria da escola tenha seu representante no órgão colegiado. Estes, democraticamente eleitos pela comunidade ocuparão as funções de coordenador, secretário, tesoureiro por um período de 2 anos. Observe, a forma como os conselhos escolares estudados foram compostos, segundo relato:

Quando eu entrei na escola, antes era outro coordenador, era outra gestão do conselho que estava lá, então nós começamos à mobilizar a escola pra fazer a eleição da maneira mais democrática possível. Nós fomos nas salas de aula, falamos com os alunos, convocamos os pais pra fazer uma reunião, convocamos também o presidente da comunidade, os professores, enfim (...) (INF.01. ESC/02- 2º PRESIDENTE DO CE, 2016).

Chamou a comunidade na escola e perguntaram se queriam que a gente fosse presidente do conselho. Teve duas reuniões e a gente aceitou e aí a gente formou o conselho né. O conselho foi formado com 12 pessoas. [...] e, agora tem aquela que representa a manipuladora de alimentos, faz parte da escola. Na composição tem presidente, vice presidente, primeiro e segundo tesoureiro, conselho fiscal, tem o que representa a comunidade e assim vai indo né? Aí essas pessoas vem para o grupo pra formar essa equipe aqui, né? (INF.02. ESC/01- 1º PRESIDENTE DO CE, 2016).

[...] tivemos uma assembleia geral que foi convocada e lá quando fomos organizar o Conselho Escolar nessa reunião que teve com pais e alunos que foi conhecido, foram convidados para fazer parte. Nessa reunião do Conselho Escolar e pais de alunos foi pais, membro da direção da escola, alunos que neste dia era pra assinar boletim escolar que eles aproveitaram e fizeram a reunião pra formar o conselho escolar. (INF.02. ESC/02 - 2º REPRESENTANTE DE PAI, 2016).

Esse processo de escolha através de assembleia, já era um exercício democrático, pois não foi algo imposto. Cada segmento da escola tiveram voz e poder de decisão sobre os sujeitos que iriam ser seus representantes.

Quando indagados sobre as orientações da Secretaria da Educação, os entrevistados de ambas as escolas responderam que a secretaria ofereceu um apoio mais técnico sobre a criação do conselho. Observe: “A assessoria que a secretaria dá é mais pra parte burocrática. Nunca participamos de nenhuma formação” (INF.04. ESC/02- 1º REPRESENTANTE DE PAI, 2016).

A orientação recebida pelos sujeitos da escola é sobre questões burocráticas, muito embora algumas orientações sobre a função, importância do conselho aconteça através de conversas informais com os sujeitos envolvidos. Entretanto, essas orientações não chegam ao nível de orientação e formação sobre o papel que os conselhos escolares devem exercer para que promovam intervenções nas dimensões administrativas, financeiras e pedagógicas da escola. Observe a fala de um representante de pai quando indagado sobre o suporte oferecido pela Secretaria de Educação

[...] a escola tem uma carência de que os pais e os outros membros estejam atualizados nos meios que possa participar nos movimentos que acontece dentro da escola. Tá antenado, né? [...] hoje como vem a verba de reforma, de merenda, então eles precisam desse treinamento pra gente tá também participando, né? Como um responsável do pai -, responsável representativo mesmo nessa questão de saber os rumos que a escola está tomando, participação sobre notas de alunos, comportamento dos alunos, nas verbas escolares que vem, qual a função do município, dentro da escola, do estado, ou federal mesmo. Lá da Secretaria mesmo não veio ninguém, eles repassaram, orientação pra direção. E a direção orientou o que cada um iria desempenhar, o papel de cada membro. [...] foi a questão dos alunos mas não deu orientação em termos de grandes novidades dentro da escola, para os alunos deu um suporte maior sobre questões de formatura, saída dos alunos. (INF.02. ESC/02- 2º REPRESENTANTE DE PAI, 2016).

As orientações feitas pelo departamento da SEMED, que inclui a coordenação de conselhos, segundo o relato, limitam-se as questões burocráticas - como organizar, criar o conselho. São feitas, também, algumas orientações sobre o papel dos membros do conselho e atuação do conselho escolar, mas de forma muito superficial e inconsistente que nem chegam a ser formalizadas. Por isso, as escolas ainda sentem esta necessidade, não tendo muita clareza de quais as suas atribuições e como realizá-las. Isso se observa na fala de um dos entrevistados.

Nós participamos de só duas reuniões, mas formação não me recordo. Foi só pra gestão da escola, diretor, vice e coordenador pedagógico. Foi questões burocráticas de como organizar o conselho. Tiraram algumas dúvidas, falaram um pouco sobre as leis. Lá eles expuseram o que era o conselho, como funcionava, como era o mecanismo de organização, a divisão dele, aquela questão das escolas, cada escola podia decidir, definir a melhor forma de organizar, apresentaram as leis, as normas, as obrigatoriedades, é obrigado fazer isso, fazer aquilo. A gente levou essa discursão pra escola, apresentamos ao conselho, informamos como era que funcionava, e marcamos outra reunião que era já pra fazer a seleção e depois a gente foi apresentar o resultado na secretaria [...] uma roda de conversa, vamos dizer assim. Daí não teve mais nada, aí ficou com a escola. Algumas escolas se projetou, outras não. Mas, na prática, de forma presencial nas escolas a secretaria não fez [...] é muito superficial. Pra pessoas que já têm um conhecimento básico, que já entende como funciona, já tem uma facilidade, mas uma pessoa que não conhece é preciso ter uma formação. (INF.03. ESC/01- 2º PRESIDENTE DO CE, 2016).

É importante ressaltar que a criação de conselhos escolares não é uma tarefa fácil. É preciso recurso financeiro para deslocamento, pessoal técnico habilitado e, no caso das escolas do interior e disponibilidade de tempo, pois o processo é demorado e burocrático para que o mesmo seja devidamente regularizado em Cartório. Mas percebe-se a importância da orientação, mesmo que de forma mais burocrática do que política para a criação dos conselhos escolares. Nesse sentido, as falas dos entrevistados demonstram o quanto é importante essa orientação para a escola.

Democratizar a escola pública de modo a atender os anseios de toda a comunidade escolar e proporcionar uma educação que atenda as diversidades, minimize as desigualdades

entre os sujeitos é um desafio para a escola pública. É importante destacar que os conselhos escolares devem ser compostos por critério claro de escolha de seus membros. Isto, por si só não garante a democratização, mas associada à outras práticas e processos participativos podem possibilitar relações mais democráticas na escola. É, portanto, um dos primeiros passos na construção da escola democrática.

A comunidade escolar, por categoria precisa escolher os sujeitos que vão lhes representar, sujeitos que atendam aos anseios da sua categoria e que trabalharam em prol da qualidade do ensino ofertada na escola. Não obstante, uma vez eleitos os membros pelas categorias da escola, a mesma poderá cobrar dos membros do conselho o compromisso e a responsabilidade de atender aos seus interesses de seus pares, representando-os, de fato.

A Secretaria Municipal de Educação, segundo a técnica responsável pelo PAR no período de 2013 à 2016, a secretaria nesse quesito tem orientado as escolas para que os membros do conselho escolar sejam escolhidos por processos democráticos, incluindo eleições diretas.

Ainda que esse processo esteja institucionalizado a nível de rede de ensino é preciso condições favoráveis em muitos aspectos para que, de fato, o conselho exerça seu papel, desenvolvendo sua autonomia pedagógica, financeira e administrativa. Todavia, a pesquisa realizada na Secretaria de Educação e nas escolas possibilitou perceber que as escolas atuam muito mais na questão financeira do que nos demais aspectos. Observe a fala da coordenadora de conselhos do município de Cameté - PA.

Poucos conselhos atuam, de fato, na questão pedagógica e administrativa da escola. Isso precisa avançar mais nesse trabalho, isso a gente precisa, avançar mais na escola [...], o conselho não é só pra gestão de recursos. O conselho é pra participar de matrícula de escola, de lotação de professor, discutir horário de funcionamento da escola [...] se os alunos estão frequentando e se o professor tá cumprindo [...] deve discutir sobre reprovações. Essa parte cabe ao conselho e alguns fazem, mas a maioria não faz. Mas só de estar discutindo sobre recursos já é muita coisa. É porque antes o dinheiro vinha e ninguém sabia o que fazia e havia muitos desvios também. Olha, em 2013 recuperamos o recurso de muitas escolas, foi pro fórum um caso de uma escola que foi 9 mil reais que o diretor ficou e, conseguimos recuperar. (INF.01.SEMED-TEC/CE, 2016).

O foco principal naquele momento era chamar a comunidade escolar para criar o conselho escolar, mais por causa dos recursos. Se bem que o conselho não é só pra isso [...] a gente esclarecia as funções administrativas e financeiras, mas o objetivo era orientar por conta do dinheiro, era prioridade naquele momento. Por isso, os conselhos deixam muito à desejar em relação ao funcionamento, porque eles perdem o foco geral em todos os sentidos, visando somente a parte financeira. (INF. 05. SEMED – TÉC/CE, 2016).

Os entrevistados reconhecem que a secretaria não oferece um suporte necessário para a formação dos conselhos escolares para atuação nas funções pedagógicas e administrativas

da escola. Afirmam que, os conselhos escolares atuam mais na questão financeira, deixando muito à desejar nos demais aspectos. Contudo, a Lei Complementar Nº 06/91 – de 27 de Fevereiro de 1991, que dispõe sobre o funcionamento do Conselho Escolar dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus da Rede Pública do Estado do Pará, dispõe em seu artigo.

Art. 6º – Será competência do Conselho:
 I – Encaminhar à Secretaria de Educação lista tríplice de candidatos a diretor de escola a ser nomeado pelo Poder Executivo.
 II – Apresentar propostas a partir das discussões da categoria da escola e aprovar o Plano Anual e o Calendário Escolar de acordo com a realidade e a necessidade de cada escola, em consonância com os dispositivos legais vigentes. III – Sugerir inclusão de temas considerados relevantes para a comunidade no conteúdo programático das disciplinas;
 IV – Analisar casos especiais: alunos com mais de 03 (três) suspensões, multireprovados em mais de 50% (cinquenta por cento) das disciplinas, indisciplina qualificada, após ser ouvido o Conselho de Classe ou Conselho Pedagógico; V – Analisar casos especiais de transferência e emissões de: Diretor, Vice (s); Técnicos, Professores e Funcionários;
 VI – Decidir, em casos especiais, sobre transferência, renovação de matrícula de aluno diante de um impasse nos setores competentes, ou na apreciação de recursos impetrados por parte interessada;
 VII – Deliberar sobre a utilização das finanças da Escola, através de um plano de aplicação de acordo com as necessidades levantadas pela comunidade escolar, e sobre posterior prestação de contas pela Direção da Escola;
 VIII – Apreciar recursos encaminhados pelas categorias que se sintam prejudicadas em seus direitos;
 IX – Definir e elaborar diretrizes para o processo eleitoral na Escola;
 X – apreciar e deliberar sobre aplicação na escola projetos educacionais;
 XI – Propor projetos de atendimento psico-pedagógico e material ao aluno, bem como programas especiais para escola. (PARÁ, LEI Nº 06, 1991).

Observe que o papel do Conselho Escolar está muito além da gestão de recursos financeiros. Sua competência incide nas propostas educativas, elaboração de documentos que organizam o trabalho escolar, nas decisões sobre medidas para resoluções de problemas relacionados aos alunos e que afetam o processo ensino-aprendizagem, criar projetos de inclusão e decidir, fiscalizar, deliberar sobre o uso dos recursos financeiros com objetivos de melhoria dos processos educativos. Estas atribuições embora possam ser classificáveis em seu aspecto predominante como Pedagógicos, administrativos e financeiros, estão entrelaçados e visam o bem comum da comunidade escolar.

