



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

HERYKA CRUZ NOGUEIRA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A
GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
SANTANA/AP**

BELÉM-PA
2016

HERYKA CRUZ NOGUEIRA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A
GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
SANTANA/AP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Mestrado em Educação, da Universidade Federal do Pará – UFPA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora Profa. Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez

BELÉM-PA
2016

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

Nogueira, Heryka Cruz, 1979-
O Plano de Ações Articuladas (PAR) e suas implicações para a
gestão da educação na rede municipal de educação de Santana/AP
/ Heryka Cruz Nogueira. - 2016.

Orientadora: Dalva Valente Guimarães Gutierrez.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-
Graduação em Educação, Belém, 2016.

1. Escolas - Organização e administração - Santana (AP). 2.
Escolas municipais - Avaliação
- Santana (AP). 3. Educação e Estado. I. Título.

CDD 22. ed. 371.2098116

HERYKA CRUZ NOGUEIRA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A
GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE
SANTANA/AP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Educação da Universidade Federal do Pará – UFPA, como
requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez

BANCA EXAMINADORA:

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

Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves
Universidade Federal do Pará - UFPA
(Examinador Interno)

Profa. Dra. Luciane Terra dos Santos Garcia
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
(Examinador Externo)

Profa. Dra. Arlete Maria Monte Camargo
Universidade Federal do Pará - UFPA
(Examinador Interno - Suplente)

Profa. Dra. Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
(Examinador Externo - Suplente)

Dissertação aprovada em: 24 de Junho de 2016.

BELÉM-PA
2016

O capitalismo é – em sua análise final – incompatível com a democracia, se por “democracia” entendemos tal como o indica sua significação literal, o poder popular ou o governo do povo. Não existe um capitalismo governado pelo poder popular no qual o desejo das pessoas seja privilegiado ao dos imperativos do ganho e da acumulação e no qual os requisitos da maximização do benefício não ditem as condições mais básicas de vida. O capitalismo é estruturalmente antitético em relação à democracia (WOOD, 2006, p. 382).

AGRADECIMENTOS

À DEUS, que me concede o dom da vida e está sempre guiando os meus passos, iluminando os meus caminhos e tramando a minha existência.

À minha família pelo amor mútuo e incondicional, aqui me refiro ao meu pai LAÊNIO NOGUEIRA exemplo de homem dedicado, inteligente, esforçado e de grande coração um ser humano espetacular. A minha mãe SOCORRO CRUZ pela dedicação e incentivo mesmo sabendo que o caminho que escolhi não seria fácil. Aos meus irmãos LAENIO JÚNIOR e BRUNO NOGUEIRA pelo carinho.

Destaco aqui um agradecimento especial a minha orientadora a Dra. DALVA VALENTE GUIMARÃES GUTIERRES pela acolhida, pelo carinho, pela rigorosidade teórica e pelas valiosíssimas contribuições que dispensou a esse trabalho.

A Profa. Dra. VERA LÚCIA JACOB CHAVES pelas contribuições decisivas na banca de qualificação e de defesa desta dissertação. Suas orientações, materializadas em elogios e críticas, foram fundamentais para a finalização deste estudo.

A Profa. Dra. ODETE CRUZ MENDES pelo compartilhamento de experiências no estudo sobre a gestão educacional, as suas observações muito contribuíram para a maturação da temática.

A Profa. Profa. Dra. LUCIANE TERRA DOS SANTOS GARCIA da Universidade Federal do Rio Grande do Norte por ter aceitado o convite de participar da banca de defesa e pelas valiosas contribuições.

A todos os MEUS PROFESSORES do Instituto de Ciências da Educação vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA que com seus valiosos ensinamentos, de alguma forma, contribuíram para a construção desse trabalho.

A UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ por oportunizar cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* e contribuir para a melhoria da educação no Norte do país.

Aos meus COLEGAS DA TURMA DO MESTRADO 2014 os quais compartilhamos angústias, incertezas, dúvidas, mas também, alegrias.

A Profa. Dra. ILMA BARLETA da UNIFAP pela troca de experiências sobre a Gestão Educacional no PAR.

Aos companheiros do GEPES/UFPA e do GEFIN/UFPA por todo aprendizado que compartilhamos nesse dois anos.

Um agradecimento especial aos servidores da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTANA/AP e aos Conselheiros que fazem a Educação do município de Santana e que compreendem a importância das possíveis contribuições para o município de um estudo aprofundado sobre a gestão educacional, os meus agradecimentos!

A DEISIANNE CASTRO pela companhia e que junto comigo viveu a expectativa dessa conquista.

A MARINEIDE ALMEIDA e JOSINETE ALMEIDA pelas conversas, pela troca de experiências e por me ceder estadia, sem essa ajuda não seria possível concluir o mestrado na cidade de Belém do Pará.

Por fim, agradeço a todos que de alguma forma contribuíram direta ou indiretamente para o longo, doloroso e excitante processo de elaboração deste texto.

RESUMO

Este estudo analisa o Plano de Ações Articuladas (PAR) e as suas implicações para a gestão educacional na rede municipal de Santana/AP na perspectiva de analisar seus efeitos na democratização da gestão com ênfase nas diferentes concepções de gestão utilizadas em âmbito educacional municipal, tendo como parâmetro a organização da educação atual em um contexto permeado de mudanças na estrutura administrativa do país originadas a partir do Plano de Reforma do Estado Brasileiro, nos anos de 1990, que propõe ações de organização do Estado e de gestão gerencial voltadas para atender os anseios de uma sociedade capitalista. Partiu-se do pressuposto de que a gestão democrática da educação não pode ser vista em abstrato e, portanto, no sistema capitalista a participação, a descentralização e a autonomia, que são elementos constitutivos da democracia ganham nuances contraditórias. Como metodologia utilizou-se a análise documental e entrevistas semiestruturadas com a equipe gestora da rede municipal de educação de Santana – Amapá, a Equipe Técnica Local de elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), integrantes do Conselho Municipal de Educação, do Conselho de Alimentação Escolar, do Conselho Escolar, do Conselho do FUNDEB e diretor escolar. A intenção foi analisar a Dimensão Gestão Educacional do PAR focalizando a Área “Gestão democrática” a partir de seis Indicadores: Existência de Conselhos Escolares; Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar; Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; Critérios para escolha da Direção Escolar; e Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação. Os resultados obtidos evidenciou a histórica fragilidade da democratização da gestão da educação no município de Santana, pois os mecanismos que poderiam viabilizar a participação, a descentralização e a autonomia que são os conselhos municipais de controle social, tem funcionado precariamente. Os critérios de escolha de diretores excluem as formas democráticas de participação da comunidade escolar, como a eleição, e favorecem as práticas centralizadoras de nomeação. A gestão dos recursos financeiros da educação é centralizada na prefeitura municipal, dificultando a participação da população no controle social. Com o PAR, houve expansão do número de Conselhos escolares, o que pode potencializar a participação dos sujeitos no controle social dos recursos e outras formas de descentralização das decisões. Isso a depender da correlação de forças locais, historicamente permeada por formas patrimonialistas de gestão que, com o PAR, ganharam nuances de gerencialismo.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Educacional, Plano de Ações Articuladas, Política Educacional, Rede Municipal de Ensino de Santana - Amapá.

ABSTRACT

This study analyses the Articulated Plan of Actions (PAR) and its implications for the educational management in the municipal network of Santana in the State of Amapá, with a view to analyze its effects in the democratization of the management, emphasizing the different conceptions of the management used in the sphere of municipal education, having as baseline the organization of the current education in a context permeated of changes in the administrative structure of the country, originated from the Reform Plan of the Brazilian State in the years of 1990, that propose actions of organization of the State and of management oriented to serve the expectations of a capitalist society. It is assumed that the democratic management of the education cannot be sight in an abstract way and, therefore, in the capitalist system the participation, the decentralization and the autonomy, that are constitutive elements of the democracy, they get contradictory nuances. It was used as methodology the documental analyze and the semi structured interview with the team manager of the municipal network of the education in Santana – Amapá –, the technical local Team of elaboration of the Articulated Plan of Actions (PAR), the participating of the Municipal Council of Education, the School Council, the Fund for Maintenance and Development of Basic School and Valorization of Professionals (FUNDEB) and School Director. The purpose was to analyze the Dimension School Management of PAR, focusing at the area “Democratic Management” from six indicators: existence of schools councils; existence; composition and operation of the Municipal Education Council; composition and operation of the School Meals Council; composition and operation of the Fund for Maintenance and Development of Basic School and Valorization of Professionals; criteria for the choice of the school director; and the existence and operation of the local committee of the All for Education Commitment. The results obtained put in evidence the historic fragility of the democratization of the education management in Santana City, because the mechanism that could permit the participation, the decentralization and the autonomy, that are the municipal education councils, they have been worked precariously. The criteria of choice of the directors exclude the democratic manners of participation of the school community, as the election for example, and they promote the centralized practices of appointment. The management of the financial resources of the education is centralized at the municipal government, turning the participation of the population in the social control more and more difficult. There was expansion of the number of school councils, which can ramp up the participation of individuals in the social control of the resources and other ways of decentralization of the decisions. It depends of the correlation of local forces historically permeated for patrimonial manners of management that get, with PAR, a managerialism nuance.

KEY-WORDS: Educational Management. Articulated Plan of Actions. Educational Policy. Municipal Network Learning of Santana – Amapá.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Sujeitos da pesquisa	30
Quadro 02 - Funções e objetivos do Conselho Municipal de Educação	63
Quadro 03 - Composição do FUNDEB por esfera administrativa	72
Quadro 04 - Eixos de Ação do Plano de Desenvolvimento da Educação	82
Quadro 05 - Descrição das atribuições do MEC e do Município na execução do PAR municipal	92
Quadro 06 - Descrição dos documentos orientadores para elaboração do PAR	95
Quadro 07 - Dimensão 1: Gestão Educacional (1ª Versão do PAR)	97
Quadro 08 - Dimensão 1: Gestão Educacional (2ª Versão do PAR)	98
Quadro 09 - Santana: Secretários Municipais de Educação (2005 – 2015)	98
Quadro 10 - Pontuação dos Indicadores da gestão democrática do 1º e 2º PAR	140
Quadro 11 - Santana: Diagnóstico do indicador do Conselho Escolar	142
Quadro 12 - Santana: Receitas do PDDE por programa para as escolas da rede municipal (2007 – 2014)	145
Quadro 13 - Santana: Diagnóstico do indicador Conselho Municipal de Educação	148
Quadro 14 - Santana: Composição do Conselho Municipal de Educação	150
Quadro 15 - Santana: Diagnóstico do indicador do Conselho de Alimentação Escolar.....	151
Quadro 16 - Santana: Diagnóstico do indicador do Conselho do Conselho do FUNDEB ..	154
Quadro 17 - Santana: Composição do CACS e FUNDEB	155
Quadro 18 - Santana: Diagnóstico do Indicador Critérios para a Escolha de Diretores	157
Quadro 19 - Santana: Diagnóstico do indicador Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.....	158
Quadro 20 - Santana: Composição do Comitê Local do Compromisso	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Produção escrita sobre o Plano de Ações Articuladas de 2009 a 2015.....	22
Tabela 02 - Nº de Publicações sobre o Plano de Ações Articuladas por temática e fonte no período 2009 a 2015	22
Tabela 03 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Brasil (2005 a 2013)	89
Tabela 04 - Quantidade de Indicadores, Área e Dimensões no 1º PAR (2007 - 2010)	91
Tabela 05 - Quantidade de Indicadores, Área e Dimensões no 2º PAR (2011 - 2014)	92
Tabela 06 - Santana: IDHM e seus componentes nas suas duas últimas décadas	111
Tabela 07 - Dados gerais em relação aos municípios do estado do Amapá	111
Tabela 08 - Santana: Matrículas na educação básica por esfera administrativa	121
Tabela 09 - Santana: IDEB do ensino fundamental (anos iniciais) em relação ao estado do Amapá e ao Brasil (2005 – 2013)	122
Tabela 10 - Santana: Receitas de Impostos Próprios	124
Tabela 11 - Santana: Receitas do FUNDEB (2007 – 2014)	125
Tabela 12 - Santana: Receitas do Salário Educação e dos Programas do FNDE	129
Tabela 13 - Santana: Receitas decorrentes do PAR (2009 – 2014)	129
Tabela 14 - Santana: Despesas com a Função Educação (2007 – 2014)	133
Tabela 15 - Santana: Mínimo de Aplicação em MDE (2007 – 2014)	133
Tabela 16 - Santana: Mínimo de Aplicação do FUNDEB em remuneração de professores.	134
Tabela 17 - Santana: Síntese das pontuações das Dimensões do 1º PAR	138
Tabela 18 - Santana: Síntese das pontuações das Dimensões do 2º PAR	139
Tabela 19 - Santana: Total de Recursos do PDDE recebidos pelas Caixas Escolares da Rede municipal no período de 2007-2014	147