O Conselho Escolar tem como foco principal as práticas educativas, haja vista que precisa incidir sobre o processo ensino aprendizagem dos alunos. Tem, portanto, como uma das suas principais funções atuar no aspecto pedagógico da gestão da escola. Na visão de Navarro (2004), é com esse entendimento de que a natureza dos conselhos escolares é essencialmente político – educativa, que os mesmos “devem deliberar, também, sobre a

gestão administrativo-financeira das unidades escolares, visando construir, efetivamente, uma educação de qualidade social” (NAVARRO, 40-41).

Não obstante, o conselho escolar deve atuar em todos os aspectos, administrativos, financeiros e pedagógicos, de forma articulada. Portanto, o conselho escolar possui funções em diversos aspectos da gestão da escola, trazemos aqui algumas atribuições mais específicas, as quais o Conselho Escolar precisa realizar para que, de fato, o Conselho Escolar exerça seu papel na gestão da escola pública. De modo geral, Navarro (2005) elenca algumas dessas atribuições. Vejamos:

[...] elaborar o Regimento Interno do Conselho Escolar; _ coordenar o processo de discussão, elaboração ou alteração do Regimento Escolar; _ convocar assembleias-gerais da comunidade escolar ou de seus segmentos; _ garantir a participação das comunidades escolar e local na definição do projeto político-pedagógico da unidade escolar; _ promover relações pedagógicas que favoreçam o respeito ao saber do estudante e valorize a cultura da comunidade local; _ propor e coordenar alterações curriculares na unidade escolar, respeitada a legislação vigente, a partir da análise, entre outros aspectos, do aproveitamento significativo do tempo e dos espaços pedagógicos na escola; _ propor e coordenar discussões junto aos segmentos e votar as alterações metodológicas, didáticas e administrativas na escola, respeitada a legislação vigente; _ participar da elaboração do calendário escolar, no que competir à unidade escolar, observada a legislação vigente; _ acompanhar a evolução dos indicadores educacionais (abandono escolar, aprovação, aprendizagem, entre outros) propondo, quando se fizerem necessárias, intervenções pedagógicas e/ou medidas socioeducativas visando à melhoria da qualidade social da educação escolar; _ elaborar o plano de formação continuada dos conselheiros escolares, visando ampliar a qualificação de sua atuação; _ aprovar o plano administrativo anual, elaborado pela direção da escola, sobre a programação e a aplicação de recursos financeiros, promovendo alterações, se for o caso; _ fiscalizar a gestão administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar;
- promover relações de cooperação e intercâmbio com outros Conselhos Escolares. (NAVARRO, 2004, p. 48 - 49).

Estas atribuições incidem sobre diversos aspectos da organização e funcionamento da vida escolar. Colocá-las em prática, exige comprometimento pois reverbera um momento de aprendizagem e de partilha de poder, em que os membros do conselho terão que assumir responsabilidades, fazendo parte da gestão da escola.

Quando cruzamos as informações acerca da atuação dos conselhos a partir dos relatos dos membros dos conselhos eles declararam, também, que sua atuação está mais atrelada a essa questão.

[...] O conselho escolar atua mais nos aspectos financeiros. É porque cuida de todos os gastos aí da escola, dos investimentos, o que é que tem que ser feito, o que é que tem que ser comprado. [...] reúne os professores e aí vamos ver o que a escola precisa [...] ver o valor que tem, e ver algo neste valor pra comprar [...] os pais e pessoal de apoio se reúnem quando possível [...] mas eu reúno sempre os professores para discutir antes da reunião do conselho e levo algumas sugestões “olha tá faltando isso, isso e isso, mas algumas coisas são prioridades, se vocês concordarem né?” Aí, volta pra reunião do conselho, “Ah! os professores querem que compre ar condicionado para as salas, o pessoal de apoio quer que compre uma geladeira e o conselho é que decide o que é melhor, o que é prioridade, o que vai ajudar a escola. (INF.03. ESC/01- 2º PRESIDENTE DO CE, 2016).

Nós atuamos mais no financeiro, porque essa questão da compra a gente nem pode fazer assim de uma hora para outra. Tem que reunir pra depois comprar [...] não se pode decidir sozinho e fazer. E, aí ainda tem que fazer consulta de preço - ver onde é mais barato. Por isso, a gente sempre discutia mais sobre a questão financeira. Eu lembro que a gente comprou bastante coisa que a escola estava precisando: bebedouro, material para os professores, geladeira, televisão... (INF.03. ESC/02- 1º PRESIDENTE DO CE, 2016).

[...] Em que investir o recurso é uma parte essencial então a gente tem que trabalhar bem nisso, a gente sempre reunia, discutia e via o que comprar que a escola estava mais precisando. A prestação de contas é uma parte essencial porque se não cumprir prazos o conselho fica inadimplente que não tem. E isso nós trabalhamos direto mesmo, fizemos a prestação de contas bacana. Isso aqui foi um respaldo muito grande pra nossa escola. (INF.01. ESC/01- 2º REPRESENTANTE DE PROFESSORES, 2016).

Há consenso de que o Conselho Escolar tem atuação limitada como órgão consultivo e deliberativo nas ações mais políticas e pedagógicas da escola. O primeiro sujeito afirma que o Conselho Escolar - CE atua muito mais no aspecto financeiro. Argumenta que o conselho gerencia os recursos financeiros que vem para a escola através das tomadas de decisões quanto ao uso do mesmo, mesmo que de forma limitada devido ao valor estipulado para a compra a ser realizada.

O segundo informante, reafirma a limitação nas questões pedagógicas e administrativas das escolas. No aspecto administrativo, a gestão da escola estaria centralizando as decisões e encaminhamentos de ações, não abrindo espaço para que o conselho possa opinar e atuar. O terceiro e quarto informante também reafirmam que o conselho decide sobre o que comprar após discussão coletiva com os demais membros do conselho escolar, mas não vai além dessa atuação.

No tocante à representatividade desse órgão é possível perceber que a categoria de professores se reúne para discutir sobre o que a escola precisa, já as categorias de pais e pessoal de apoio não o fazem com tanta frequência, o que os deixa em desvantagem quanto às demandas a serem acatadas no momento de reunião do conselho escolar.

Importante salientar que os recursos recebidos pela escola nem sempre condiz com o montante que a escola precisa para exercer a função educativa e social. Observe

O recurso do PDDE é uma ajuda mínima que o governo dar, né? Em contrapartida eu achava que o município deveria ajudar também, mas não ajuda porque eles acabam deixando na mão da escola [...] acham que esse dinheiro seria suficiente, mas na verdade, não é. Às vezes, passa até dívida de um conselho pra outro, mas não pode passar, mas esse é um acordo que a gente tem porque infelizmente esse dinheiro não dá pro período que ele vem. Infelizmente é pouco. [...] a gente sempre quis, mas não tirava pra formação principalmente porque sabe quando se trata de uma escola da zona rural, as dificuldades são muitas, né? E, aí a gente não tinha como tirar. O dinheiro ficava restrito, assim, mas as necessidades pra manter mesmo a escola [...] (INF.03. ESC/01- 2º PRESIDENTE DO CE, 2016).

Percebemos que o repasse deste recurso se encaixa na lógica da desconcentração, pois se articula com “uma perspectiva econômica, a uma concepção de Estado que se fundamenta na necessidade de controlar o gasto público” (VIRIATO, 2004, P. 47), pois a escola não tem margem para gastar o recurso além de questões básicas para a manutenção da escola. Reforça Viriato (2004) que a desconcentração delega

[...] determinadas funções à comunidade local, mantendo as decisões sobre os aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos. A implementação de políticas educacionais privilegiando a desconcentração e rotulando-a de descentralização, além de não ameaçar as estruturas já consolidadas, favorece o discurso de governos populistas que adotam um discurso democrático, camuflando de fato sua base centralista e autoritária e o processo de desobrigação do Estado de seu papel de mantenedor da escola pública (VIRIATO, 2004, p. 47).

Nesse sentido, a escola executa tarefas, mas não tem autonomia, de fato, para tomar decisões pedagógicas, financeiras e administrativas. Não provoca mudanças substantivas na escola. Segundo Gahnem (1996), “a autonomia da escola, mesmo não sendo suficiente, é condição indispensável para a sua democratização, visto que a ausência de meios legais e, principalmente, de recursos para implementar as decisões tomadas democraticamente é o mesmo que inviabilizá-las. (GAHNEN, 1996, p. 19). Entretanto, a escola planeja suas ações, mas a falta de recursos são um dos motivos pelos quais estas ações são inviabilizadas.

[...] não é suficiente, às vezes a gente senta, o dinheiro é mais para as necessidades básicas da escola, a gente discute que a escola tá precisando disso, disso, daquilo, mas o dinheiro não dá, não é suficiente. Olha o projeto que a gente quis fazer de música na escola, não tinha como, é difícil trabalhar sem dinheiro. (INF.04. ESC/02- 1º REPRESENTANTE DE PAI, 2016).

Percebe-se que não é suficiente que a escola discuta e defina os princípios e objetivos que norteariam as práticas educativas, é preciso que haja recursos financeiros para as decisões e, possam ter efeito na concretização do que foi decidido, caso contrário se perde o sentido do que foi decidido coletivamente. A pesquisa realizada por Mendonça (2001) no sistema de ensino de Porto Alegre problematiza essa questão

Os dados analisados indicaram que vários sistemas de ensino afirmam a importância da descentralização, mas poucos estabelecem programas para materializá-la. Dentre as diferentes dimensões da descentralização adotadas nos sistemas – pedagógica, administrativa e financeira – esta última é a forma prevalente. No entanto, a precariedade de recursos faz com que a descentralização financeira transforme-se em administração da escassez, funcionando como fator agravante o fato de que a escola, tida pelo sistema como autônoma, vê-se obrigada a decidir sobre a sua própria privação, isentando o Estado desse desconfortável ônus. Com a falta de infra-estrutura para concretizar a descentralização, instala-se um quadro de abandono no qual a escola é instada a diligenciar no sentido de superar por si mesma suas penúrias materiais. Observo, por isso, que a idéia disseminada de parceria entre a escola pública e setores da comunidade como forma de descentralização e autonomia, ao restringir-se a ações de captação de recursos para provimento das necessidades básicas da instituição escolar, pode aprofundar o fosso que separa escolas de um mesmo sistema, acirrando o perverso afastamento do Estado do financiamento da educação. É natural que, nesse esquema, comunidades melhor aquinhoadas economicamente possibilitem condições materiais especiais às escolas de seus filhos, enquanto aquelas que mais precisam da escola pública como instrumento de equalização de oportunidades tenham menos condição de sustentá-la. (MENDONÇA, 2001, p. 92).

A autonomia da escola fica limitada, pois a autonomia pedagógica e administrativa precisa ser acompanhada de autonomia financeira e a falta de recursos esvazia o sentido de um conselho que tem por função planejar, executar e avaliar atividades escolares e atuar enquanto um instrumento de controle social em relação aos recursos recebidos.

Bem, o recurso que vem pra escola como já te falei não é suficiente pra escola comprar o que se precisa. A gente sempre fez bingo, comida pra vender na festa junina, faz coleta com o pessoal da escola que é pra tá fazendo alguma coisa que dê um retorno maior, né? Porque na escola, os alunos precisam, é por eles, porque eles não tem como tirar do bolso deles, as vezes tem aluno que não tem nem pra material, nem pra uniforme... (INF.03. ESC/02- 1º PRESIDENTE DO CE, 2016).

O que se percebe pelos relatos é a transferência do papel do Estado para os sujeitos da sociedade civil, como efeito da descentralização dos escassos recursos financeiros.

A descentralização nos moldes das últimas mudanças compromete as famílias e a sociedade a cumprirem papel de financiadores da escola pública. A autonomia financeira deve possibilitar à escola elaborar e executar seu orçamento, planejar e executar suas atividades, sem ter que comprometer a comunidade escolar em recorrer a outras fontes de receita ou aplicar e remanejar diferentes rubricas, tendo o acompanhamento e fiscalização dos órgãos internos e externos competentes. Em síntese, é obrigação do poder público o financiamento das instituições educacionais públicas e compete às escolas otimizar e tornar transparente e participativo o uso dos recursos. Assim, o conselho escolar “é o local apropriado de discussão e democratização do uso dos recursos financeiros administrados pela escola.” (DOURADO, 2006 p. 84).

O reflexo das transferências de responsabilidades via descentralização acaba limitando a atuação do CE no aspecto financeiro pois os recursos que vem para a escola chegam de modo direcionado, imposto aos sujeitos apenas para execução. O conselho fica de certa forma, limitado para gerir os recursos, havendo restrições quanto ao uso, essas restrições evidenciam que o poder da instância central não foi totalmente descentralizado. Pois o recurso foi descentralizado, mas as decisões são de certa forma centralizadas. A escola nem sempre consegue aplicar o recurso no que realmente necessita.

[...] depois que se aprova o projeto e o recurso vem, por exemplo, pra 10 escolas, essas dez escolas vão preencher o que elas vão fazer. O PDDE- água já vem delimitado o que é que ela tem que fazer, ela tem que investir na, que é água e no esgoto, mas mesmo assim eles fazem um pequeno plano, mandando foto do local onde eles querem que faça [...], as escolas então tipo, hoje chegou vamos dizer as demanda, 10 escolas precisa de água, olha o dinheiro tá na conta, mas eles já tem que tá com seu plano pronto lá, inserido no MEC, no PDDE agua no caso né, e aí vem o dinheiro e eles já sabe o que ele vai fazer, além de vir o manual de orientação e a resolução que vem dizendo pra que é e como é pra fazer, manusear o dinheiro, como é pra gastar, em que gastar. Tu pode gastar numa caixa d'água, só que ela não pode ser de Amianto, e aí de repente vem uma fiscalização e ver que foi de Amianto. (INF. 03. SEMED – TÉC/PAR, 2016).

Os relatos dos sujeitos das escolas deixam transparecer que eles decidem sobre as reais necessidades da escola, mas na verdade, cada projeto já tem recursos pré-determinados, pré-estabelecidos, de acordo com os objetivos de cada projeto.

O uso dos recursos deveriam ser decididos por todos, haja vista que as categorias estão representadas no CE, de acordo com as prioridades da escola, tendo sempre em vista as ações previstas no PPP.

[...] esse dinheiro que vem pelo PDE, já vem definido o que é pra comprar. Eu até falo sempre pros professores que quando eu fui coordenadora de conselho sempre eu fazia isso. No final quando ia a prestação de contas, eu fazia um relatório e uma observação no final. Qual era a sugestão que eu dava, era que o MEC deveria liberar para as escolas decidirem o que comprar e cobrar a prestação de contas, cobrar os objetos, por exemplo, se lá na prestação de contas consta e se foi comprado, pois e as vezes o que vem definido lá não é aquilo que a escola precisa [...] comprar uma coisa e fazer alteração na nota pra fazer como se tivesse comprado, “olha” teve uma escola aí que a tava enfrentando problema lá com o pessoal porque a escola não tinha banheiro e aí os pais ficavam reclamando e tudo e aí eles decidiram de fazer o banheiro, usando o dinheiro que era pra comprar material de expediente, material pra escola, né? aí os alunos chegavam em casa e pediam papel e caneta pro pai pra fazer prova [...] “mas cadê o dinheiro da escola? aí eles queriam que a coordenadora dissesse pra eles onde estava esse material aí ela explicava “porque esse material não foi comprado, o dinheiro foi usado pra fazer o banheiro e eles não queriam entender sabe, porque eles usaram? Porque era o banheiro, a maior necessidade. E se eles não usassem esse recurso, não tinha como fazer. O dinheiro vem pelo número de aluno, então como era uma escola pequena, o dinheiro era pouco. (INF. 04. SEMED – TÉC/CE, 2016).

Os programas dividem o dinheiro nas parcelas e já vem destinado - é pra isso, é pra isso, é pra isso. Já vem destinado o que é pra fazer já [...] a gente não gasta totalmente no que a gente quer, a gente não pega também no dinheiro. Tudo é no cheque. A gente faz a licitação pras empresas e aquela que fazer mais barato, essa ganha o prêmio né. [...] Fazemos reunião e vemos o que mais precisa pra fazer a compra escola. É o conselho que decide. A gente senta, chama a direção da escola, discute. (INF.03. ESC/02- PRESIDENTE DO CE, 2016).

Vem uma parte do dinheiro pra ti gastar com bens permanentes. O bens permanentes são que tem que comprar que vem exigido no plano que tem que ter na escola. Tem o dinheiro que tu fala que é pra bem permanente. Esse dinheiro tu não pode, por exemplo, se vem dinheiro pra ti comprar uma televisão ou um DVD, tu não pode desviar esse dinheiro, olha agora o MEC fez. (INF.03. ESC/01- MEMBRO DO CE, 2016).

De fato, as escolas ficam limitadas para discutir e decidir o que consideram mais importantes. Ficam limitadas para a compra do que a realmente precisa. Cada programa ou projeto tem recurso destinado. Isso restringe as escolhas da escola. Ainda tem um fator que restringe mais a compra da escola. Os conselhos devem trabalhar orientada pela Portaria Nº 444, de 13 de setembro de 2002, (BRASIL, 2002) com 2 (duas) categorias econômicas: Custeio e Capital.

Na categoria de custeio, enquadram-se as despesas com: Manutenção e conservação (pequenos reparos) da escola; Aquisição de material de consumo e de limpeza, necessários ao funcionamento da escola; Capacitação e aperfeiçoamento de profissionais da educação; Avaliação de aprendizagem; Implantação de projetos pedagógicos; Desenvolvimento de atividades educativas diversas. Na categoria de capital, enquadram-se as despesas que, de algum modo, geram ou aumentam o patrimônio público. (SILVA et. al, 2011, p. 44).

Segundo as normas quando a escola já possui determinado aparato nessas categorias ainda que tenha recurso disponível para ser usado, não poderá adquirir aquele produto ou serviço, inviabilizando que essa mesma escola atenda as principais necessidades, pois ela precisa apresentar os recibos – prestação de contas - de acordo com as categorias mencionadas. Desta forma, de fato não participam plenamente dos processos decisórios, pois

[...] participar seria a possibilidade da comunidade escolar identificar os problemas pertinentes à escola, apresentar alternativas para solucioná-los e administrar os recursos financeiros e materiais consoantes com tais alternativas. Isso não significa que o estado deva transferir suas responsabilidades para a escola, mas sim que a comunidade escolar deva ter condições concretas para decidir e interferir nos rumos da escola pública. À título de exemplo, podemos falar das verbas quase vêm para a escola. O uso destas deveria ser decidido pela escola, junto com o Conselho de Escola, APM e grêmio estudantil, ou seja, junto com as instituições auxiliares da escola (IAE). É aí que reside a importância da autonomia. (VIRIATO, 2004, p. 48-49).

A participação, portanto, se aproxima da estratégia para que o Estado transfira responsabilidades para a escola. Pois, com um discurso de descentralização o governo atribui tarefas às escolas, mas não repassa o recurso necessário. Viriato (2004) afirma que descentralização significa

[...] tirar o poder do centro, transferindo-o para o poder local, assegurando, assim, a eficácia do poder local. Isso exigiria, por parte do Estado e da sociedade civil organizada, um comprometimento político e técnico com os preceitos que envolvem o processo de transformação da sociedade. Ou seja, exigiria que a descentralização ocorresse no plano político, econômico, na qualidade do ensino e no plano administrativo. (VIRIATO, 2004, p. 48- 49).

Neste sentido o uso dos recursos deve estar de acordo com as prioridades da escola enquanto instituição que tem uma finalidade educativa, social. E isso está de acordo com o que a escola tem que desenvolver na fala dos entrevistados dos membros do CE e da secretaria não atuam da forma como deveriam atuar ou mesmo não funcionam, existem a penas no papel e alguém realiza o trabalho de prestação de contas.

Outro fator é a prática autoritária que ainda se manifesta em certos momentos nas escolas. Vejamos o relato de algumas reuniões em que isto acontecia

[...] as vezes a gente chegava lá e eles já vinham “olha foi feito isso, isso, e isso, foi gasto tanto e.....” chamavam a gente já só pra assinar o que já foi gasto. Diziam “o senhor vai ter que assinar o recibo” mas uma coisa que nunca pegaram foi minha assinatura. A direção sempre a gente como representante de pais, representante de aluno e principalmente os professores, os professores tinha menos voz ativa que todos. Quando a gente chegava já estava decidido o que foi feito, o que não. A gente brigava, mas não dava em nada. (INF.02. ESC/02- 2º REPRESENTANTE DE PAI, 2016).

Nas reuniões todos os membros deveriam decidir sobre a utilização do recurso financeiro, entretanto a direção violava esse direito. Observa-se então, traços de uma gestão patrimonial, pois, a direção da escola se utiliza do cargo de gestão para centralizar decisões públicas. Mendonça explica que esses problemas que geralmente ocorre na escola pública estão relacionados

As escolas públicas brasileiras tradicionalmente tiveram seu provimento efetivado por nomeação do governador ou do prefeito, em geral a partir de indicações feitas pelos titulares das Secretarias de Educação ou das lideranças político-partidárias das respectivas regiões. A interferência política no ambiente escolar permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para seu crescimento. Para o político profissional, ter o diretor escolar como aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende diretamente parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política e ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público. Essa forma de provimento, que denominei indicação, baseia-se na confiança pessoal e política dos padrinhos e não na capacidade própria dos indicados, ficando distante da ordenação impessoal que caracteriza a administração burocrática. (MENDONÇA, 2001, p. 88)

Percebe-se que, uma vez indicada por uma liderança política ou pessoas envolvidas em relações político-partidárias, se torna comum, a prática de não partilha de decisões com os sujeitos da escola, pois geralmente a direção mantém um vínculo de fidelidade e de troca de favores com quem lhe indicou ao cargo. Essas práticas afetam o princípio da participação na escola, pois segundo Bordenave (1992) para que a participação ocorra, de fato, é preciso que os centros de poder estejam preparados para a divisão do poder, pois “ela transformará as pessoas, ativas e críticas. Além disso, deve-se antecipar que ela ocasionará uma descentralização e distribuição de poder, antes concentrado numa autoridade ou grupo pequeno”. (BORDENAVE, 1992, p. 77). Não basta os sujeitos saberem seus direitos, é preciso que a direção pratique a ação de compartilhar as decisões entre os membros do conselho para que o mesmo seja um instrumento de relações democráticas.

Em relação à atuação dos conselhos no aspecto administrativo, pouco se observou atuação neste sentido. O conselho tem como foco maior a discussão sobre a questão financeira, com pouca atuação na questão administrativa.

[...] essa questão administrativa mesmo, isso é com a diretora, com a direção da escola mesmo, eu não me envolvi, a gente do conselho não tinha tanto esse envolvimento, essas coisas administrativas a diretora não abre tanto espaço pra gente, questão de horário de funcionamento, lotação de professores, turmas, regimento, controle do uso de equipamentos da escola, a questão da limpeza da escola, documentação... isso aí é com eles...(INF.02. ESC/02- 2º REPRESENTANTE DE PAI, 2016).

A parte administrativa da escola a diretora mesmo não deixa muito, toda vez que a gente queria se envolver a diretora sempre dava uma desculpa e a gente mesmo sempre ficou mesmo com essa parte de recurso, até porque a gente se reúne uma vez por mês então acaba que a gente prioriza também essa questão aí porque tem que comprar e prestar contas, tem prazo. Olha, uma questão que eu lembro que a diretora com os professores eles decidiram as modalidades pra oferecer no mais educação na escola pros alunos, ela tinha que escolher logo então acabou que a gente nem participou da decisão, mas essas coisas mesmo é mais eles que sabem o que a escola precisa mesmo então é melhor assim. (INF.03. ESC/01- 2º PRESIDENTE DO CE, 2016).