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 01 - Vista do município de Santana-Amapá	102
Figura 02 - Monumento em homenagem a Santa Ana na entrada do município	104
Figura 03 - Localização do município de Santana no Estado do Amapá	105
Figura 04 - Localização Estratégica do Porto de Santana para exportação para outros países	105
Figura 05 - Porto de Santana para importação e exportação	108
Figura 06 - Ferrovia que liga Santana a Serra do Navio para o transporte de minérios	109
Figura 07 - Foto da sede da Secretaria Municipal de Educação de Santana	115
Figura 08 - Estrutura organizacional dos órgãos da Secretaria Municipal de Educação (SEME)	116
Gráfico 01 - Santana: N° de escolas da rede municipal de ensino 2007-2014	119
Gráfico 02 - Santana: Número de docentes atuando na rede municipal de ensino 2007-2014	120
Gráfico 03 - SANTANA: Receitas da Educação em relação as despesas com a função educação - 2009	131
Gráfico 04 - SANTANA: Receitas da Educação em relação as despesas com a função educação - 2013	132
Gráfico 05 - Total de repasses do PDDE para as escolas da rede municipal 2007 – 2014...	146

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCMS - Área de Livre Comércio de Macapá e Santana

ANDES – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

AP - Amapá

BIRD - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CBE - Conferência Brasileira de Educação

CE - Conselho Escolar

CF - Constituição Federal do Brasil

CME - Conselho Municipal de Educação

CNE - Conselho Nacional de Educação

CONSU - Conselho Superior Universitário

EEXs - Entidades Executoras

EF - Ensino Fundamental

EI - Educação Infantil

ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDEP - Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GEFIN - Grupo de Estudos em Financiamento da Educação

GEPES - Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Ensino Superior

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

ICOMI - Indústria e Comércio de Minérios

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INEP - Índice Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDBN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOM - Lei Orgânica do Município

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MEC - Ministério da Educação

OBEDUC - Programa Observatório da Educação

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

ONG - Organização Não-Governamental

PBA - Programa Brasil Alfabetizado

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento

PAR - Plano de Ações Articuladas

PCEMS - Plano de Carreiras da Educação do Município de Santana

PCNs - Parâmetros Curriculares Nacionais

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB - Produto Interno Bruto

PME - Plano Municipal da Educação

PMS – Prefeitura Municipal de Santana

PMCTE - Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE - Plano Nacional da Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSE - Programa Nacional de Saúde Escolar

SAEB - Sistema Nacional de Educação Básica

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

SEME - Secretaria Municipal de Educação de Santana

SFCI - Secretaria Federal de Controle Interno

SINDUEAP - Sindicato dos Docentes da Universidade do Estado do Amapá

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

TPE - Todos Pela Educação

TCU - Tribunal de Contas da união

UEXs - Unidades Executoras

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFU - Universidade Federal de Uberlândia

UEAP - Universidade do Estado do Amapá

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação

UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1.1 A POLÍTICA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	33
1.1 O CAPITALISMO E CRISE	33
1.2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO	41
1.2.1 As políticas educacionais no Brasil e a gestão da educação	46
1.3 DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO: MECANISMOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE PODER?	51
1.3.1 Descentralização	51
1.3.2 Autonomia	54
1.3.3 Participação	56
1.4 OS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL COMO MECANISMOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL	58
1.4.1 O Conselho Municipal de Educação	61
1.4.2 O Conselho de Alimentação Escolar	63
1.4.3 Os Conselhos Escolares	67
1.4.4 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	70
1.5 OS CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DE DIRETOR ESCOLAR	74
2 A GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE), DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS	79
2.1 A GESTÃO EDUCACIONAL E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)	79
2.2 A GESTÃO EDUCACIONAL E O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO (PMCTE)	84
2.3 A GESTÃO EDUCACIONAL E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)	91
2.3.1 A dimensão Gestão Democrática no Plano de Ações Articuladas	97
3 A GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO MUNICÍPIO DE SANTANA - AMAPÁ	102
3.1 O CONTEXTO HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE SANTANA	102

3.1.1 Santana: cidade portuária do Amapá	103
3.1.2 Santana: Localização e condições geográficas	105
3.1.3 A exportação de minérios da Amazônia Amapaense	106
3.1.4 Santana: Aspectos gerais	110
3.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE SANTANA-AMAPÁ	112
3.2.1 Estrutura organizacional do Sistema Municipal de Educação de Santana	114
3.2.2 A educação municipal em números	119
3.2.3 O financiamento da educação na rede municipal de educação de Santana	123
3.3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A DIMENSÃO GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTANA - AMAPÁ (2007 – 2014)	134
3.4 OS INDICADORES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PAR DA REDE MUNICIPAL DE SANTANA - AMAPÁ (2007-2014)	140
3.4.1 Existência, composição e funcionamento dos Conselhos Escolares (CE)	141
3.4.2 Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) ...	148
3.4.3 Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE)	151
3.4.4 Composição e atuação do Conselho de Controle Social do FUNDEB	153
3.4.5 Critérios para a escolha de Diretores escolares do município de Santana	156
3.4.6 Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso	158
CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
REFERÊNCIAS	167
APÊNDICES	177
ANEXOS	189

INTRODUÇÃO

A ORIGEM DO ESTUDO

O presente estudo visa a identificar as implicações do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a gestão da educação no município de Santana, no Estado do Amapá. A escolha do tema da pesquisa sobre a gestão da educação tem relação com algumas experiências da minha vida profissional nas escolas públicas e privadas como professora, coordenadora e gestora em escolas do ensino fundamental, onde tive a oportunidade de aprender com os desafios impostos a cada função. Durante o período de 2000 a 2010, atuei na educação básica e, nos anos de 2010 e 2011, fui convidada a participar da elaboração de projetos educacionais na Secretaria de Educação do Estado, relacionados ao Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, onde assessorei pedagogicamente e elaborei projetos para a rede estadual de ensino do Amapá, participando, inclusive, das reuniões para a construção do PAR.

A participação no Sindicato dos Docentes da Universidade do Estado do Amapá (SINDUEAP)/Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), como parte da diretoria no período de 2012 a 2015 e representante sindical no Conselho Superior Universitário (CONSU-UEAP), oportunizou-me a discussão das políticas educacionais decorrentes da redefinição do papel do Estado, especialmente aquelas relacionadas à gestão da educação. Os eventos¹ dos quais participei à época debatiam a gestão da educação e a necessidade emergente de compreendermos a política educacional no plano nacional e os desafios impostos pelos organismos internacionais no país. Os debates e as discussões, tanto no SINDUEAP/ANDES quanto no CONSU-UEAP, foram de muita importância para minha formação política, momentos em que pude vivenciar o exercício da participação e da democracia.

Ao ingressar no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA), em 2014, no curso de Mestrado, propus um projeto para investigar a concepção

¹Fórum das Licenciaturas (AP) nos anos de 2013, 2014 e 2015, o Congresso Estadual de Educação (AP) em 2013, as Conferências Municipais de Educação em 2013 e 2014, a Conferência Estadual de Educação (AP) em 2014 e 2015, Seminário da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME (AP). Além disso, venho participando de outros eventos relacionados ao tema como o Simpósio Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) em (PE) 2015, XII Seminário Nacional de Políticas Educacionais e Currículo (PA) em 2014, I Seminário Internacional de Políticas Públicas Educacionais, Cultura e Formação de Professores (PA) em 2015, I Congresso Internacional de Educação do Amapá (AP).

da política educacional proposta no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e como se deu a elaboração do Plano de Ações Articuladas pelos municípios de Barcarena/PA e Santana/AP. Nesse período tive contato com o Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Ensino Superior (GEPES) da UFPA, que já desenvolvia uma pesquisa nacional em rede com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) vinculada ao Programa Observatório da Educação (OBEDUC) e intitulada: “Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012”. A partir de então passei a integrar o GEPES e a participar das reuniões, dos estudos e das pesquisas sobre o PAR, as quais foram fundamentais na definição da metodologia utilizadas nesse trabalho. Com a evolução das orientações e do processo de pesquisa, constatamos as dificuldades de realizar a pesquisa em dois municípios de estados diferentes. E, assim, definimos a escolha somente pelo município de Santana/AP por se localizar na região em que resido e trabalho, o que tenderia a facilitar o acesso às informações durante a pesquisa.

PROBLEMA E PROBLEMÁTICA

A política de gestão da educação no Brasil, proposta no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), reforçou o discurso de vincular o investimento em educação ao crescimento econômico, a partir de um novo papel para a escola e um novo padrão de gestão educacional que se adequasse às exigências internacionais da lógica do mercado (CAMINI, 2013; SAVIANI, 2009). Dando continuidade a esse modelo de gestão da educação, o governo Lula (2003-2010) lançou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, como programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)².

Nos documentos oficiais o Ministério da Educação (MEC) apresentou o PMCTE em que afirmou que o novo Plano vem atender a uma conjugação de esforços através da “adesão voluntária” dos estados, Distrito Federal e municípios, que, em regime de colaboração,

²O PDE, na concepção do MEC, pretende dar uma visão sistêmica de educação, articulando o desenvolvimento da educação ao desenvolvimento econômico e social do país. Para isso, o PDE desenvolve mecanismos objetivos de avaliação que permite assegurar, ao mesmo tempo, a responsabilização e a mobilização social em busca da qualidade da educação básica. Segundo o documento do MEC “o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização; vi) mobilização social” (BRASIL-MEC, s/d., p.11).

procuram oferecer às famílias e à comunidade melhorias na qualidade da educação básica. O PMCTE está pautado em 28 diretrizes³ que orientam como deve ser realizado os esforços, em regime de colaboração, para atingir os melhores resultados da educação. Para isso, o MEC vinculou o apoio técnico e financeiro aos estados e municípios a partir da assinatura do termo de adesão.