Observa-se que os sujeitos afirmaram que a atuação do CE não envolve em maior escala as questões administrativas por entenderem que este trabalho é da direção da escola. Esta é uma cultura histórica de centralização das decisões na figura do diretor. Estes fomentam esta cultura para não perder o poder de mando. Segundo Paro (2001)

Alguns diretores até gostariam de ver um pouco dividida a enorme responsabilidade que têm diante do Estado e da sociedade. Mas eles precisam aprender que, para dividir a responsabilidade, é preciso dividir também a grande autoridade que detêm na escola, diante de servidores e usuários. E essa divisão de autoridade implica formas de convivência no exercício da direção que podem ser democraticamente organizadas por instancias de discussão e decisão que lhes dêem legitimidade e força. Neste sentido, o conselho de escola deve servir, tanto para a explicitação de alguns conflitos, quanto para sua superação e encaminhamento de medidas negociadas. (PARO, 2001, p. 79).

A cultura centralizadora da gestão é um dos empecilhos para que os conselhos não atuem de forma mais ativa em questões administrativas. Além disso, as escolas não receberam formação para tal. Entretanto, a pesar disso os conselhos foram se aperfeiçoando na prática, diante das situações, dos problemas e dos desafios pelos quais os membros dos conselhos escolares se deparam ao assumir um compromisso de representar sua categoria e atuar neste órgão tão importante para a escola. A fala da presidente do conselho do ano de 2011 da EMEF Noêmia Martins e do presidente do conselho do mesmo ano da EMEF. Francisca Vasconcelos.

[...] chamamos muito a atenção da diretora por causa de muita coisa que acontecia dentro da escola, por muitas coisas que vinham acontecendo, uma delas foi a questão da ausência dela nas atividades normais da escola, porque isso também deixa um “furo” grande dentro do colégio. “Não, você vai assinar uma declaração” [...] tudo isso nós chamamos atenção e melhorou. [...] a frequência dos professores era problemática ela não levava de todos os professores certinho, aí nós falamos pra ela, olha a senhora tá se encarregando de muita coisa e não tem como dá conta sozinha. Aí que foi resolvido, foi mudando muita coisa. (INF.02. ESC/01- 1º PRESIDENTE DO CE, 2016).

No início, por não saber direito o papel do conselho não queria participar. Depois senti que é muito gratificante pra gente, pra escola, pra gente que aprende e cresce. Vi assim que era muito importante e participava. O tesoureiro que era uma pessoa ativa igual a mim. Procurávamos saber: mas o que era o conselho? Porque as pessoas tem aquela ideia de que o conselho, é só pra tomar conta do dinheiro da escola. Ver o que vai gastar e em que vai gastar. E na verdade não é isso. Ele abre leque pra todos os segmentos de escola. Então tinha fatos que aconteciam aqui dentro de escola que a diretora ela saía assim do controle dela e aí a gente chamava conversava...questões administrativas também dentro da escola sempre a gente resolveu, assim as questões dos horários dos funcionários que gostavam de entrar a hora que queriam, assim tinha vigia assim que não entrava no horário, roubavam ventiladores daqui. O Conselho ficou em cima, conversou com ele até resolver o problema. O caso de professores que não chegavam no horário também foi resolvido desta maneira, com muita conversa, a gente começou a discutir também sobre os problemas da escola, se precisava de reforma (INF.03. ESC/01- 2º PRESIDENTE DO CE, 2016).

[...] Eu lembro uma vez que a diretora já tinha chamado várias vezes o vigia, sempre ele deixava a desejar, aí uma vez nós marcamos uma reunião com ele aqui na escola, aí falamos que era conselho que a gente estava representando, sempre reunia vários, era todos os seguimentos quase, era difícil não está todos [...] aí o vigia falou assim pra gente “Não, eu juro, que a partir de hoje eu vou ser outra pessoa, vou agir diferente porque o diretor já chamou várias vezes agora o conselho, é outra coisa.” Nós perguntamos “você quer mesmo ficar nesta escola, porque se não quer a gente tem o poder de decidir pra onde o senhor vai porque aqui o senhor não está colaborando, a gente sempre fazia isso, questão de professores também a gente resolvia”. (INF.03. ESC/02- 1º PRESIDENTE DO CE, 2016).

Ainda, pelos relatos observa-se pela experiência que o conselho da escola atuou na questão administrativa da escola, num momento particular e pontual, em que a diretora não conseguiu resolver a situação e então todos os conselheiros se reuniram e se posicionaram acerca da situação. Observe que, o vigia não levou à sério o seu problema diante das chamadas de atenção da diretora da escola, mas deu importância quando os membros do conselho chamaram a atenção, o vigia passou a se retratar em sua conduta.

No primeiro momento, a presidente hesitou em participar, por não ter clareza das funções a serem desempenhadas. Os relatos evidenciam que mesmo não se sentindo preparados para a prática da participação, os sujeitos foram na prática se envolvendo em questões relacionadas à escolas e aprendendo à participar. Bordenave (1992) esclarece que “a participação não é um conteúdo que se pode transmitir, mas uma mentalidade e um comportamento com ela coerente. Também não é destreza que se possa adquirir pelo mero treinamento. [...] só se pode aprender na práxis grupal. Parece que só se aprende a participar, participando. (BORDENAVE, 1992, p. 74). Participação é um processo, de forma processual foram aprendendo a realizar seu trabalho na busca de uma intervenção na escola e em prol da melhoria do ensino.

Em relação ao aspecto pedagógico, vale ressaltar que o conselho escolar atua em diversos aspectos da gestão da escola, a gestão da escola se divide em dimensões: pedagógica,

financeira e administrativa, entretanto o foco da gestão está na dimensão pedagógica pois o trabalho exercido em todas as dimensões devem ter como foco a aprendizagem dos alunos. Nesse sentido, o foco principal do conselho escolar são as práticas educativas

[...] Sua participação, nesse processo, precisa estar ligada, prioritariamente, à essência do trabalho escolar. Assim, acompanhar o desenvolvimento da prática educativa, do processo ensino-aprendizagem, é sua focalização principal, isto é, sua tarefa mais importante. Dessa forma, a função político-pedagógica do Conselho Escolar se expressa no “olhar” comprometido que desenvolve durante todo o processo educacional, tendo como foco privilegiado a aprendizagem, qual seja: no planejamento, na implementação e na avaliação das ações da escola. (BRASIL/MEC, 2016, p. 20).

O foco de atuação do conselho escolar são as práticas educativas. As questões pedagógicas devem ser prioridade nas ações do conselho escolar. [...] “sua função é, fundamentalmente, político-pedagógica”. (MEC, 2004, p. 13), pois enquanto mecanismo de democratização da gestão, devem atender aos interesses dos alunos, da transformação da realidade escolar e social dos alunos, para tanto devem se preocupar estar envolvidos com as práticas escolares.

Entretanto, este não foi o foco das escolas. As escolas estudadas evidenciaram que esta não foi a dimensão pela qual tiveram prioridade para atuar. Os membros dos conselhos declararam que nas reuniões de planejamento sua atuação é mais como ouvinte, que não discutem e nem propõe mudanças no currículo da escola, não atuam no sentido de discutir projetos e as finalidades dos projetos para as escolas no sentido de possibilitar melhorias no processo de aprendizagem dos alunos.

Um elemento muito importante que o conselho deveria ter participação ativa seria na construção e implementação do Projeto Político Pedagógico da escola mas os mesmos na maioria declararam não ter participado ativamente deste processo.

Democratizar a gestão da escola envolve, em primeira instância, desenvolver autonomia pedagógica da mesma, pois este aspecto incide diretamente sobre o processo ensino aprendizagem dos alunos. O conselho da escola tem papel fundamental neste processo pois ao discutir sobre as finalidades, objetivos, ações a serem desenvolvidas, asseguraria que as ações fossem encaminhadas e que os recursos destinados às ações prioritárias da escola fossem viabilizados.

Em suma, podemos afirmar que o PAR teve pouca influência sobre a criação dos conselhos escolares do município de Cametá. Os conselhos começaram a ser criados quando da criação do PDDE, muito embora tenha sido ampliado o número de conselhos quando projetos ligados ao PDE foram disponibilizados para as escolas. A forma como o PAR foi

elaborado dificultou o processo de implementação das ações referentes ao conselho escolar mas a falta de capacidade técnica dos responsáveis pelo PAR foram decisivos para não desenvolvimento das ações geradas.

Contudo, a SEMED ofereceu suporte técnico para a organização dos conselhos muito embora tenham oferecido apenas esclarecimentos sobre a atuação, papel e atuação dos membros do conselho escolar. As escolas pesquisadas, assim como a maioria das escolas de Cameté realizaram processo de eleição por meio de assembleias para os membros do conselho, fato que já representa um passo no que diz respeito à processos democráticos.

Contudo, as escolas ainda precisam avançar muito para que de fato haja a participação e a autonomia por parte dos membros dentro dos conselhos. As escolas ainda se prendem a questões financeiras e isso de forma limitada e problemática, a atuação pedagógica e administrativa ainda precisa ser trabalhada para que as escolas atuem, de fato, na gestão promovendo a democratização da mesma na escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para trazermos as inferências sobre a existência e o funcionamento do Conselho Escolar nas escolas da rede municipal de Cametá/PA sob as influências do Plano de Ações Articuladas - PAR, primeira e segunda versão – no tocante à democratização recuperemos alguns pontos discutidos ao longo do trabalho.

Iniciemos afirmando que a democracia na sociedade moderna capitalista não é uma democracia no seu sentido pleno. A incompatibilidade entre esta e o capitalismo destrói os princípios fundantes de cidadania e, ainda que contraditoriamente estejam formalmente garantido os direitos políticos à classe trabalhadora os direitos sociais ainda se distanciam desta.

Os pressupostos da oferta das políticas sociais garantidas nas premissas do Estado de Direito, em especial da educação tendo em vista as bases político-jurídicas estão delineadas pelo Federalismo e Regime de Colaboração. Mas o principal problema que o federalismo cooperativo no Brasil enfrenta para se consolidar está relacionado às desigualdades sociais e regionais, o que dificulta o desenvolvimento de ações articuladas e colaborativas entre os entes federados, em prol do bem geral da nação. Por seu turno o Regime de Colaboração, enquanto elemento intimamente ligado ao princípio federativo, esta situação nesta complicada relação federativa, o que resulta nas dificuldades de desenvolvimento de políticas educacionais e ações em educação, de forma cooperativa e colaborativa entre os entes federados, embora esta seja a orientação, com base na Constituição Federal de 1988.

Não obstante, é preciso ter claro que o Estado assume determinada concepção a partir de determinado período histórico. As teorias formuladas e assumidas atendem sempre a lógica da reprodução do capital, mesmo que em alguns momentos da história atenda de forma contraditória aos interesses da classe trabalhadora. A concepção liberal ao propor um Estado mínimo, exerce um papel repressor quanto as demandas sociais da classe trabalhadora e favorece a iniciativa do mercado, a partir do argumento de que a regulação econômica e social do mercado geraria o bem comum.

O Estado de Bem Estar social nos países centrais apresentou resultados satisfatórios através do desenvolvimento de políticas que embora não tenham atingido o cerne da questão social, promoveram benefícios sociais significativos, amenizando as desigualdades sociais. Em países periféricos, como o Brasil os efeitos não são tão satisfatórios, nesse caso específico

as políticas estiveram associadas a um plano de modernização conservadora, salvaguardada o aumento significativo do investimento no gasto social no momento em questão.