Esse movimento proposto pelo Ministério da Educação precisa ser entendido dentro do contexto histórico e social em que essa política se apresenta, uma vez que as relações entre a União, os Estados e os Municípios têm sido “conflitivas e não resolvidas em diferentes aspectos que envolvem a organização e o funcionamento da gestão pública” (CAMINI, 2010, p. 01).

Historicamente adaptado por arranjos políticos e territoriais, o federalismo brasileiro, enquanto instituição, é republicano, não se caracterizando pela centralização de poder do governo, ao contrário, busca distribuir a muitos centros “cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular” (ALMEIDA, 1994, p. 20). É nesse contexto que o MEC, através do PMCTE, convoca, além da participação dos entes da federação, a sociedade civil e as entidades privadas nessa articulação que em “regime de colaboração” responsabiliza a todos pela melhoria da qualidade da educação. Para “medir” a evolução dessa qualidade, o Ministério da Educação criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), um instrumento que utiliza os resultados de avaliações que são realizadas pelo próprio MEC para “aferir” o desempenho das escolas, dos Municípios e dos Estados.

Seguindo o contorno para a implementação dessa política nos estados e municípios, o MEC criou, no mesmo Decreto nº 6.094, referente ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) que é o instrumento de planejamento que possui quatro dimensões, por meio do qual se efetiva essa política. O PAR é denominado pelo MEC como um “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e à observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007, p.6). É um instrumento de planejamento multidimensional composto por quatro dimensões: (1) gestão educacional; (2) a formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; (3) as práticas pedagógicas e avaliação; e (4) infraestrutura e recursos pedagógicos. Cada uma delas se desmembra em áreas e indicadores. Na elaboração do planejamento, cada indicador se divide em ações e sub-ações. O PAR é coordenado pelas secretarias municipais ou estaduais de educação, mas deve ser elaborado com

³ As 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação estão disponíveis no anexo I do trabalho.

a participação de uma equipe local composta de gestores, professores e da comunidade local. A intenção do MEC é que o PAR estabeleça um regime de colaboração entre os entes federados e a sociedade civil objetivando a implantação de um Sistema Nacional de Educação (BRASIL, 2007).

Os estados e os municípios ao assinarem o termo de adesão junto ao MEC automaticamente aderem às diretrizes do PMCTE, o que implica se responsabilizar pelas regras, diretrizes e compromissos estabelecidos pelo Plano. Dessa forma, Pinho e Sacramento (2009) constataram que o Plano de Ações Articuladas é a política educacional brasileira que representa a consolidação da *accountability*⁴, os autores afirmam que a palavra *accountability* tem sido comumente traduzida como “responsabilização”, esse conceito foi ressignificado desde a Reforma do Estado na década de 1990 com o interesse de produzir mudanças na administração pública burocrática do país direcionando-a para uma administração puramente gerencial, sob a perspectiva da lógica do mercado e sob o argumento da modernização e de melhorias para o serviço público, a partir do controle por resultados.

Dessa forma, Pinho e Sacramento (2009) esquematizam como se organiza esse processo da *accountability* que:

(...) nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilização delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização. Representando-a, ainda que num esquema bem simples, temos: “A” delega responsabilidade para “B” ® “B”, ao assumir a responsabilidade, deve prestar contas de seus atos para “A” ® “A” analisa os atos de “B” ® feita tal análise, “A” premia ou castiga “B” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350).

Assim, o PAR constitui-se em um exemplo do processo de responsabilização a partir do *accountability*, pois configura-se como um instrumento de planejamento e consolidação de resultados aferidos por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação, que define metas semelhantes, mas que pelas dimensões continentais, diversidade cultural, desigualdades econômicas, políticas e sociais do país são executadas em contextos distintos.

O Plano de Ações Articuladas apresentou duas versões já concluídas de acordo com os ciclos plurianuais do MEC, a primeira de 2007 a 2010 e a segunda de 2011 a 2014. No Estado

⁴A origem da *accountability* remonta às décadas de 1980 e 1990, com as experiências realizadas na Inglaterra por Margareth Thatcher (Reino Unido, 1988), e nos Estados Unidos, introduzida no governo de Ronald Reagan (EUA 1983) e consolidadas no governo George W. Bush (EUA 2001) (ANDRADE, 2008). O termo tem sido traduzido no Brasil como “responsabilização” (objetiva e subjetiva) e prestação de contas (transparência) (PINTO e SACRAMENTO, 2009).

do Amapá, o ex-ministro da educação Fernando Haddad⁵ e o atual governador o Antonio Waldez Góes⁶ estiveram no dia 7 de agosto de 2007 em uma cerimônia realizada no Teatro das Bacabeiras, na qual, através da assinatura do termo de adesão, estabeleceram o compromisso ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O município de Santana também aderiu ao PMCTE dois anos depois quando o prefeito municipal de Santana, Antônio Nogueira de Sousa⁷, assinou em 27 de agosto de 2009 o Termo de Cooperação Técnica N° 23.456 (anexo).

Nesse sentido, o município de Santana-AP somente implantou o PAR dois anos após o início dos ciclos⁸ indicados pelo MEC. No Termo de Cooperação Técnica, a cláusula quarta indica que o prazo de duração da adesão ao Compromisso foi previsto para “04 (quatro) anos, a partir da data de sua assinatura, com possibilidade de prorrogação por igual ou inferior período (...)” (MEC, 2009, p. 2). Por conseguinte, o período de duração do Termo de Cooperação Técnica entre o MEC e a prefeitura de Santana para viabilizar o primeiro ciclo seria de 2009 a 2012, entretanto foi finalizado antecipadamente, em 2010, visto que, a partir de 2011 o município planejou um novo PAR que perdurou até 2014.

Este trabalho se ocupou em analisar os dois ciclos do PAR que o município de Santana – AP participou no período de 2009 a 2014⁹, buscando compreender a política de gestão educacional que culminou na emergência da implantação do PAR. A partir do Plano de Ações Articuladas, analisam-se nessa pesquisa os seguintes indicadores da gestão democrática: (1) existência de Conselhos Escolares; (2) existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; (3) composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar; (4) composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); (5) critérios para escolha da Direção Escolar¹⁰; e (6) existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.

A questão central da pesquisa busca desvelar quais as implicações do PAR para a gestão da educação no município de Santana no estado do Amapá. Assim sendo, a fim de responder a

⁵ Fernando Haddad foi Ministro da Educação nos governos Lula e Dilma no período de 29 de julho de 2005 a 24 de janeiro de 2012.

⁶ Antonio Waldez Góes está no seu terceiro mandato (2003 - 2006); (2007 - 2010) e (2015 – em exercício) como governador do estado do Amapá pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT).

⁷ Antonio Nogueira de Sousa foi prefeito do município de Santana – Amapá por dois mandatos (2005 – 2008) e (2009 -2012) pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

⁸ O primeiro ciclo corresponde ao período de 2007 a 2010 e o segundo ciclo ao período de 2011 a 2014.

⁹ No município de Santana as discussões sobre o PAR com visitas das equipes do MEC iniciaram em 2007. Entretanto, o termo de adesão ao 1º PAR somente foi assinado no ano de 2009, e em 2011 foi elaborado um novo PAR no município, com duração do ciclo 2011-2014. Isto implica dizer que o 1º PAR teve a duração somente de dois anos.

¹⁰ Esse indicador está presente nas duas versões do PAR, entretanto, no 1º PAR ele aparece na área da gestão democrática e no 2º PAR ele está como um indicador de outra área, a de gestão de pessoas.

questão central outros questionamentos foram levantados para o aprofundamento da temática, sendo eles:

- 1- Qual o contexto econômico, político e social foi criada a política de gestão que deu origem ao Plano de Ações Articuladas?
- 2- Que concepções de gestão permeiam o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o PAR?
- 3- Quais as implicações do PAR para a gestão da educação na rede municipal de educação de Santana-Amapá no que se refere aos indicadores de gestão democrática?

A pesquisa teve como recorte histórico os anos situados entre 2007 a 2014, período em que teoricamente ocorreram os dois ciclos do Plano de Ações Articuladas (1º PAR e 2º PAR) seguida às orientações do MEC.

JUSTIFICATIVA

A decisão de estudar a gestão da educação a partir do Plano de Ações Articuladas é desafiadora, pois o PAR é uma política pública que está em andamento e poucos ainda são os estudos sobre ela. Na perspectiva de conhecer e acompanhar a trajetória dos estudos já realizados sobre esse instrumento de planejamento realizamos um levantamento das publicações tendo como fonte a base de dados da Associação Nacional de Política e Administração em Educação (ANPAE) da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa (ANPED) e os artigos científicos da *Scientific Eletronic Library Online (SciELO)*¹¹, no período de 2009 a 2015, cujo resultado foi o seguinte:

Tabela 01 – Produção escrita sobre o Plano de Ações Articuladas de 2009 a 2015*

ANO	ANPED	SciELO	ANPAE	TOTAL
2009	0	0	0	0
2010	1	0	0	1
2011	0	0	9	9
2012	1	1	1	3
2013	0	1	3	4
2014	3	1	4	8
2015	1	-	10	11
TOTAL	6	3	27	36

Fonte: ANPED, SciELO e ANPAE. * Levantamento realizado até setembro de 2015.

¹¹ O *Scientific Electronic Library Online* é um portal de revistas brasileiras que organiza e publica textos completos de revistas na Internet. Produz e divulga indicadores do uso e impacto desses periódicos.

Seguindo as diretrizes metodológicas¹² foram encontradas 36 publicações entre os anos de 2009 a 2015, sendo: 06 na ANPED, 03 nos cadernos de pesquisa da *SciELO* e 27 publicações na Associação Nacional de Política e Administração em Educação – ANPAE. Observamos na tabela 01 que os anos de 2011, 2014 e 2015 apresentaram maior número de publicações.

Apesar da implantação do PAR ter se dado a partir de 2007, constatamos que os estudos e as publicações sobre o tema ainda são muito escassos. A implantação do PAR foi caracterizada por distintas orientações e reformulações ao longo do processo (CAMINI, 2009) e, talvez por isso, muito pouco se tenha compreendido e escrito sobre o PAR nos anos 2009 e 2010. Quanto às temáticas tratadas como objeto de estudo no período de 2009 a 2015 por fonte pesquisada, identificaram-se as seguintes:

Tabela 02 – N° de Publicações sobre o PAR por temática e fonte no período 2009 a 2015*

TEMÁTICAS	ANPAE	ANPED	SciELO	TOTAL
Avaliação da implantação do PAR nos municípios	6	5	0	11
Planejamento de políticas educacionais no PAR	5	0	1	6
Práticas Pedagógicas/Formação de Professores no PAR	4	0	1	5
Gestão Educacional no PAR	8	0	0	8
Infraestrutura e Recursos Pedagógicos	1	0	0	1
Levantamento Bibliográfico sobre o PAR	2	0	0	2
O PAR no contexto do Federalismo	2	0	1	3
TOTAL	28	5	3	36

Elaborado pela autora.

A temática mais citada nas publicações foi a *Avaliação da implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios*, que se destacou e inquietou os estudiosos no período, apresentando 11 publicações. Os temas sobre *planejamento das políticas educacionais no Plano de Ações Articuladas (PAR)*, contou com 06 trabalhos. A *gestão educacional* aparece com 08 trabalhos e *as práticas pedagógicas e formação de professores no PAR* com 05 trabalhos. Com menos publicações destacam-se as temáticas: *infraestrutura e recursos pedagógicos* com 01 trabalho, o *levantamento bibliográfico sobre o PAR* com 02 trabalhos e o *PAR no contexto do Federalismo* com 03 trabalhos. Em um período de sete anos foram

¹² A busca pelas publicações foi realizada nos sítios da internet e para a triagem das informações foi utilizada a expressão-chave: *plano de ações articuladas*, que deveria constar no título das publicações. Para uma revisão de rastreamento foram ainda utilizadas as palavras *SciELO*, *ANPAE* e *ANPED*. O levantamento foi realizado até o mês de setembro de 2015.

publicados apenas 36 trabalhos sobre o PAR em revistas e anais especializados nacionalmente em educação.

O tema que abordo nesse trabalho é sobre a Gestão Educacional que teve somente 08 publicações no período de 2009 a 2015 em revistas e anais e nenhum desses estudos publicados eram relacionados ao estado do Amapá e nem ao município de Santana. Entretanto, na capital do Estado, Macapá, foi encontrada uma tese de doutorado intitulada: “A gestão educacional no Plano de Ações Articuladas do município de Macapá: concepções e desafios” de autoria da professora Ilma de Andrade Barleta, defendida no ano de 2015, na Universidade Federal do Pará. A referida tese faz um estudo sobre a gestão educacional do Plano de Ações Articuladas no município de Macapá-AP.

Consideramos de extrema relevância para a compreensão das políticas públicas educacionais no país, particularmente da política de gestão educacional a partir da chegada do PAR, que se ampliem os estudos sobre esse tema, razão pela qual justifico esse trabalho. O estudo acerca da gestão educacional, a começar do Plano de Ações Articuladas no município de Santana/AP justifica-se, também, pela necessidade imposta em função das minhas experiências profissionais anteriormente descritas quando explico a origem do estudo e as experiências atuais como professora do curso de pedagogia na Universidade do Estado do Amapá – UEAP. Instiga-me conhecer o modelo de gestão educacional que se implementa na rede municipal de ensino de Santana a datar do PAR, na perspectiva de melhor contribuir com o debate acerca da educação pública municipal e identificar as iniciativas que se aproximam da materialização de uma gestão democrática e participativa, no meu entendimento a concepção mais compatível com uma visão emancipadora de homem.

O foco da gestão democrática está na garantia da participação na gestão da educação como direito de cidadania (PARO, 2007). A gestão democrática do ensino público está presente desde a Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases - LDB de 1996 e se revela através da participação dos profissionais da educação no projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em Conselhos de Educação. A descentralização nas decisões administrativas, financeiras e pedagógicas, bem como a eleição de diretores e a instalação de conselhos escolares deliberativos também fazem parte dos mecanismos para democratização da educação. Embora, notadamente, a legislação educacional, por si só, não garanta a efetivação de uma prática democrática, ela representa um grande passo nesse sentido.

A partir de 1995, com a Reforma do Estado Brasileiro, vimos emergir no cenário nacional a concepção de gestão gerencial como modelo preferencial¹³ para a administração pública, que se traduz em ações de regulação e controle do sistema educacional e da escola adotando o princípio mercadológico como indicador de resultados em todas as esferas sociais, definindo formas de poderes e de relação com a demanda social. É uma gestão centrada na visão de cidadão-cliente e focada em resultados quantitativos (PERONI, 2008).

Apresentando diferentes concepções de gestão pública essa pesquisa busca responder a problemática a partir da análise das políticas educacionais que permeiam o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e o Plano de Ações Articuladas. A seguir, trataremos dos objetivos gerais e específicos do presente trabalho.

OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS

Analisar as implicações do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a gestão educacional na rede municipal de educação de Santana – Amapá, no contexto da redefinição do papel do Estado.

Considerando os pressupostos teórico-metodológicos adotados, o objetivo geral desdobrou-se nos seguintes objetivos específicos:

- Analisar a política de gestão da educação no Brasil e a emergência do PAR no contexto do capitalismo e da Reforma do Estado brasileiro a partir da década de 1990;
- Analisar as concepções de gestão educacional que permeia o PAR no contexto do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;
- Analisar as implicações do PAR para a gestão da educação na rede municipal de educação de Santana-Amapá no que se refere aos indicadores de gestão democrática.

¹³ Esse novo modelo de gestão pública é apresentado no Plano de Desenvolvimento e Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (MARE, 1995).

REFERÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

O presente estudo analisou as implicações do Plano de Ações Articuladas, com foco na gestão da educação na rede municipal de educação de Santana – Amapá, na busca de compreender a realidade em que essa política educacional foi constituída e em quais circunstâncias essa política foi implementada, estabelecendo conexões com as questões sociais, políticas, históricas e econômicas. Marx (1969, p.16) afirma que “a investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre elas”.

Para o estudo da gestão educacional a partir do Plano de Ações Articuladas no município de Santana, levaram-se em consideração as relações com o contexto histórico, social, político e econômico em que esta política pública foi constituída. Entende-se que a política de gestão reflete as contradições típicas que se revelam no contexto capitalista. Nesse sentido, aproximamos-nos de abordagens que têm como referencial o materialismo histórico dialético, definido por Frigotto (1995):

O pressuposto fundamental da análise materialista histórica é de que os fatos sociais não são descolados de uma *materialidade objetiva e subjetiva* e, portanto, a construção do conhecimento histórico implica o esforço de *abstração e teorização* do movimento dialético (conflitante, contraditório, mediado) da realidade. Trata-se de um esforço de ir à raiz das determinações múltiplas e diversas (nem todas igualmente importantes) que constituem determinado fenômeno. Apreender as determinações do núcleo fundamental de um fenômeno, sem o que este fenômeno não se constituiria, é o exercício por excelência da teorização histórica de ascender do empírico contextualizado, particularizado e, de início, para o pensamento caótico - ao concreto pensado ou conhecimento. Conhecimento que, por ser histórico e complexo e por limites do sujeito que conhece, é sempre relativo (FRIGOTTO, 1995, p. 17-18).

Nesse contexto é importante destacar as contradições sociais, políticas e econômicas que permeiam as concepções de gestão da educação ancoradas no *modelo de gestão gerencial* e no *modelo de gestão democrática*. O primeiro modelo se utiliza de conceitos associados à administração empresarial comprometida com a ideia de mercado, utilizando-se de conceitos como eficiência, eficácia, controle de resultados e descentralização, dentre outros. No segundo modelo, a gestão é compartilhada e está amparada em instrumentos de democratização como a participação e a autonomia nos processos de decisão e planejamento da educação. Este modelo busca democratizar toda a estrutura do sistema de ensino, incluindo a escola.

Segundo Yin (2001, p. 32), o estudo de caso é a estratégia mais escolhida quando é preciso responder a questões do tipo “como?” e “por quê?”, e, ainda, quando o pesquisador possui pouco controle sobre os eventos pesquisados, “é uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, sendo que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Assim, compreende-se que o estudo de caso tem como propósito orientar o pesquisador para o contato direto com o seu objeto de pesquisa, oferecendo a este uma fonte de informações capaz de favorecer o encontro das respostas que deseja. Como expõe Gil (1996), o estudo de caso apresenta três vantagens:

- a) O estímulo a novas descobertas. Em virtude da flexibilidade do planejamento do estudo de caso, o pesquisador, ao longo de seu processo, mantém-se atento a novas descobertas. É frequente o pesquisador dispor de um plano inicial e, ao longo da pesquisa, ter o seu interesse despertado por outros aspectos que não havia previsto. E, muitas vezes, o estudo desses aspectos torna-se mais relevante para a solução do problema do que os considerados inicialmente. Daí porque o estudo de caso é altamente recomendado para a realização de estudos exploratórios.
- b) A ênfase na totalidade. No estudo de caso, o pesquisador volta-se para a multiplicidade de dimensões de um problema, focalizando-o como um todo. Dessa forma supera-se um problema muito comum, sobretudo nos levantamentos em que a análise individual da pessoa desaparece em favor da análise de traços.
- c) A simplicidade dos procedimentos. Os procedimentos de coleta e análise de dados adotados no estudo de caso, quando comparados com os exigidos por outros tipos de delineamento, são bastante simples (GIL, 1996, p.59-60).

Quanto à determinação do número de casos, optou-se por um único caso, a rede municipal de educação de Santana no Amapá, dadas as especificidades do objeto de estudo desta pesquisa, as implicações do PAR para a gestão da educação no município de Santana.

Nesta pesquisa, buscamos identificar as implicações do PAR para a gestão educacional no município de Santana, no período de 2007 a 2014¹⁴. Optamos por focalizar apenas a área “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino” e 06 indicadores dessa área, sendo eles: (1) existência de conselhos escolares; (2) existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; (3) composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar; (4) composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; (5)

¹⁴ Nesse estudo, mesmo o PAR em Santana ter iniciado somente em 2009, fizemos um levantamento desde o ano de 2007 até 2014, ano em que iniciou a elaboração do PAR nos estados e município, para que pudéssemos ter uma análise de como foi a sua chegada e como se encontrava o município.

critérios para escolha da direção escolar¹⁵ e (6) existência e atuação do comitê local do compromisso¹⁶. O recorte temporal dessa pesquisa é o período de 2007 a 2014, enfocando estudos sobre o PAR no município de Santana nas suas duas versões.

A escolha das categorias **descentralização, participação e autonomia** para este trabalho é devido ao fato de que, de acordo com vários autores (PARO, 2012; MENDONÇA, 2009; WERLE, 2007), esses indicadores podem potencializar a gestão democrática.

De acordo com Viriato (2004), a **descentralização** tem sido um termo muito utilizado como oposição a centralização, que é uma característica da gestão autoritária, muito embora com as mudanças nas funções do Estado, a descentralização aparece com uma nova configuração, a de desconcentração de tarefas do nível nacional e regional para o nível local (VIRIATO, 2004).

Para Bordenave (2013), a **participação** é uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na *práxis* grupal. A participação pode tanto se prestar para objetivos emancipatórios, de cidadania e de autonomia dos sujeitos, como para a manutenção de situações de centralização do poder decisório e do controle de muitos por poucos. Portanto, o conceito toma significado diverso, dependendo do contexto e dos sujeitos envolvidos.

O conceito de **autonomia** está ligado etimologicamente à ideia de autogoverno, ou seja, à faculdade que os indivíduos ou organizações têm de se regerem por regras próprias. No contexto mais amplo da política educacional mais recente, a autonomia tem mostrado relação com a tentativa de resolver problemas de crise de governabilidade do sistema de ensino, com o discurso de “governo sobrecarregado”, transferindo autoridade e responsabilidade do bem público para o grupo diretamente envolvido na ação e assim se desfazendo das suas obrigações para com a população (BARROSO, 2013).