A partir da perspectiva Marxista de Estado formulada a partir de fundamentos de uma concepção materialista de Estado nos possibilita entender que apesar do Estado ter um papel fundamental na manutenção da estrutural social, em que uma classe se sobrepõe (classe dominante) à outra (classe dominada), através de instrumentos ideológicos como a hegemonia burguesa. Todavia, estudos mais avançados apontam que é preciso construir uma contra-hegemonia, pois a capacidade de desenvolvimento da consciência de classe trabalhadora tem papel fundamental nesta tarefa.

Vale salientar que, o Estado se organiza a partir de modelos. Estes modelos adotados, são resultantes dos contextos histórico, forma política que conforma ideologia do sistema de produção, tendo implicações nas concepções desse Estado e no delineamento de suas ações e da gestão das políticas sociais. O modelo patrimonialista foi a primeira forma de gestão do Estado, mesmo que não organizada. Este modelo tem como principal característica a soberania absoluta do governante e, em correlação, a confusão entre patrimônio público e privado. Em contraposição a essa forma de governo emerge a gestão democrática. Esta baseia-se no Estado de direito e assume características que estabelece um novo tipo de relação entre estado e sociedade. A gestão sustenta-se na base da legalidade visando a garantia de direitos e deveres estabelecidos coletivamente e portanto, assumidas por todos.

Em contraposição, não apenas a um modelo desorganizado de estado que não prestava serviços, mas que também não havia projeto de desenvolvimento para a nação, emerge o modelo de administração burocrática aparece a divisão de trabalho, de forma racional para atender aos fins visados, muito embora, esse modelo de administração tenha na prática se tornado caro e ineficiente devido o foco das ações e relações ter sido o bem estar da população e sim a administração. Não obstante, pode-se afirmar que apesar de ato legal que formalize apenas um modelo, isto é, apesar da predominância de apenas um modelo há mais modelos coexistindo na prática das organizações políticas.

A Reforma do Estado de 1990 no Brasil propõe o modelo de gestão pública Gerencial. E esta passa a ser a orientação nas reforma da educação. Deste modo, princípios de uma gestão democrática, como descentralização, participação e autonomia ganharam novos contornos no contexto das reformas, tornando-se estratégias que visam transferir responsabilidades do Estado para a esfera local e escola, maximizar resultados com menos investimentos em educação e mercantilizar serviços educacionais. A lógica foi transferir para a educação o mesmo modelo de gestão utilizado pelas empresas.

Considerar que as políticas educacionais estão alinhadas ao modo de produção capitalista é identificar que mesmo num Regime democrático essas políticas sociais assumem diferentes formas de acordo com o modelo de Estado assumido.

Diante desses pressupostos, um país em que a gestão democrática da educação e, por extensão, da escola pública é prevista na forma da lei com base em princípios básicos de descentralização, participação e autonomia, na defesa de que a comunidade escolar decida questões pertinentes a recursos financeiros e aspectos didático-pedagógicos, suscitando orientação metodológica, avaliação da aprendizagem, dentre outros não escapa aos interesses de classes com disputas que dão vantagem ao grupo do poder.

A crise do capital dos finais dos anos setenta do Século XX produziu intensas reformas no campo social e político conformando a ideologia neoliberal. Como decorrência dessa crise a Reforma do Estado e da educação que se intensificou nos anos de 1990 realiza-se num movimento de extremo recuo no que se refere aos princípios relacionados à democratização da gestão educacional ao produzir certo “consenso” da necessidade de descentralização, tornando esta mera retirada das ações do centro e delegando às periferias do sistema, cuja concepção assemelha-se muito mais a desconcentração ou transferência de responsabilidades para a sociedade civil. Do mesmo modo, nesse contexto a participação e a autonomia são fortemente incorporadas no discurso oficial, mas são balizadas por normas, caracterizando uma participação decretada e uma autonomia regulada.

A empreitada reformista mais expressiva nesse campo se deu no governo de FHC quando foram definidas as bases que apontariam para as mudanças de papel do Estado com forte viés das agendas das principais agências multilaterais que passaram a patrocinar as políticas sociais como o Banco Mundial (BM), FMI, OCDE cujas orientações enfatizam os resultados, definido assim princípio da gestão gerencial.

A continuidade dessa política vai ocorrer na gestão de Luís Inácio Lula da Silva, ainda que hajam pontuais avanços, pois as reformas empreendidas pelo PDE é uma política educacional que tem por base o modelo de gestão gerencial e que objetiva adaptar a gestão da educação a esse modelo por se considerado capaz de apresentar resultados para determinados grupos de interesse, como o empresariado, sob um discurso de melhoria de qualidade da educação.

Vale ressaltar que, as metas do PDE/Plano de Metas são avaliadas a partir do resultado do IDEB. O IDEB se baseia em avaliações padronizadas. Estas ditam “padrões de qualidade” a serem oferecidos para os alunos. Esta qualidade, não condiz com uma educação voltada para uma formação humana – formação de cidadãos críticos e reflexivos para viver na

sociedade. A tão proclamada qualidade da educação a partir do PDE, ao estar vinculada ao IDEB evidencia a indução aos municípios e escolas por uma gestão por resultados.

Ademais, o PDE/ Plano de Metas através do Plano de ações Articuladas centraliza as decisões e repassa para os municípios a função de executar o que foi decidido na esfera federal. Atende, portanto, a lógica de uma gestão gerencial.

Assim, apesar de entendermos que as políticas sociais deveriam atender as necessidades sociais da população. O PAR, assim como outras políticas educacionais que emergem no contexto neoliberal articulam-se aos interesses econômicos. Tem como foco central atender aos interesses econômicos e não as necessidades sociais dos indivíduos.

As análises dos indicadores que orientam o PAR apontam mais para uma gestão gerencial do que democrática. A meta na diretriz do PAR relacionada aos conselhos escolares evidencia que os sujeitos são chamados a participar muito mais para “produzir” resultados e controlar o trabalho das pessoas para que se atinja as metas do plano.

Pelas análises dos documento do PAR enquanto política educacional, no campo das políticas sociais, dentro de uma organização política supostamente democrática condizente as configurações de um país de regime federativo, não atinge o cerne das questões sociais e com isso não perfaz uma gestão democrática ainda que se apresente com o discurso de democratização.

O Governo Lula, sob a proposta político ideológica de um governo democrático-participativo promoveu inúmeros projetos sociais voltados para a população menos favorecida economicamente, entretanto é preciso salientar que num país capitalista, dentro dos ditames de um Estado que mantém as hierarquias econômicas e sociais de classes há limites para alcançar o aperfeiçoamento de áreas estratégicas como a educação. É notório o aumento de recursos financeiros voltados para a educação nos anos de 2006 e 2007, o que possibilitou que a educação ganhasse espaço no orçamento e na política nacional. São destaques das iniciativas tomadas pelo governo a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado no ano de 2007, e substituição/ampliação do FUNDEF para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação–FUNDEB.

No momento da apresentação do PDE pelo governo à sociedade brasileira, este reunia trinta ações a serem pactuadas com os entes federados, relacionadas à recursos financeiros e/ou apoio técnico do MEC às unidades subnacionais. Foi justificado como uma contribuição para a superação dos preocupantes indicadores educacionais.

Com a criação da emenda constitucional nº 53/2006, que deu origem ao FUNDEB, houve a inclusão de creches e todas as demais etapas e modalidades da educação básica que não estavam incluídas no FUNDEF, com a garantia constitucional de elevação da participação da união no custeio das etapas e modalidades da educação básica, com a previsão de que passasse a financiar no mínimo 10% do total das receitas vinculadas ao novo fundo nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios a partir de 2010.

Os maiores investimentos em educação através de programas e projetos, através de medidas, evidenciam a preocupação do governo em diminuir as desigualdades econômicas e sociais das classes menos favorecidas, através do ensino público. Nesse sentido, o PAR, carro-chefe do Plano de Desenvolvimento da Educação, portanto, embora dentro de uma lógica gerencial, contraditoriamente promove um aumento nos recursos financeiros dos municípios e se propõe a impulsionar a criação de conselhos deliberativos e de controle social sinalizando para uma educação mais democrática no município.

Partindo do conceito de Estado Federativo no qual ao mesmo tempo em que as unidades constitutivas são independentes entre si, são atores políticos autônomos, com poder para implementar suas próprias políticas, subordinados as que hierarquicamente estão acima pode-se inferir, assim, que há limites em relação as características que marcam o federalismo. Todavia, enquanto regime político resguarda a noção de compartilhamento do poder, baseado nos princípios de autonomia e interdependência entre as partes envolvidas podendo ser aperfeiçoado.

Não obstante, o princípio federativo decorrente da perspectiva cooperativa não é coerente com a forma como a política foi implementada no município de Cametá-PA. O plano, ainda que tivesse a participação dos atores do município no sentido de se organizarem como representantes de setores envolvendo pessoas no processo educativo foi incorporada sob o condicionamento ou indução ao apoio técnico e financeiro do MEC e não por “adesão voluntária”.

É importante discutir sobre alguns fatores mais amplos que dificultaram a forma como o PAR foi implementado na rede de ensino de Cametá – PA. dentre os fatores está a não transição de governo para a gestão iniciada no ano de 2013. A ausência de informações suficientes sobre os procedimentos para encaminhar a gestão do PAR no sentido de promover o aperfeiçoamento da gestão da educação da rede comprometeu a efetiva realização das ações e subações previstas.

Em decorrência disso ficou evidente na pesquisa as “marcas” da descontinuidade na gestão da política do PAR, pois embora o Programa continuasse ativo devido a política ter

uma proposta à nível federal de continuidade, as ações e subações prescritas no PAR não foram desenvolvidas, apenas os projetos que viabilizam recursos financeiros e materiais foram viabilizados pela esfera federal para as escolas que havia conselho.

Sobre as ações referentes ao Conselho Escolar verificaram-se fortes características de gestão patrimonialista tanto na composição da equipe gestora da SEMED/Cametá quanto no exercício dos cargos diversos da rede municipal, assim como ocorre em outros órgãos e instâncias públicas do Brasil, ainda que não queiramos justificar. Mesmo que supostamente atendesse o critério previsto em lei para que os funcionários ocupassem a função de confiança “ocupantes de cargo de gestão”, por exemplo, dentre os servidores de cargo efetivo, observou-se que eles indicados por estarem ligados diretamente ao partido político do governo. Essa vinculação revela sinais de práticas clientelistas, a qual acontece com a figura do político oferecendo cargos em troca de apoio político nas eleições. No caso em debate, uma vez vencidas as eleições, o político indica, na maioria das vezes, dentre as pessoas do quadro efetivo, aquelas que lhe manifestaram apoio “nas urnas” para as funções de confiança. Seria importante, que as pessoas tivessem formação específica para exercê-lo e que estes fossem amparados legalmente para serem ocupados através de concurso público, a fim de evitar que práticas clientelistas resultem em pessoas sem comprometimento ou tivesse desvio do perfil formativo exigido para desenvolver a função em cargos de gestão das políticas públicas. No desempenho das atividades específicas dos cargos de gestão do PAR, apresentou-se de forma mais clara a confusão entre o público e o privado, os técnicos responsáveis pelo PAR da gestão anterior por não realizarem o repasse das informações para o prosseguimento das ações do PAR, tratando a informação pública como particular e a gestão posterior por gerir a plataforma do PAR sem ir em busca das informações necessárias à continuidade do trabalho, privilegiando uma escolha pessoal em detrimento da definição de critério e a defesa de interesses particulares negando os direitos da população cametaense. As práticas da gestão municipal na gestão do PAR ferem os princípios consolidados na constituição Federal de 1988, de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Estes princípios garantiriam o bem comum como foco central do processo de gestão das políticas públicas e inviabilizaria o tratamento da coisa pública como pertence pessoal.

Um fator agravante da situação relatada foi a falta de um Comitê Local do PAR no referido município, o qual, seria o responsável por monitorar a execução das ações do PAR, o que revela a falta de eficácia da política, ao não oferecer condições concretas para o monitoramento do desenvolvimento da política.