Essas categorias do objeto serão aprofundadas no primeiro capítulo do presente trabalho.

Como técnicas de coleta de dados, optou-se pela análise documental e entrevista semiestruturada. A revisão bibliográfica, parte integrante do estudo, tem auxiliado na compreensão dos conceitos, na historicidade do objeto, na perspectiva de compreender a política de gestão educacional no Brasil e as suas inter-relações com o PAR.

A análise documental é um tipo de “estudo descritivo que fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informação sobre leis de educação, processos

¹⁵ Esse indicador está presente nas duas versões do PAR, entretanto, no 1º PAR ele está presente na área da gestão democrática e no 2º PAR ele aparece como um indicador de outra área, a de gestão de pessoas.

¹⁶ Esse indicador foi implantado na 2ª versão do PAR na área da gestão democrática.

e condições, requisitos e dados, livros e textos, etc” (TRIVIÑOS, 1987, p. 111) na busca de resolver problemas, pois possibilita ampliar o entendimento de objetos que precisam de uma análise a partir da contextualização histórica e sociocultural para se revelar.

Dentre os documentos analisados, destacamos:

- 1) O Decreto n.º 6.094/2007 (dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, além da 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) e legislações correlatas;
- 2) O Manual de Orientações Gerais para Elaboração do Plano de Ações Articuladas editado pelo MEC na 1ª e 2ª versão;
- 3) O Termo de Cooperação Técnica Nº 23.456 do PMCTE, assinado entre o Ministério da Educação e o município de Santana/AP e seus anexos do PAR;
- 4) A Lei Orgânica do município de Santana, promulgada em 14 de julho de 1992, revisada e atualizada em 11 de maio de 2000.
- 5) O Diagnóstico do 1º PAR e 2º PAR do município de Santana/AP emitido através do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC);
- 6) O Relatório Público de Monitoramento do 2º PAR do município de Santana/AP e seus anexos;
- 7) A Lei Municipal nº 366/98 que cria o Conselho Municipal de Educação de Santana/AP;
- 8) A Lei Municipal nº 488/2001 que institui o Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Santana/AP;
- 9) Os documentos legais que definem os critérios de escolha de diretores escolares em Santana/AP.
- 10) O Decreto Municipal nº 490 de 03 de abril de 2013 que implementa a composição do comitê do compromisso em Santana/AP;
- 11) A Lei Municipal nº 797/2007 - PMS que cria o FUNDEB e o Conselho de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos – CACS do município de Santana;
- 12) O Programa de fortalecimento dos conselhos escolares do município de Santana/AP.

Os dados educacionais, econômicos, sociais e financeiros relativos ao município de Santana/AP foram coletados a partir do *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos relatórios do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

No que se refere às entrevistas, Alves-Mazzotti (2000, p.22) aponta que “a entrevista possui natureza interativa, supera o questionário ao possibilitar o estudo em profundidade de temas complexos”, sendo, portanto, mais adequada para dirimir dúvidas e esclarecer aspectos difusos do objeto.

A entrevista realizada foi do tipo semiestruturada, que conforme Triviños (1987, p.152), “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]”, além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações. Para o autor:

a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. Os questionamentos dariam frutos a novas hipóteses surgidas a partir das respostas dos informantes. O foco principal seria colocado pelo investigador-entrevistador (TRIVIÑOS, 1987, p. 146).

Esse modelo de entrevista teve como foco os objetivos pretendidos da pesquisa e, dessa forma, foram elaborados roteiros (ver anexos) com perguntas principais complementadas por outras questões que surgiram durante as respostas emitidas em circunstâncias momentâneas da entrevista, a fim de favorecer a apreensão do objeto.

Nessa pesquisa, as entrevistas versaram sobre a gestão da educação no município de Santana a partir do Plano de Ações Articuladas e se pautaram na verificação da democratização das relações de poder no âmbito da gestão (participação, autonomia e descentralização) por meio dos conselhos de controle social indicados no PAR, sendo: Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselhos Escolares e Conselho do FUNDEB. Foram verificados, ainda, os critérios adotados pela rede municipal de ensino de Santana/AP para a escolha dos Diretores Escolares e a equipe do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação.

O quadro 1 demonstra os sujeitos da pesquisa, cujos roteiros de entrevista encontram-se em anexo.

Quadro 1: Sujeitos da pesquisa e Nº de entrevistas realizadas

Nº.	Sujeito da pesquisa	Quantidade
01	O (A) gestor (a) da rede municipal de ensino de Santana-AP	01
02	Técnicos que coordenaram a implantação elaboração do 1º PAR e 2º do PAR no município.	02
03	Membro da equipe técnica da SEME que trata dos Conselhos Escolares	01
04	Membro do Conselho Escolar de representação não-governamental	01
05	Membro do Conselho Municipal de Educação da representação governamental	01
06	Membro do Conselho Municipal de Educação da representação não-governamental	01
07	Membro do Conselho de Alimentação Escolar da representação governamental	01
08	Membro do Conselho de Alimentação Escolar da representação não-governamental	01
09	Representante do Sindicato dos professores da educação básica	01
10	Membro do Comitê Local do Compromisso da representação governamental	00
11	Membro do Comitê Local do Compromisso da representação não-governamental	00
12	Membro do Conselho de Controle Social do FUNDEB da representação governamental	01
13	Membro do Conselho de Controle Social do FUNDEB da representação não-governamental	00
14	Diretor escolar – membro nato do Conselho Escolar	01
	Total de entrevistados	12¹⁷

Elaborado pela autora

No ato da entrevista foi assinado pelo entrevistado o “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”¹⁸ para a participação na pesquisa, que visa a esclarecer os objetivos e sua forma de participação, assegurando-lhe o sigilo na sua identidade e das informações a serem utilizadas exclusivamente para fins científicos.

Os documentos foram levantados no segundo semestre de 2015 no banco de dados do Ministério da Educação (INEP, Brasil Escola, FNDE, entre outros) e no município de Santana, na Secretaria Municipal de Educação, no sindicato dos servidores públicos municipais de Santana e na Câmara Municipal. Alguns documentos importantes para essa pesquisa não foram

¹⁷ Das quinze entrevistas programadas, doze foram realizadas. No entanto, alguns entrevistados ocupavam mais de uma representação como o presidente do Conselho do FUNDEB que também assume o posto de Diretor escolar. As entrevistas com os membros do Comitê Local do Compromisso não foram realizadas devido o comitê não está em atuação.

¹⁸ Ver no apêndice A.

encontrados inicialmente, como é o caso do Plano de Trabalho do primeiro PAR e o seu monitoramento, ausente nos arquivos da SEMEC, da coordenação do PAR e no banco de dados do SIMEC. Posteriormente foi encontrado, mas incompleto, em arquivo pessoal de uma das entrevistadas.

As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2015 e março de 2016, com os membros dos conselhos, sindicato, técnicos e gestor da rede municipal de ensino de Santana, perfazendo um total de doze sujeitos entrevistados. As entrevistas seguiram roteiro prévio, contemplando aspectos da relação do MEC com o município por meio do PAR, informações acerca da descentralização nas decisões da gestão e da participação, bem como da autonomia dos conselhos no contexto da gestão da educação municipal.

O *lócus* da pesquisa

O município de Santana, *lócus* da pesquisa, é o segundo município mais populoso do Amapá, com 101.262 habitantes, segundo dados do IBGE de 2010, está localizado na região metropolitana de Macapá, capital do Estado do Amapá. A escolha do município se deu em razão de este ser um dos municípios de maior população do Estado, ter aderido ao PAR e pela proximidade de acesso às informações necessárias ao esclarecimento da problemática em questão.

A ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação é composta de três capítulos assim dispostos: o primeiro, intitulado “A política de gestão da educação no Brasil”, versará sobre a política de gestão da educação no contexto de redefinição do papel do Estado, explicitando abordagens teóricas sobre as concepções de gestão da educação no Brasil nas últimas décadas: a gestão democrática instituída a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, com base nas lutas implementadas na década de 1980; e o modelo de gestão gerencial proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, a partir de meados da década de 1990.

O segundo capítulo, denominado “A gestão educacional no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do Plano de Ações Articuladas”, tratará de caracterizar e discutir as concepções de gestão da

educação presentes na política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e do Plano de Ações Articuladas. Trata-se de evidenciar as singularidades e similaridades da política de gestão da educação engendrada a partir do instrumento de planejamento da educação nos municípios proposto no PAR.

O terceiro capítulo, intitulado “A gestão educacional no contexto do Plano de Ações Articuladas no município de Santana-Amapá”, tem como objetivo caracterizar a educação no município de Santana e analisar a partir de documentos e das entrevistas aos sujeitos, as implicações do PAR para a gestão da educação no município de Santana/AP. Tal análise se baseou em seis indicadores da Gestão Democrática do PAR: (1) existência de conselhos escolares (CE); (2) existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; (3) composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); (4) composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); (5) critérios para escolha da direção escolar¹⁹; e (6) Existência e atuação do comitê local do compromisso. O objetivo foi avaliar se o PAR trouxe consequências para o modelo de gestão adotado pela rede municipal de educação de Santana-AP; se possibilitou a descentralização da gestão, a maior participação da comunidade na tomada de decisões; enfim, se por meio do PAR a gestão da rede municipal de ensino vem construindo maiores possibilidades de autonomia e participação dos sujeitos.

Nas considerações finais, apresentamos os resultados dessa pesquisa, em que a política traçada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, através do PAR, foi implantada na rede municipal de ensino de Santana. Fazendo uma reflexão sobre os resultados alcançados nessa pesquisa e relacionando-os ao referencial teórico que embasaram a concepção de democratização da educação adotada, podemos afirmar que a prática a gestão educacional do município de Santana apresentou-se patrimonialista com traços de uma gestão gerencialista, pois não tem ocorrido a descentralização da gestão na rede municipal de ensino com a participação efetiva da sociedade nos conselhos de controle social. Os recursos financeiros relativos à educação municipal de Santana são centralizados na Prefeitura dificultando o planejamento participativo da educação no município. E os sujeitos envolvidos nos Conselhos de Controle Social encontram dificuldades em atuar devido às próprias condições de funcionamento, seja de local, de transporte ou mesmo de acesso as informações já que estas encontram-se centralizadas.

¹⁹ Esse indicador está presente nas duas versões do PAR, entretanto, no 1º PAR ele está presente na área da gestão democrática e no 2º PAR ele aparece como um indicador de outra área, a de gestão de pessoas.

1 A POLÍTICA DE GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Este capítulo trata das políticas de gestão da educação no Brasil na perspectiva de se compreender o processo que desencadeou a proposta de gestão educacional que permeia o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMTE) e o Plano de Ações Articuladas. Para isso, em um primeiro momento abordaremos contexto de institucionalização da gestão democrática e seus vários mecanismos e, em um segundo momento, enfocaremos a proposta de gestão gerencial para a administração pública a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995²⁰, no contexto de redefinição do papel do Estado.

1.1 O CAPITALISMO E A CRISE

A compreensão de como se constituiu a crise do Estado e do seu papel no contexto da sociedade capitalista são importantes para situarmos historicamente os conflitos que vêm ocorrendo no mundo moderno, e particularmente no Brasil, que giram em torno de interesses diversos na organização social, política e econômica. O que reflete certamente na tomada de decisão do Estado que promove ações a favor do capital ou a favor das exigências da sociedade.

A crise do capital atingiu as políticas educacionais no Brasil na década de 1990, reflexo de um cenário de transformações que vinha se formando internacionalmente desde a década de 1970, quando o capitalismo dá sinais de esgotamento e entra em crise de amplas proporções. Essa crise tem fortes repercussões, no papel do Estado que, desde o pós-guerra, vinha assumindo o papel de controle dos ciclos econômicos como Estado de bem-estar social²¹.

De acordo com Antunes (1999), essa é uma crise estrutural que se desencadeou a partir da crise do *fordismo* e *keynesianismo*, com a queda da taxa de lucros em função do aumento da força de trabalho resultante das lutas operárias e sociais ocorridas em décadas anteriores e do controle de regulação, principalmente, em países capitalistas. E, afirma o autor que, a crise do

²⁰O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, na gestão de Bresser Pereira, no Governo Fernando Henrique Cardoso, que definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Segundo este Plano, o Estado deve assumir um papel menos executor ou prestador direto de serviços e atuar mais como regulador e avaliador das políticas públicas.

²¹O “Estado de bem-estar social” ou “Welfare State”, de John Maynard Keynes, “tinha o papel de controlar os ciclos econômicos combinando políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas para o investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e o consumo de massa, que tinham também o objetivo de garantir o pleno emprego. O salário social, era complementado pelos governos através da seguridade social, assistência médica, educação, habitação. O Estado acabava exercendo também o papel de regular direta ou indiretamente os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção” (PERONI, 2003, p. 22).

Estado é uma consequência da crise capitalista e não a causa, dessa forma, o capitalismo como resposta a sua própria crise se reorganiza e reconfigura o sistema ideológico e político de dominação apresentando “o neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal” (ANTUNES, 1999, p.31).

Segundo Meszáros (2002) a Crise é a manifestação “do espectro da incontroleabilidade total” do capital, quando se evidencia o ápice de sua incapacidade civilizatória e sua face mais destrutiva possível. De acordo com o autor, a incontroleabilidade do capital são inerentes ao sistema capitalista, que por estarem na base estrutural da relação entre capital-trabalho, não podem ser remediados de forma radical sob pena de comprometer a sobrevivência do sistema.

A crise, de acordo com Antunes (1999), Meszáros (2011), Peroni (2006) e Harvey (2008), não se encontra no Estado, e sim, na estrutura do capital. Meszáros (2011) afirma que é necessário esclarecer as diferenças relevantes entre tipos ou modalidades de crise, pois uma crise na esfera social pode ser considerada uma ‘crise periódica/conjuntural’ ou uma ‘crise estrutural fundamental’. A ‘crise periódica’ ou ‘conjuntural’ pode ser severa, porém, há formas mais ou menos de solucioná-las com sucesso dentro da estrutura estabelecida. Já a ‘crise estrutural fundamental’, afeta a própria estrutura em sua totalidade, como afirma o autor:

a crise em nossos dias não é compreensível sem que seja referida à ampla estrutura social global. Isso significa que, a fim de esclarecer a natureza da persistente e cada vez mais grave crise em todo o mundo hoje, devemos focar a atenção na crise do sistema do capital em sua inteireza, pois a crise do capital que ora estamos experimentando é uma crise estrutural que tudo abrange (MESZÁROS, 2011, p.3).

Com efeito, a crise estrutural não pode ser conceituada em termos das categorias de crise periódica ou conjuntural, pois há uma diferença crucial entre elas: enquanto a crise periódica desdobra-se dentro da sua estrutura, a outra abrange tudo e deve ser analisada na totalidade, a partir de uma avaliação adequada da natureza da crise econômica e social de nossos dias.

Por outro lado, os defensores de um projeto fundamentado no neoliberalismo – Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira e Fernando Collor de Melo – afirmam que desde a década de 80 o Estado brasileiro está em crise, porque ao tentar se legitimar gastou mais do que podia no atendimento às necessidades da população em políticas sociais e, provocando, desse modo, a crise fiscal. Destaca-se que os serviços públicos eram os principais causadores da crise e, por isso, era necessário reconstruir as funções e a organização do Estado.

Dessa forma, a globalização da economia foi uma das alternativas encontradas pelos neoliberais para sair da crise destacando as privatizações e a reforma administrativa com a desregulamentação dos mercados e liberalização comercial e financeira. Para Bresser Pereira (1996), se aplicadas tais políticas reformistas, a reforma neoliberal e a social democrática, o país estaria apto para o crescimento econômico, pois a:

(...) diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto que o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 1 - 2).

Partindo desse contexto neoliberal para superar a crise brasileira e, assegurado por Bresser Pereira em 1995, atendendo aos interesses do mercado, o governo brasileiro implantou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) com a finalidade de reformar o Estado brasileiro. Destaca-se que nesse mesmo ano – 1995, no primeiro ano de governo Fernando Henrique Cardoso -, é lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que sugere uma reforma na administração do Estado para a superação da crise e oferece uma série de ações e estratégias que devem ser tomadas pelas instituições considerando-as como inadiáveis, sendo elas:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 11).

Como o resultado de um pacote de mudanças no Estado, o PDRAE propõe alternativas para combater a crise instalada no Estado Brasileiro, sendo que essas propostas se movimentam no sentido de reduzir o papel do Estado e os direitos conquistados na Constituição Federal de 1988, como as políticas sociais e os direitos trabalhistas. Nesse sentido, as conquistas sociais que estavam garantidas na Constituição, como o direito à: educação, saúde, transportes públicos, segurança, entre outros, devem ser “comprados e regidos pela férrea lógica das leis do mercado. Na realidade, o objetivo maior é a ideia de um ‘Estado mínimo’ que significa o

Estado suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital” (FRIGOTTO, 1995, p. 83-84).

Cabe ressaltar que o projeto capitalista de reformar o Estado Brasileiro busca uma relação entre os setores públicos e privados utilizando de estratégias de manipulação para superação da crise. O projeto capitalista é permeado de estratégias, de acordo com Peroni (2006), o qual cita quatro delas: a Reestruturação Produtiva, a Globalização, o Neoliberalismo e a Terceira Via que tentam viabilizar e condicionar o aumento do lucro através da aproximação do mercado com o Estado.

A primeira delas, a ‘reestruturação produtiva’ pressupõe a intensificação das transformações no processo produtivo, e essa foi uma das respostas à crise do capital e à crise da acumulação que teve início em 1973, que com base no avanço tecnológico e no *toyotismo*²² se apoiou:

na flexibilidade dos processos, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2003, p. 140).

Com a produção fabril flexibilizada e informatizada – típico da acumulação do capital –, houve uma queda no operariado manual e estável, isso resultou na expansão da precarização do trabalho (contratação temporária, trabalho em tempo parcial). Nessa compreensão, o capital pode até precarizar e subutilizar a mão de obra, mas o desenvolvimento tecnológico não pode substituir a capacidade intelectual do homem, porém consegue reproduzir na sociedade a ideia dos valores empresariais e mercadológicos. Com a reestruturação produtiva, a classe trabalhadora fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se, mas ainda assim, não corre o risco de desaparecer (ANTUNES, 2003).

Uma outra estratégia utilizada para superar a crise do capitalismo é a ‘globalização’. No final do séc. XX, os desdobramentos do capitalismo em sua forma de acumular riquezas e assim superar a crise desafiam a prática e o pensamento social. Segundo Chesnais (1996), o uso do termo globalização é insuficiente para a compreensão do processo de internacionalização do

²² O *Toyotismo*, segundo Antunes (2005) é uma forma de organização do trabalho na fábrica da Toyota no Japão nos anos após 1945 que apresentava as seguintes características: produção vinculada a demanda; processo de produção flexível possibilitando a um mesmo operário operar várias máquinas e desenvolver várias funções. A produção em geral é horizontalizada, ou seja, grande parte da produção é terceirizada e subcontratada para deixar as empresas mais “enxutas” ou mais “leves”.

capital atual, ela denominou então de mundialização do capital²³, por se tratar de um regime de acumulação predominantemente financeira, configurando um espaço conectado mundialmente. Essas conexões que têm como cenário o mundo em tempo real e que movimentam o capital financeiro são possíveis a partir dos:

Sistemas de comunicação por satélite e por cabo, aliados às novas tecnologias de informação e à microeletrônica, possibilitam a conexão em tempo real, dos mercados, das finanças e da produção. As transformações que estão ocorrendo no interior do capitalismo inauguram, de forma intensa ou mediatizada, uma nova forma de estar no mundo (CHESNAIS, 1996, p. 34).

Nesse contexto, a globalização ocorre a partir da configuração geopolítica dos mercados internacionais que fazem conexões com outros mercados operados por investidores financeiros²⁴ que avaliam e decidem sobre “a participação de tal país na rede, em graus que diferem de um compartimento a outro (câmbio, obrigações, ações etc)” (CHESNAIS, 1996, p. 45), demarcando dessa maneira o país que quebra e o que estabiliza.

Na verdade, como afirma Frigotto (2001, p. 36), trata-se de uma “formação de oligopólios e megacorporações mediante a fusão ou alianças entre grandes empresas”. Esse processo inclui principalmente o grupo de países mais ricos (Estados Unidos, Canadá, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Itália). Esses países se reúnem periodicamente para resguardar os seus interesses e alertar que a livre concorrência existe somente até certo ponto. De toda forma, considera o autor, que o principal entre os problemas da globalização é uma eventual desigualdade social por ela proporcionada, em que o poder e a renda encontram-se em maior parte concentrados nas mãos de uma minoria burguesa, o que atrela a questão às contradições do projeto capitalista.

Uma outra estratégia usada para superação da crise do capital é o ‘Neoliberalismo’, tida como uma ideologia impulsionada pelas teorias econômicas capitalistas, que defende a não participação do Estado na economia, pois, segundo essa ideologia o Estado é o principal responsável por anomalias no funcionamento do mercado livre, onde deve haver total liberdade para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país. Por outro lado, Peroni (2006) afirma que o neoliberalismo atua na privatização dos serviços públicos pelo

²³ A ‘mundialização do capital’ é “a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e condutas ‘globais’” (...) incluindo-se a esfera financeira (CHESNAIS, 1996, p. 17)

²⁴ Os investidores institucionais, segundo Chesnais (2005), são organismos tais como: fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguro, bancos que administram sociedades de investimento que teriam feito da descentralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das famílias (planos de previdência privados, poupança salarial) um trampolim para a aquisição de acumulação financeira de grande proporção.

repassa da sua execução ao mercado, busca a racionalização dos recursos e a diminuição dos gastos do Estado com as políticas sociais e educacionais, restringindo, assim, a atuação das instituições públicas, o que tem gerado contradições quanto ao papel social do Estado implícito na Constituição Federal Brasileira de 1988.