A pesquisa revelou que o PAR teve pouca influência sobre a criação dos conselhos escolares do município de Cametá. Eles começaram a ser criados quando da implementação do PDDE na versão do FNDE, muito por conta das prestações de contas que as escolas passaram a receber.

Muito embora tenha sido ampliado o número de conselhos escolares para dirimir as ações disponibilizadas para as escolas ligados a projetos/ações do PDE/PMCTPE, esses conselhos tiveram origem anterior a eles.

As intensas desigualdades sociais e regionais nas quais se situam municípios historicamente conhecidos como entes frágeis, com dificuldades para gerir e organizar a educação ofertada pelos mesmos, talvez, tenha sido uma das fragilidades da implementação do PAR em Cametá/PA, na Amazônia, tendo uma demanda social extremamente alta, mas com pouca arrecadação de impostos, caracterizado por um IDHM de 0,577, situado na faixa baixa. Nesse sentido, o PAR no município de Cametá, encontrou limitações pelas condições políticas, técnicas e financeiras do município para que as ações fossem desenvolvidas.

Verificou-se que a SEMED ofereceu suporte técnico para a organização dos conselhos e prestação de contas, mas os esclarecimentos foram superficiais sobre a atuação, papel e atuação dos membros do conselho escolar. As formações se limitaram então à aspectos técnicos, havendo ainda necessidade de formações mais pontuais e específicas para a atuação dos membros do conselho escolar.

As escolas pesquisadas, assim como a maioria das escolas de Cametá realizaram a escolha de seus representantes para os membros do conselho por meio de assembleias, além disso cada coordenador, secretário e tesoureiro foram eleitos pelos membros do colegiado, fato que já representa um passo no que diz respeito à processos democráticos, tendo em vista que seus representantes não foram apontados a comunidade escolheu. Contudo, as escolas ainda precisam avançar muito para que de fato haja a participação e a autonomia por parte dos membros dentro dos conselhos. As escolas ainda se prendem a questões financeiras e isso de forma limitada e problemática, a atuação pedagógica e administrativa ainda precisa ser trabalhada para que as escolas atuem, de fato, na gestão promovendo a democratização da mesma na escola.

Ainda que os relatos dos membros dos conselhos das escolas pesquisadas e dos interlocutores da secretaria municipal de Cametá tenham situado pontuais indícios de processos participativos por meio da atuação dos conselhos escolares seja pela organização de assembleia para escolha dos seus membros, presença de membros das diferentes categorias e

um funcionamento ligado muito mais as questões técnica-financeiras a gestão da educação conforma também princípios gerenciais e princípios patrimonialista.

A equipe da Secretaria Municipal de Educação não teve autonomia para decidir ações mais importantes no PAR ou por falta de conhecimento da Plataforma ou por falta de espaço suficiente respeitadas as especificidades de ente federado, sendo induzida pelo MEC. Nas experiências analisadas em duas escolas percebeu-se também que os membros do CE ficam muito limitados nas decisões sobre os recursos financeiros, devido às restrições de valores recebidos e a serem usados e sobre o destino dos recursos. As ações são pré-determinadas de acordo com o objetivo dos projetos do governo federal pelos quais as escolas foram contempladas.

A gestão da educação, portanto, não condiz com a democracia substantiva defendida neste trabalho com base em Wood, aquela em que os sujeitos participam de forma ativa, para que seus interesses sejam atendidos e que possibilita a redistribuição do poder econômico e social, destruindo os alicerces da estrutura social posta.

Pontuamos que não houve mudanças substantivas na gestão das escolas no sentido de democratizar as decisões e atuação dos sujeitos nas questões financeiras, administrativa-pedagógicas. A participação dos sujeitos do conselho não promoveu intervenções significativas na gestão da escola a fim de atender aos interesses da população local o que caracterizou uma gestão mesclando princípios gerenciais, patrimonialista e democráticos, com predomínio de elementos de uma gestão gerencial.

Contudo, destacamos que, o PAR é uma “ferramenta” importante de organização da educação e que está articulada a outros projetos do governo federal, como o PDE escola, que vem provocando o aumento na criação de conselhos nas escolas do município e que tem proporcionado o recebimento de recursos para as escolas, melhorando as condições físicas das mesmas, fator também importante para a melhoria do ensino público. O PAR, ferramenta potencialmente propensa a desencadear a democratização da educação nas secretarias municipais e nas escolas dos municípios brasileiros não podendo ser ignorado. Sobretudo porque a partir da categoria mediação entendemos que as influências não são diretas, portanto, sujeitos em posições de comando, tanto a nível de secretaria quanto de escola podem conduzir a materialização do PAR com vistas a promover a democratização das escolas da rede de ensino.

O aperfeiçoamento da democratização da educação como um direito e com qualidade socialmente referendada pode variar entre estados, municípios e regiões e depender de muitos aspectos a começar pelo compromisso dos gestores, de educadores e da sociedade,

mas o papel da oferta desta continua sendo do Estado como ente provedor das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. **A dinâmica federativa da Educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010.

ANDERSON, Perry. **Balço do Neoliberalismo.** In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

AFONSO, A. J. **Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia.** *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)*. Porto Alegre, v. 26, n. 1, p.13-30, jan-abr. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v33n119/a08v33n119.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2015.

ARRETCHE, M. **Relações Federativas nas Políticas Sociais.** In: Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

AZEVEDO, J. M. de. **A Educação como Política Pública.** Campinas-SP: Autores Associados, 2004.

_____. **Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas Educativas.** In: RBPAAE – v.27, n.3, p. 361-588, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/26412/15404>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

BARROSO, J. **O reforço da autonomia nas escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal.** In: FERREIRA, N. S. C (Org). Gestão democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BARROSO, João. **O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída.** In BARROSO, João. O estudo da Escola. Porto: Porto Ed., 1996.

BAVA, Silvio Cacia. **Dilemas da gestão municipal democrática.** Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/820/820.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2016.

_____. Participação, representação e novas formas de diálogo público. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

BASTOS, João Batista. **Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas.** In: BASTOS, João Batista (Org.). Gestão Democrática. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 4ª ed. 2005.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação.** 1ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e

agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Publicada no D.O.U. de 15.6.1998.

BRASIL, IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=150210&search=par%E1|cameta>>. Acesso em: 04. mar. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 18 jun. 2015.

BRASIL, FNDE. Recurso do Programa Mais Educação Descentralizado para as escolas das redes. Disponível em < <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes> > Acesso em 10 de março de 2018.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no contexto da crise capitalista**. In: Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais. CFESS, 2009. Disponível em: <<http://welbergontran.com.br/cliente/uploads/612af8194e789e3814f5cd5369e7a69c7369f888.pdf>>. Acesso em: 17. Jan. 2016.

_____; BOSCHETTI; Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOBBIO, Noberto. **Liberalismo e democracia**. Editora Brasiliense: São Paulo, 2000.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do estado**. In: Luiz Carlos Bresser-Bresser Pereira, Jorge Wilhelm and Lourdes Sola, orgs., Sociedade e Estado em Transformação. UNESP/ENAP, 1999: 67-116. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/1998/93-Sociedade-Civil-Sua-Democratizacao.pdf>>. Acesso em: 18. Jun. 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma, do estado dos anos 90: logica e Mecanismos de controle**. In: Lua Nova W 45 – 98. Disponível em: < http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf >. acesso em: 23 abr. 2016.

_____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73estadopatrimonial-gerencial.pdf>>. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **O modelo estrutural da gerencia pública**. In: rap – Rio de Janeiro 42(2):391-410, Mar./abr. 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

BATISTA, Neusa Chaves. **O Estado moderno: da gestão patrimonialista à gestão Democrática.** Disponível em: <http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_escola/modulo1/estado_moderno_gd_gp.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2015

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** Porto Alegre: 2009. 284 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

CASTRO; Alda Maria Duarte Araújo. **Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina.** In: RBPAE – v.24, n.3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CAMETÁ, Relatório Público do Município de. **Plano de ações articuladas.** Cametá- PA: 2008. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Cameta&municod=1501402&estuf=PA>. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Acesso em: 11 jun. 2016.

_____. **Plano de ações Articuladas.** Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Cameta&municod=1501402&estuf=PA>. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2011. Acesso em: 11 jun. 2016

CURY, Carlos R. J. Regime de colaboração. In: Congresso internacional de educação: uma agenda urgente, Brasília 13 a 16 setembro de 2011. Org. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed). Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/diagramacao_congre

CASSINI, S. A. **Federação e educação no Brasil: a atuação do Poder legislativo nacional para a Regulamentação do Regime de Colaboração.** Vitória: 2011a. 179 f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Espírito Santo. Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação.

_____. **Conflito federativo: Relação intergovernamental e política educacional.** Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0493.pdf>. 2011b>. Acesso em: 26 ago. 2013.

_____. **Federalismo e política educacional no Brasil: debates e tentativas de regulamentação do Regime de Colaboração pós constituição federal de 1988.** In: ANPED/ GT 5 (Estado e Políticas Educacionais) Intercâmbio: “Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil” Curitiba, 12 e 13 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.gt5.ufpr.br/2010/anais/posters/Simone%20Cassini.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____, ARAÚJO, G. C. **Regime de Colaboração, formas de colaboração e coordenação federativa no Brasil: os desafios das relações intergovernamentais na oferta educacional.** In: Seminário de Educação Brasileira, Plano nacional de Educação: Questões desafiadoras e

embates emblemáticos, 3., 2011, Campinas. Anais eletrônicos CEDES. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2013.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988. [pp. 19-62

CASASSUS, Juan. **O Preço da Avaliação Padronizada: Perda de Qualidade e Segmentação Social**. In: RBPAAE – v.23, n.1, p. 71-79, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19014/11045>. Acesso em: 27 Mai. 2015.

_____. **Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: n. 74, p. 11-19, ag. 1990

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da Administração**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Porto Alegre: 2009. 284 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

CABRAL NETO, Antônio. **Reforma educacional e cidadania**. In: CABRAL NETO, Antonio (Org.). Política Educacional: desafios e tendências. Porto Alegre: Sulina, 2004.

_____; SOUSA, Luis Carlos Marques. **Autonomia da escola pública: diferentes concepções em embate no cenário educacional brasileiro**.

CAMETÁ/PA, INF.03. ESC/02- 1º Presidente do CE, 2016. **Entrevista** realizada no dia 19 de Dez. 2016

_____, INF.04. ESC/02- 1º Representante de Pai, 2016. **Entrevista** realizada no dia 12 de Dez. 2016

_____, INF.02. ESC/02- 2º Representante de Pai, 2016. Entrevista realizada no dia 09 de Nov. 2016

_____, INF.01. ESC/02- 2º Presidente do CE, 2016. **Entrevista** realizada no dia 03 de Nov. 2016.

_____, INF.02. ESC/01- 1º Presidente do CE, 2016. **Entrevista** realizada no dia. 2016.

_____, INF.05. ESC/01- 1º Representante de Professores, 2016. **Entrevista** realizada no dia 01 de nov. 2016.

_____, INF.01. ESC/01- 2º Representante de Professores, 2016. **Entrevista** realizada no dia 28 de out. 2016.

_____, INF.03. ESC/01- 2º Presidente do CE, 2016. **Entrevista** realizada no dia 14 de dez. 2016.

_____, INF. 02. SEMED – TÉC/PAR, 2015. **Entrevista** realizada no dia 21 de jul. 2015.

_____, INF. 02. SEMED – TÉC/PAR, 2016. **Entrevista** realizada no dia 13 nov. 2016

_____, INF. 01. SEMED – TÉC/PP, 2015. **Entrevista** realizada no dia 18.08.2015.

_____, INF. 06. SEMED- TÉC/PAR, 2016. **Entrevista** realizada no dia 23 out. 2016.

_____, INF. 03. SEMED – TÉC/PAR, 2016. **Entrevista** realizada no dia 22 nov. 2016.

_____, INF. 05. SEMED – TÉC/CE, 2016. **Entrevista** realizada no dia 10 nov. 2016.

_____, INF. 04. SEMED – TÉC/CE-2016. **Entrevista** realizada no dia 03 out. 2016.

CASTRO; Alda Maria Duarte Araújo. **Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina**. In: RBPAAE – v.24, n.3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CONTI, Celso; SILVA, Flávio Caetano da. **Conselho escolar: alguns pressupostos teóricos**. In: LUIZ, Maria Cecília. Conselho escolar. Algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010.