A ‘Terceira via’ é outra estratégia utilizada pela teoria neoliberal para vencer a crise. Segundo os teóricos defensores do neoliberalismo, a proposta da Terceira Via pressupõe um Estado democrático que tem como principais características a “descentralização, dupla democratização, renovação da esfera pública-transparência, eficiência administrativa, mecanismos de democracia direta e governo como administrador de riscos” (GIDDENS, 2001, p. 87). Por outro lado, Peroni e Caetano (2012) criticam as estratégias da teoria neoliberal que buscam a racionalização dos recursos e o esvaziamento do poder das instituições, transferindo a execução das políticas sociais para o terceiro setor, “que é caracterizado como o público não-estatal” (PERONI; CAETANO, 2012, p. 4), ou seja, para a sociedade civil, utilizando-se do discurso da democratização e da participação sem romper com o neoliberalismo.

Caracterizada como uma “arena de interesses contraditórios e conflituosos” (VIEIRA, 2007, p.59), a gestão pública se materializa na prática das políticas traçadas pelo poder público, qualificando-se como uma “tarefa complexa e cheia de meandros” (VIEIRA, 2007, p.59). Vieira (2007) e Paro (2005) compartilham da mesma ideia: de que os valores estão implícitos nas intencionalidades políticas, nas condições dadas para a implementação onde está a base material da gestão pública com recursos materiais e financeiros e ainda de condições políticas favoráveis para concretização.

Acerca desse debate sobre a gestão pública, uma tendência internacional de reformas na administração pública na gestão das políticas sociais e educacionais vem se formando nos países da América Latina, a partir dos anos de 1990, inclusive no Brasil, reflexo da crise mundial que atingiu os países centrais na década de 1980. A introdução de princípios da administração empresarial no setor público foi uma das mudanças no padrão de organização e gestão que Lima (1997) denominou de “paradigma da *educação contábil*” (LIMA, 1997, p. 43, *grifos do autor*). Esse paradigma no Brasil se constitui por meio da Terceira Via nas parcerias público-privadas, nos “novos contratos de gestão”, na compra de materiais didático-pedagógicos do setor privado, nas avaliações com foco nos resultados, no controle da eficiência e qualidade das instituições educativas.

Essas medidas derivam de dois fatores principais: das restrições orçamentárias dos Estados em razão do aprofundamento da crise financeira e econômica que se espalhara por todo o mundo globalizado, atingindo seu ápice em 2008 e da implantação de princípios do

“movimento denominado *New Public Management* (NPM)” (MARINI, 2003, p. 47) nas ações dos governos.

O modelo de gestão gerencial ou, ainda, o termo Nova Gerência Pública (*New Public Management* — NPM) é frequentemente utilizado em muitos dos países-membros²⁵ da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. O termo parece descrever certo tipo de reforma administrativa, que, sob orientações da OCDE, tem contribuído para a elaboração de uma visão mais econômica e gerencial da administração governamental, vinculada aos interesses do mercado capitalista e apoiada pela política neoliberal, de modo que não possibilita a participação de todos. Nesses termos, o gerencialismo²⁶ seria, portanto:

O modelo de aplicação dos princípios gerenciais do setor empresarial privado ao setor público. Em termos práticos, essa concepção restrita da NPM implica numa ênfase da gerência de contratos, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e na vinculação estabelecida entre o pagamento e o desempenho (ORMOND, 1999, p.73).

Nesse sentido, o modelo de gestão gerencial ou gerencialismo importado das empresas privadas é reproduzido para o serviço público mesmo quando essa tendência internacional da administração não se materializa da mesma forma em todos os países que a implantaram. Em alguns países esse modelo deu certo e prosperou, já em outros encontrou reação sendo “debatido ou introduzido gradualmente, ou de forma mitigada, mas em todo o caso conquistou adeptos, concentrou atenções e motivou ataques e resistências como nenhum outro” (LIMA, 1997, p. 47).

A reforma na administração pública na perspectiva do gerencialismo, de acordo com Abrúcio (2010), tem a descentralização como um mecanismo adotado internamente pelas empresas privadas com o objetivo de garantir a eficiência e eficácia no controle da gestão de resultados, no planejamento estratégico, no controle por meio de avaliações de desempenho nacionais, estaduais e municipais, no controle das ações individuais (responsabilização) e na emissão de relatórios administrativos.

Não diferentemente de outros países da América Latina, no Brasil, Bresser Pereira (2007) afirma que esse novo modelo vem se estruturando no país e que envolve organizações estatais, públicas, não estatais, corporativas e privadas. Essas organizações se relacionam em

²⁵ Países membros da OCDE – Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia, Alemanha, Espanha, Canadá, USA, Japão, Finlândia, Austrália, Nova Zelândia, República Checa, México, Hungria, Polônia, Coreia do Sul, Eslováquia, Chile, Eslovênia e Israel.

redes e essas relações são identificadas como parcerias entre instituições público-privadas-terceiro setor. O autor traz referências em defesa desse modelo que segundo ele para o desenvolvimento do país é necessário um consenso entre diferentes setores da sociedade. O autor demonstra que “um consenso pleno é impossível, mas um consenso que una empresários do setor produtivo, trabalhadores, técnicos do governo e classes médias profissionais - um acordo nacional, portanto – está hoje em processo de formação” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 163).

Assim, novas relações entre o Estado, o mercado e a sociedade civil se formam no país. É como uma "revolução passiva" que busca rearticular não só a produção, como também regular as novas relações humanas e sociais, pois o controle do capital não incide somente na extração da mais-valia, mas ainda nessas articulações, promovidas em torno de um consenso, entre as classes que organizam essas negociações e acordos no país.

Desde o governo Fernando Henrique Cardoso, já vinha se formando um movimento de “parcerias” que foi prosseguido no governo do Presidente Lula por meio do consenso com o objetivo de acomodar e harmonizar a governança pública. Nesse sentido, o consenso²⁷ entre o Estado e setores da sociedade civil vem seguindo no sentido de modificar as relações de poder em um “novo contrato” em que o setor privado e o terceiro setor passaram a responsabilizar-se pelos serviços sociais, que antes eram de responsabilidade do Estado. Esses “novos contratos” tem como foco princípios gerenciais de mercado baseados na eficiência, na eficácia, na flexibilidade dos contratos para atingir os resultados.

No próximo tópico vamos tratar dessas “novas relações” que estão ancoradas na redefinição do papel do Estado por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro de 1995 e na participação das estruturas de poder com significativas implicações no âmbito das políticas educacionais e da gestão da educação.

²⁷ O consenso (ativo ou passivo) numa sociedade capitalista é organizado pela burguesia e, por liderar esse bloco, detém a hegemonia porque consegue ir além dos seus interesses econômicos imediatos, para manter articuladas forças heterogêneas, numa ação essencialmente política, que impeça o rompimento dos contrastes existentes entre elas (GRAMSCI, 2000). O Estado, dizia Gramsci, é sempre uma combinação dialética de hegemonia e coerção, assim: o exercício 'normal' da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado sem que a força suplante muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública (GRAMSCI, 2000, p. 95).

1.2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO

Esse tópico trata da Reforma do Estado brasileiro e os seus reflexos na educação brasileira a partir de dois modelos de gestão: o gerencial e o democrático.

A ideia de reformar o Estado no Brasil teve início nos anos 90 como reflexo da crise instalada no país. De um lado, Bresser Pereira, no Plano de Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, argumenta que era necessária e urgente uma reforma de Estado para superar a ineficiência, o burocratismo e o mau serviço prestado à população, principalmente na área social. A partir de então, dentro de uma visão neoliberal, é criado durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro (PDRAE) sob a justificativa de que o Estado deveria assumir um papel menos executor ou prestador direto de serviços, pois a administração deveria se realizar por meio de “contratos de gestão”, que definisse com clareza os objetivos ou indicadores de desempenho das instituições públicas e permitisse o controle por resultados. Desse modo, caberia ao Estado ser o órgão coordenador, financiador e regulador dos serviços. Por outro lado, defensores do Estado democrático contestam que essas medidas afrontam veementemente os direitos sociais já conquistados e garantidos, sob muita luta dos trabalhadores, na Constituição Federal de 1988.

Propagando a imagem de que as atividades do setor público-estatal não atendem as necessidades sociais básicas da população, pois o Estado está ineficiente, improdutivo e antieconômico, é articulado uma Reforma no Estado para que atenda a um novo modelo de gestão que tem o setor privado como parâmetro de eficiência, efetividade e produtividade, podendo responder às demandas sociais de forma menos burocrática e com maior rapidez. As políticas neoliberais se posicionam contrariamente às políticas distributivas de *bem-estar* social e afirmam que o Estado que prioriza essas questões sociais é visto como um Estado de *mal-estar* social. Nesse sentido, essas políticas neoliberais trabalham para racionalizar os custos financeiros do Estado com gastos em saúde, educação, habitação, transporte público, pensões e aposentadorias, reduzindo, ainda, as importações e incentivando a exportação.

Segundo Neves (2005), essa teoria de cunho neoliberal se sustentava na tese do “Estado mínimo” que, de produtor direto de bens e serviços, o Estado passou a coordenador de iniciativas privadas, “introjetando nas instituições públicas estatais noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica do capital (NEVES, 2005, p. 92). O caminho

que está sendo proposto no PDRAE é justamente impor a privatização como a principal política de Estado, seguindo as orientações internacionais do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Essa discussão do Estado de *bem-estar social* é apresentada por Fiori (1997) e demonstra uma complexa rede de determinações econômicas, ideológicas e políticas que define e diferencia o Estado de *bem-estar social* de outras épocas e de outras experiências nacionais. Para o autor, a realidade de países como os Estados Unidos, a Europa, o Japão e o Brasil são diferentes e, em razão disso, o que se apresenta como o Estado de *bem-estar social* em um país não pode ser padronizado da mesma forma em outro, pois deve-se levar em conta algumas questões centrais como: “formas de financiamento, pela extensão de serviços, pelo peso do setor público, pelo seu grau de sensibilidade aos sistemas públicos, pela sua forma de organização institucional, etc” (FIORI, 1997, p. 135).

No texto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a proposta de Reforma do Estado é apresentada sob uma nova configuração na estrutura do Estado, que se divide em três diferentes setores: *o núcleo estratégico, as atividades exclusivas e os serviços não exclusivos*. Cada um deles corresponde a um modelo de gestão com diferentes abrangências e consequências para a democratização dos direitos, a saber:

O Núcleo estratégico - Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

Atividades exclusivas - É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, **o subsídio à educação básica**, o serviço de emissão de passaportes, etc.

Os Serviços Não Exclusivos - Corresponde ao setor onde **o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas**. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da **educação e da saúde**, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, MARE, 1995, p.41) [grifos nossos].

No PDRAE, o *núcleo estratégico* corresponde a alta cúpula dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário) e seus assessores diretos no país, que são os responsáveis pelo planejamento das políticas públicas a serem implantadas no país. Nos *serviços exclusivos* está o poder do Estado como regulamentador, fiscalizador e fomentador das políticas públicas. Os *serviços não-exclusivos*, onde estão algumas políticas sociais que antes estavam sobre a atuação do Estado passam a ter os serviços oferecidos também pelas instituições públicas não-estatais e privadas.