CURY, C. R. J. **A gestão democrática na escola e o direito à educação**. In: RBPAAE – v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19144/11145>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. **Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. Cortez editora: São Paulo, 1985.

CURY. C. R. J. **A questão federativa e a educação escolar**. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. Cadernos de Pesquisa, São Paulo: n. 74, p. 11-19, ag. 1990

CULTIVA, instituto. **Caderno 2: A participação dos Conselhos Escolares construção: do PPP e funções junto à comunidade escolar**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

CHAVES, V. L; MENDES, O. C; GUTIERREZ, D. V. **Gestão da Educação – uma revisão conceitual na perspectiva de análise do Plano de Ações Articuladas – PAR**. Disponível em:

<http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/VeraLuciaJacobChaves_GT1_integral.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015.

CENTRO LATINO AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – CLAD. **Metodologias para o diagnóstico da implantação da Carta Ibero-Americana de Qualidade na Gestão Pública**. In: Consenso de Buenos Aires. Buenos Aires (AR): CLAD, 2010. Acesso em: 02 out. 11.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 10 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares: Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. Atlas, São Paulo: 2008.

DRAIBE, Sônia. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. In: caderno de pesquisa nº 8, NEPP-UNICAMP: 1993.

_____, Sônia. **Brasil: o sistema de proteção social e suas Transformações recentes**. Seminário Regional sobre Reformas de Política Pública Santiago, Chile, 3 - 5 de Agosto de 1992.

DRABACH, Neila Pedrotti; Mousquer Maria. **Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre Gestão Escolar: Mudanças e Continuidades**. in: *Currículo sem Fronteiras*, v.9, n.2, pp.258-285, Jul/Dez 2009. Disponível em <www.curriculosemfronteiras.org> Acesso em 05 de janeiro de 2012, 14:58.

DI PIETRO, M. S. Z. **Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre a administração indireta e sobre as organizações sociais**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 45/46, [s.p], jan./dez. 1996.

ESQUINSANI; R. S. S. **Na porta e no berço! A mídia e as leituras fragmentadas quanto ao Regime de Colaboração entre estados e municípios- o caso do transporte escolar**. In: WERLE, F. O (Org.). *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Unijuí, 2006.

EDUCAÇÃO, ministério; BÁSICA, secretaria de. **Programa Nacional de Fortalecimento de Conselheiros Escolares: Conselho Escolar e a Aprendizagem na Escola**. Brasília, D. F. ministério de educação, Secretaria de Educação Básica. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad1.pdf>. Acesso em: 18. set. 2016.

FAPESPA. **Estatísticas Municipais Paraenses: Cametá**. 1ª ed. Ed: Diretoria de Estatística e de Tecnologia e Gestão da Informação, Belém, 2015.

FONSECA, Marília. **O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar**. In: Caderno Cedes, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 01 nov. 2015.

FRIGOTTO, G. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. In: Fazenda, I. (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. São Paulo: Cortez, 1991.

GONH, Maria da Glória. **Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas na escola.** In: Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.14, n.50, p. 27-38, jan./mar. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ensaio/v14n50/30405.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2015

GHANEM, Elie. **Participação popular na Gestão Escolar. Três Casos de Políticas de Democratização.** Ação educativa: São Paulo, 1996.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão Educacional Democrática.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

_____. **Gestão dos sistemas educacionais: modelos e práticas exercidas na Baixada Fluminense.** In: RBPAAE – v.26, n.3, p. 565-581, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19799/11537>>. Acesso em: 08 set. 2014

HUNT, E. K; Sherman, H. J. **História do pensamento econômico.** 5ª ed. Petrópolis: Copyright, 1986.

IBGE. **Cidades.** Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/1502103>>. Acesso em: 02/04/2017.

IBGE. **Censo demográfico 2010.** Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 04 set. 2014.

IBGE. **Censo demográfico 2010.** Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 04 set. 2014. INEP. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 02 set. 2014.

IBGE, 2015. **Base digital em formato shapefile.** Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/default.shtm>>. Acesso em: 30 de nov. 2017.

INEP. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 02 set. 2014.

LIMA, A. B; PRADO, J. C.; SHIMAMOTO, SV. **Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos.** Disponível em: <<http://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0069.pdf>>. acesso em: 13 dez. 2015.

LIBÂNEO, J.C; OLIVEIRA J.F; TOSCHI, M.S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez, 2012.

LÜDKE, M; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

LÜCK, Heloísa. **Gestão educacional: uma questão paradigmática.** 9ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. (Série Cadernos de Gestão, v. I).

_____. **A dimensão participativa da gestão escolar. Gestão em Rede**, p. 13-17, ago/1998. Disponível em: <http://www.educacao.salvador.ba.gov.br/site/documentos/espaco-virtual/espaco-jornada-pedagogica/gestao-escolar/dimensao-participativa-da-gestao-escolar.pdf>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2013, 12: 30.

LUIZ; Maria Cecília; SILVA Ana Lúcia da; GOMES, Ronaldo Martins. **Indicadores de funcionamento do conselho escolar em alguns municípios paulistas**. In: LUIZ, Maria Cecília. Conselho escolar. Algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010. MARTINS, Clélia. **O que é política educacional**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARQUES, Luciana Rosa. **Mudanças discursivas nas políticas de democratização da educação**. In: R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 90, n. 225, p. 468-488, maio/ago. 2009.

MARQUES; Luciana Rosa. **A cultura democrática na gestão da escola pública: um estudo da análise do discurso dos conselheiros escolares**. In: Revista Portuguesa de Educação, 2011, 24(1), pp. 73-93 © 2011.

MORAES, Reginaldo C. Corrêa de. Liberalismo e Neoliberalismo - uma introdução comparativa. Disponível em: https://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2011/06/lib_neolib_compara.pdf acesso em: 23 mai. 2016.

MASSON, G. **As contribuições do Método Materialista Histórico e Dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais**. In: IX AMPED sul: Seminário de pesquisa em educação da região Sul 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/%20anpedsul/paper/viewFile/966/126> acesso em: 12 jun. 2015

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 2ª edição. Editora (Expressão popular). São Paulo. 2008.

_____; Friedrich E. **A ideologia Alemã**. Presença, 2009.

MENDONÇA; ERASTO FORTES. **Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil**. In: Educação & Sociedade, ano XXII, no 75, Agosto/2001 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000200007

MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da escola: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____, Ângela Maria. **Autonomia e Educação: a trajetória de um conceito**. In: Cadernos de Pesquisa, n. 115, mp. a2rç0o7/-223020,2 março/ 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a09n115.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2016.

MEDEL, Cassia Ravena Mulin de Assis. **Projeto político-pedagógico: construção e implementação na escola**. Campinas, SP: autores associados, 2008.

MENDES, Danielle C. de Brito; GEMAQUE, Rosana M. Oliveira. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro.** In: Roteiro, Joaçaba, v. 36, n. 2, p. 293-308, jul./dez. 2011. Disponível em: http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/viewFile/1081/pdf_176 Acesso em: 09 de dez. 2013.

MIRANDA, Elis. **Cametá: marcas da presença portuguesa na Amazônia.** Disponível em: http://cvc.instituto-camoes.pt/eaar/coloquio/comunicacoes/elis_miranda.pdf. Acesso em: 18 mar. 2017.

_____; EGLER, tamara tania COHEN. **Representações lusas na amazônia brasileira: paisagens, imagens e topônimos.** Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/espacoecultura/article/view/8471>. Acesso em: 18 mar. 2017.

NARDI, E. L. **Regime de Colaboração entre os sistemas estadual e municipal de ensino: desafios e protagonismo dos municípios.** In: Unirevista- Vol. 1, n° 2: (abril 2006). Disponível em: http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Nardi.pdf. Acesso em: 29 nov. 2013.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** 1ª ed. Editora (Expressão popular). São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. **Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza.** In: PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>. acesso em: 24 abr. 2016.

OLIVEIRA, Francisco de. **Neoliberalismo à brasileira.** In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. Pós- neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Modelos teóricos de administração pública.** Disponível em: [file:///C:/Users/Zenaide%20Le%C3%A3o%20Batista/Downloads/Adm%20P%C3%BAblica%20-%20Modelos%20Te%C3%B3ricos%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Zenaide%20Le%C3%A3o%20Batista/Downloads/Adm%20P%C3%BAblica%20-%20Modelos%20Te%C3%B3ricos%20(3).pdf). Acesso em: 18. Set. 2016.

OLIVEIRA, Prof. Virgílio César da Silva e. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão.** (Org.). SANABIO *et.al.*. Juiz de Fora: Ed. UFJF: 2013.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública.** In: rap — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 23 out. 2016.

ORLANDI, Eni P. **Análise de Discurso.** 12ª Edição, São Paulo: Pontes Editores, 2015.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social.** ERA- Revista de Administração de Empresas, vol. 45, núm. 1 enero-marzo, 2005, pp. 36-49. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155115939004>. Acesso em: 18 mai. 2016.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2002.

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

_____, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2012.

_____. **Administração Escolar: introdução crítica**. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PERONI, Vera Maria Vidal; ROSSI, Alexandre José. **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado: implicações para a democratização da educação**. Porto Alegre: Programa de Pós Graduação em Educação da UFRGS, Gráfica e Editora UFPEL, 2011.

_____, V. M. **A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado**. In: Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pp/v23n2/a03v23n2.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

PERONI, Vera. **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado**. Peroni, Vera Vidal; Alexandre José Rossi (Org). Porto Alegre: Programa de Pós Graduação em Educação da UFRS, 2011.

PETERSEN, Aurea *et al.* **Ciência política: Textos introdutórios**. 4^a ed. Porto alegre: EDIPUCRS, 1998.

PEREIRA, L. C. **O modelo estrutural da gerencia pública**. In: rap – Rio de Janeiro 42(2):391-410, Mar./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

PESQUISA DE CAMPO, 2017. **Base digital em formato shapefile**. Disponível em: <<http://antropologia.fflch.usp.br/sites/antropologia.fflch.usp.br/files/upload/paginas/Programa%20-%20Pesquisa%20de%20campo%20-%202017%20-%20Ana%20Pastore.pdf>>. Acesso em: 30 de nov. 2017.

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um Desafio a Ser Enfrentado pela Sociedade Civil. In: Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/democratizar_a_gestao_publica.pdf>. pdf acesso em: 04 mai. 2016.

RAIC, D. F. **Sistemas de ensino e os desafios postos ao Regime de Colaboração: algumas reflexões**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/70.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2013.

RAMOS, M. N. O projeto unitário de ensino médio sob os princípios do trabalho, da ciência e da cultura. IN: FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. (Orgs.) **Ensino médio: ciência, cultura e trabalho**. Brasília: MEC, SEMTEC, 2004.

RODDEN, J. **Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas.** In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 9-27, jun. 2005. <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a03n24.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

RAMOS, Géssica Priscila; FERNANDES; Maria Cristina. **Lutas, contradições e conflitos: a construção histórica do conselho escolar no Brasil.** In: LUIZ, Maria Cecília. Conselho escolar. Algumas concepções e propostas de ação. São Paulo: Xamã, 2010.

RAMALHO, Marcela Pires; LUCAS, Maria Angélica Olivo Francisco. **Primeiras impressões sobre a pedagogia histórico-crítica: sua importância para a formação docente inicial.** Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/20391_9581.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2016.

RIBEIRO, J. T. **Estatística municipal Abaetetuba.** Disponível em: <<http://iah.iec.pa.gov.br/iah/fulltext/georeferenciamento/abaetetuba.pdf>>. 2011a. Acesso em: 18 set. 2014.

_____. **Estatística municipal Cameté.** Disponível em: <<http://iah.iec.pa.gov.br/iah/fulltext/georeferenciamento/abaetetuba.pdf>>. 2011b. acesso em: 18 set. 2014.

RODRIGUES, Roseane Cruz Freire; SANTOS, Laurecy Dias dos; SANTOS, Marnie de Albuquerque Cordeiro B., ALBUQUERQUE, Jorge Henrique Gomes de. **A pedagogia histórico-crítica, a metodologia crítico-superadora e a formação humana.** In: Anais do 14º Congresso Internacional de Tecnologia na Educação Brasil | Recife | Setembro de 2016 ISSN: 1984-6355. Disponível em: <<http://demo.cubo9.com.br/senac/pdf/poster/007.pdf>>. Acesso em: 18 Jan. 2017.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Implicações do público não estatal para a gestão **escolar democrática, pelas vias do Programa Dinheiro Direto na Escola.** in: Série-Estudos... Campo Grande-MS, n. 18, p. 97-112, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/474>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

SCOCUGLIA, Afonso Celso. **Regime de colaboração.** In: Congresso internacional de educação: uma agenda urgente, Brasília 13 a 16 setembro de 2011. Org. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed). Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/diagramacao_congresso.pdf>. Brasília, 2011.

SAVIANI, D. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação.** Campinas: Autores Associados, 2009.

_____, Dermeval. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise Crítica da Política do MEC.** Campinas, SP: Autores Associados, 2009. – (coleção polêmicas do nosso tempo, 99).

SADER, Emir. **A hegemonia neoliberal na América Latina**. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir. Pós- neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>. Acesso em: 18 set. 2013.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Adival do Carmo. **Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais**. In: disponível em: <<http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf>>. Acesso em 12 jan. 2016.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SIPAM, 2012. **Base digital em formato shapefile**. Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/>>. Acesso em: 30 de nov. 2017.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96**. In: Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, Ana Aline Santos da; AGUIAR, Cefisa Maria Sabino; DUARTE, Iracilda de Souza; SANTOS, Magda Maria Pereira dos; GUIMARÃES, Maria Virgínia Eloy; LUCAS, Rosa SILVA; Ana Aline Santos da et. al. **Fórum Municipal de Conselhos Escolares de Fortaleza: conselhos escolares em movimento**. Disponível em: <[ww.sme.fortaleza.ce.gov.br](http://www.sme.fortaleza.ce.gov.br)>. Acesso em: 14. 02. 2017.

SOUSA, Waleska Dayse Dias de; LOPES, Sonia Maria Gomes. **Pedagogia Histórico-Crítica no contexto das ideias pedagógicas brasileiras: possibilidade de novas práticas**. <<http://www.uniube.br/eventos/epeduc/2015/completos/71.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2016.

VASCONCELOS; M. A S. Garcia M. E. **Fundamentos de economia**. São Paulo, Saraiva, 1998.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Inovações e Projeto Político Pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória?** In: *Cad. CEDES* [online]. 2003, vol.23, n.61, pp. 267-281. Disponível em <<http://www.cedes.uincamp.br>> Acesso em 15 de janeiro de 2011, 17:20.

_____. **Projeto Político-Pedagógico da escola: uma construção possível**. 29ª ed. São Paulo: Papyrus, 1995.

_____. **Perspectivas para reflexão em torno do Projeto Político Pedagógico.** IN: VEIGA, I.P.A; RESENDE, L.M.G de. (orgs.). Escola: espaço do Projeto Político-Pedagógico. 17ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1998. (Coleção Magistério: Formação e trabalho Pedagógico).

_____. (org). **Quem sabe faz a hora de construir o Projeto Político-Pedagógico.** 2ª ed. Campinas, SP: Papirus, 2007. (Coleção Magistério: Formação e trabalho Pedagógico).

VIERA, Evaldo. **Democracia e Política Social.** São Paulo: Autores Associados, 1992.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas Viriato. **Descentralização e desconcentração como estratégia para redefinição do espaço público.** In: LIMA, *et. al.* (Org.) Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada. São Paulo, Xamã, 2004.

_____, Edaguimar Orquizas. **Descentralização e desconcentração com,o estratégia para redefinição do espaço público.** In: Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada. (org) Lima *et. al.* São Paulo: Xamã, 2004.

VEIGA, Zilah de Passos Alencastro. **As instâncias colegiadas da escola.** In: VEIGA, I.P.A; RESENDE, L.M.G de. (Org.). Escola: espaço do Projeto Político-Pedagógico. 17ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1998. (Coleção Magistério: Formação e trabalho Pedagógico).

VOSS, D. M. da Silva. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos.** In: Cadernos de Educação | FaE/PPGE/UFPel | Pelotas [38]: 43 - 67, janeiro/abril 2011. Disponível em: <<http://www2.ufpel.edu.br/fae/caduc/downloads/n38/02.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2013.

VULCÃO, Viviane da Cruz. **Memória do município de Cametá: o contar e recontar dos “notáveis” Alberto Moia Mocbel e Victor Tamer.** - Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

WOOD; Ellen Meiksins. **Capitalismo e democracia.** In: A teoria marxista hoje. problemas e perspectivas. Buenos aires. 2007. Editora CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

WEFFORT; Francisco C. **Por que democracia?** São Paulo: Editora brasiliense, 1984.

WERLE; Flávia Obino. **Contexto Histórico e Atual das Políticas Educativas: Autonomia e Regime de Colaboração.** In: WERLE, F. O (Org.) Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração. Ijuí: Unijuí. 2006.

ZEE/PA, 2010. **Base digital em formato shapefile.** Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/diretorias/planejamento-ambiental/zee/>>. Acesso em: 30 de nov. 2017.

APÊNDICES

Apêndice 1

ROTEIRO DE ENTREVISTA

EIXO: Existência e funcionamento de Conselho Escolar.

1. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

1. Pelo Regimento Unificado das escolas da Rede Municipal de Cametá o Conselho Escolar (CE) é o organismo de democratização das unidades. A Secretaria de Educação tem alguma diretriz de orientação das escolas sobre a criação e funcionamento do CE?
2. Quais os critérios que são adotados para que uma escola crie o seu CE?
3. Qual a dinâmica de criação e como funcionam os Conselhos Escolares nas escolas da Rede Municipal de Cametá?
4. A existência e o funcionamento de CE nas escolas municipais é um dentre os indicadores de democratização da Gestão da Educação que consta no Plano de Ações Articuladas (PAR). A implementação do PAR possibilitou a criação de novos conselhos e a melhoria do funcionamento dos já existentes a partir das ações previstas no período de 2007 a 2014, período correspondente ao primeiro e segundo PAR?
5. O PAR influenciou na criação/orientação dos CE na rede municipal de ensino de Cametá?
6. Existe Lei Municipal sobre Conselhos Escolares (criação, papel e funcionamento)? Elas foram criadas em decorrência ou não do PAR?
7. Como a Secretaria de Educação acompanhou a atuação dos Conselhos Escolares no período de 2007 a 2014?

Apêndice 2

ROTEIRO DE ENTREVISTA**EIXO: Existência e funcionamento de Conselho Escolar.****1. ESCOLAS**

1. Como se deu o processo de organização do Conselho nesta escola? Quem participou?
2. A Secretaria de Educação orientou a escola para criação e atuação dos membros do CE?
3. Quais aspectos das orientações em termos de organização, constituição de membros, funcionamento e papel do Conselhos Escolares você destacaria como mais relevante dessas orientações?
4. Os conselheiros receberam formação da SEMED sobre seus papéis?
5. Na sua opinião, em que aspecto o conselho é mais atuante na escola: Pedagógico, administrativo ou financeiro?
6. Com que frequência ocorrem as reuniões do Conselho Escolar e, sobre que temas principais se discutem e deliberam?
7. Dentre os membros do Conselho Escolar em qual categoria se insere o que você considera mais atuante (representante da gestão, dos professores, dos funcionários da escola, dos alunos, dos pais ou da comunidade?)
8. A criação, funcionamento e o papel do CE nas escolas municipais de Cametá se baseia na Lei Estadual 06/91 de 27 de fevereiro de 1991, na CF de 1998 e na própria LDB 9.394/96. Quais os amparos legais específicos do município de Cametá sobre CE?

ANEXOS

Anexo 1

Presidência da República**Casa Civil****Subchefia para Assuntos Jurídicos****DECRETO Nº 6.094, DE 24 DE ABRIL DE 2007.**

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 23, inciso V, 205 e 211, § 1º, da Constituição, e nos arts. 8º a 15 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996,

DECRETA:**CAPÍTULO I****DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO**

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;

II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;

III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;

IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;

V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;

VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;

VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;

VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;

IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;

X - promover a educação infantil;

XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;

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

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

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

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

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

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

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

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

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

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

CAPÍTULO III

DA ADESÃO AO COMPROMISSO

Art. 4º A vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Compromisso far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma deste Decreto.

Art. 5º A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º.

§ 1º O Ministério da Educação enviará aos Municípios, Distrito Federal e Estados, como subsídio à decisão de adesão ao Compromisso, a respectiva Base de Dados Educacionais, acompanhada de informe elaborado pelo INEP, com indicação de meta a atingir e respectiva evolução no tempo.

§ 2º O cumprimento das metas constantes do termo de adesão será atestado pelo Ministério da Educação.

§ 3º O Município que não preencher as condições técnicas para realização da Prova Brasil será objeto de programa especial de estabelecimento e monitoramento das metas.

Art. 6º Será instituído o Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, incumbido de colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados.

§ 1º O Comitê Nacional será instituído em ato do Ministro de Estado da Educação, que o presidirá.

§ 2º O Comitê Nacional poderá convidar a participar de suas reuniões e atividades representantes de outros poderes e de organismos internacionais.

Art. 7º Podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica.

CAPÍTULO IV

DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 8º As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados.

§ 1º O apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2º, observados os limites orçamentários e operacionais da União.

§ 2º Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

§ 3º O apoio do Ministério da Educação será orientado a partir dos seguintes eixos de ação expressos nos programas educacionais do plano plurianual da União:

I - gestão educacional;

II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar;

III - recursos pedagógicos;

IV - infra-estrutura física.

§ 4º O Ministério da Educação promoverá, adicionalmente, a pré-qualificação de materiais e tecnologias educacionais que promovam a qualidade da educação básica, os quais serão posteriormente certificados, caso, após avaliação, verifique-se o impacto positivo na evolução do IDEB, onde adotados.

§ 5º O apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR, na forma da Seção II.

Seção II

Do Plano de Ações Articuladas

Art. 9º O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

§ 1º O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local.

§ 2º A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, observado o disposto no art. 8º, §§ 3º e 4º.

Art. 10. O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado.

§ 1º São requisitos para a celebração do convênio ou termo de cooperação a formalização de termo de adesão, nos moldes do art. 5º, e o compromisso de realização da Prova Brasil.

§ 2º Os Estados poderão colaborar, com assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos instrumentos firmados com os Municípios.

§ 3º A participação dos Estados nos instrumentos firmados entre a União e o Município, nos termos do § 2º, será formalizada na condição de partícipe ou interveniente.

Art. 11. O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica.

§ 1º O Ministério da Educação fará o acompanhamento geral dos planos, competindo a cada conveniente a divulgação da evolução dos dados educacionais no âmbito local.

§ 2º O Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para gestão de resultados, visando instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto.

§ 3º O descumprimento das obrigações constantes do convênio implicará a adoção das medidas prescritas na legislação e no termo de cooperação.

Art. 12. As despesas decorrentes deste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de abril de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Fernando Haddad

Este texto não substitui o publicado no DOU de 25.4.2007