Ora, veja-se que nesses serviços não-exclusivos do Estado estão presentes alguns direitos humanos fundamentais legalmente constituídos de acordo com a Constituição Federal de 1988, como a educação e a saúde. Entretanto, o PDRAE, ao retirar do Estado a obrigatoriedade na oferta desses serviços essenciais conquistados pela população e transferi-lo para as instituições públicas não-estatais, privadas e terceiro setor, estão portanto, abrindo espaços para o setor privado agir. Assim, com todas as formas de “eficiência” e “eficácia” que o setor privado gerencia os seus empreendimentos particulares, reproduz-se esse mesmo modelo principalmente em setores essenciais como a saúde e a educação, trazendo para o serviço público uma nova lógica de produtividade e competitividade, características do neoliberalismo. Em defesa dessa flexibilidade da vertente neoliberal, Cardoso (2003, p.15) afirma que “(...) a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor”.

O PDRAE sugere a “descentralização de serviços” como elemento estimulador da democratização da ação estatal, no entanto nem sempre funciona, pois ela se apresenta, muitas vezes, apenas como uma forma mais eficiente de controle dos gastos públicos. Assim, sob o argumento da participação coletiva, toda a sociedade é convocada a contribuir com os serviços que antes eram de responsabilidade do Estado, por meio do discurso da “responsabilidade social” e da colaboração “voluntária” em razão da qual, todos passam a ser responsabilizados pela oferta dos serviços, principalmente, passando a ideia de eficiência através das parcerias público-privadas. Esse modelo de Reforma do Estado baseado nos preceitos da mundialização do capital, nos pressupostos neoliberais, influenciaram as reformas também no âmbito educacional e tem recebido duras críticas de vários estudiosos da educação no país, como Neves (2005), Peroni (2006), Gutierrez (2010), Neto e Castro (2011).

Para os autores, a redefinição do papel do Estado tem traçado um novo rumo para a educação brasileira, retirando inclusive direitos legalmente constituídos. Em se tratando das políticas educacionais, esse novo regulamento se propõe a minimizar e controlar os custos com

a educação e atender ao maior número de pessoas com serviços educacionais prestados por terceiros e não mais como um direito social assegurado pelo Estado.

Ao final do então governo Fernando Henrique Cardoso, em 2002, foi eleito para Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, dentro de uma coalizão de partidos de centro-esquerda, que abrangeu, além do Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Liberal (PL), o Partido da Mobilização Nacional (PMN) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Ao final de quatro anos, em novo pleito eleitoral, Lula da Silva é reeleito em nova coalizão partidária formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), pelo Partido Liberal (PL) e pelo Partido Republicano Brasileiro (PRB), para uma nova fase de governo que se estendeu até 2010.

Com Lula da Silva à frente da Presidência da República (2003-2010), três Ministros de Estado da Educação estiveram à frente do Ministério da Educação, quais sejam: Cristovão Buarque, em 2003; Tarso Genro, 2004 e 2005; e Fernando Haddad, de 2005 a 2010. Na oportunidade estabeleceram “novas” políticas públicas para a educação durante os oito anos de governo Lula. De acordo com FREITAS e SILVA (2015):

as políticas educacionais levadas a efeito pelo governo federal ao longo do primeiro mandato de Lula da Silva à frente da Presidência da República de 2003 a 2007, o que se apresenta é que vários pressupostos e propostas acabam por reforçar seu caráter de continuidade e reafirmação da lógica do capital e da perspectiva que orientava tais políticas desde a última década do século XX e primeiros anos do século XXI (FREITAS e SILVA, 2015).

Dessa forma, o que se observa é que o governo Lula da Silva deu continuidade as políticas de mercado neoliberal consolidada no processo de globalização pelo ainda presidente Fernando Henrique Cardoso, mas que já era também reflexos do capital internacional desde os governos Collor de Mello e Itamar Franco.

O início do segundo mandato do governo Lula (2007-2010), trouxe um marco importante, apresentado como um novo orientador e como uma nova perspectiva na condução das políticas educacionais, com o anúncio do Plano de Desenvolvimento da Educação e, no seu contexto, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Medida Provisória nº. 339/2006, que posteriormente fora convertida na Lei nº. 11.494/2007.

Embora o governo de Lula da Silva e o de sua sucessora, Dilma Rousseff, tenha apresentado para o país uma proposta de crescimento econômico e de transferência de renda, o programa de frente política, denominado por Boito Júnior (2012) de “neodesenvolvimentista”,

o qual começou a se formar no decorrer da década de 1990, e apresentou contradições frente a algumas reformas, apresenta semelhanças em seus traços mais gerais com as propostas lançadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, no período desenvolvimentista e populista²⁸. Boito (2012, p. 5) denomina o “neodesenvolvimentismo” de “o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal” e já adverte que o tema é complexo. Afirma que os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff lançaram mão de alguns elementos importantes que ficaram de fora da proposta do governo de Fernando Henrique Cardoso. Senão veja-se:

a) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; b) forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais a uma taxa de juro favorecida ou subsidiada; c) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais (DALLA COSTA, 2012); d) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica e e) incremento do investimento estatal em infraestrutura (BOITO, 2012, p.5).

Esses elementos econômicos na política buscavam o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal vigente no país. O neodesenvolvimentismo seria, nessa lógica dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, a política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal.

Nessa lógica, Neto e Castro (2011) afirmam que o PDRAE insere-se na lógica desse processo de adaptação às novas exigências do capital, ao mesmo tempo em que o Estado deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, cedendo para o mercado essa tarefa, para se fortalecer na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Nesta direção, a reforma educacional, em consonância com as orientações mercadológicas, tem priorizado os seguintes eixos:

a) focalização de programas – procura-se substituir o acesso universal aos direitos sociais e bens públicos por acesso seletivo; b) descentralização – possibilita a utilização de estratégias para propiciar a democratização do Estado e a busca de maior justiça social; c) privatização – entendida, no seu sentido mais amplo, como a transferência das responsabilidades públicas para organizações ou entidades privada; d) desregulamentação – que tem por objetivo criar um novo quadro legal com vistas a diminuir a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos educacionais privados (NETO e CASTRO, 2011, p. 2).

²⁸ Consultar o texto na íntegra: As bases políticas do neodesenvolvimentismo (BOITO, 2012).

Essas diretrizes vêm influenciando a política educacional, que tem interferido diretamente na organização e na gestão do sistema educacional, na formulação e na condução das políticas, determinando novos papéis e funções para os profissionais da educação em todos os níveis de atuação.

Nesse contexto, podemos afirmar que essas reformas neoliberais de “ajustes” estrutural presentes no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, trazem o modelo de gestão com base no gerencialismo, que com o apoio dos organismos internacionais influenciados pelo Banco Mundial (BM) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), apresentaram elementos conceituais para uma visão mais econômica e gerencial da administração pública, com ênfase na gerência de contratos com instituições privadas, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e a vinculação da remuneração com o desempenho.

1.2.1 As Políticas Educacionais no Brasil e a Gestão da Educação

Primeiramente, faz-se necessário esclarecer que não existem políticas públicas sem política. As políticas públicas se referem, pois, as iniciativas governamentais, as diretrizes, os programas, os planos e as ações que estão vinculadas aos interesses de uma determinada sociedade. Uma política educacional é um caso particular de política social, uma vez que trata das questões educacionais e busca dar condições para que as iniciativas governamentais sejam aplicadas. Para tanto, o planejamento e a gestão dessa política educacional precisa ser bem formulado. Segundo Camini (2009):

a política e as políticas implementadas percorrem um trajeto na sua construção, que não é linear, por que é feito de movimentação, com oscilações, avanços e recuos, estando sujeitas a mudanças, acréscimos e supressões, sofrendo, portanto, influências em todas as suas fases dependendo dos contextos e sujeitos envolvidos no processo de formulação e execução (CAMINI, 2009, p. 22).

A elaboração das políticas públicas educacionais reflete um campo de disputa de vários interesses, muitas vezes, antagônicos entre os sujeitos que se mobilizam para materializar as políticas que possam beneficiar os seus interesses, individuais, plurais ou de um grupo. Embora essa materialidade esteja nos registros escritos – oficiais ou não – organizados por sujeitos que

ali participaram do planejamento da política, isso não quer dizer que elas sejam implementadas. Rua (1997) afirma que:

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc, etc. Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação (RUA, 1997, p.11).

As políticas nacionais, nesse caso, destaca-se o objeto deste estudo: o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação/Plano de Ações Articuladas é um conjunto de intenções de uma política governamental viabilizada por meio de decreto presidencial que não explica a origem da política e nem o seu fim. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador para verificação do cumprimento das metas fixadas por esta política por meio do Termo de Adesão ao Compromisso Todos Pela Educação – eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação – como um meio de justificar a implantação da política em todos os estados e municípios do país. Para viabilizar a implantação dessa política é apresentado o Plano de Ações Articuladas, um instrumento destinado aos estados e municípios para fazer o planejamento da educação, de forma a atender a metas fixadas por esta política. É certo que uma política dessa proporção traz consigo uma complexidade na implantação. Tratar-se-á deste tema mais especificamente na 2ª sessão desse estudo.

As intenções dos governos e da sociedade civil se diferem e se revelam no processo histórico da democracia no Brasil. A democracia tem se revelado com significados e conceitos diferenciados em muitos espaços e sob diferentes formas, na educação, por exemplo, ‘modismos’ tomam conta da educação pública e afirmam serem democráticos. Monteiro (2007) explica:

A palavra democracia é polissêmica, podendo pois possuir vários significados, dependendo dos interesses particulares de quem a encampa, moldando o discurso democrático a diferentes situações e pode ser utilizada até para designar coisas antagônicas. Os políticos brasileiros, por exemplo, só consideram anti-democráticos os outros. Mas uma coisa é comum: falar em democracia envolve sempre algo de positividade, de liberdade (MONTEIRO, 2007, p. 55).

Nesse contexto, moldam-se os discursos democráticos, dependendo dos interesses particulares. No Brasil, nos países da Europa e em outros países latino-americanos, os partidos de esquerda e os partidos mais progressistas têm assumido a bandeira da democracia como valor

universal; no caso do Brasil essa bandeira se fortaleceu devido ao longo período de ditadura militar no país, que perdurou por vinte e um anos (1964-1985). Entretanto, as críticas a esse modelo são de ordem, principalmente, capitalista, que propagam “a ideologia do Estado neutro, a serviço do bem comum, o que se constitui numa falácia” (MONTEIRO, 2007, p. 56).

A democracia deve ser vista em um panorama mais amplo e não somente como um valor universal, representada através das eleições diretas livres, como se automaticamente essas relações se transformassem. Segundo Coutinho (2002, p.17), “o que tem valor universal é esse processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política”. No Brasil, os defensores do neoliberalismo afirmam que já estamos vivendo a democracia com a globalização, o acesso a informação, a participação no mercado de trabalho, etc; por outro lado, os defensores mais da esquerda oferecem resistência de que a democracia deve ser defendida como um valor universal e que ela precisa ser ampliada e qualificada para evitar o reaparecimento de governos autoritários e a volta da ditadura. Ou seja, para existir uma democratização plena, é necessária uma combinação de elementos essenciais, como “a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada não só dos meios de produção, mas também do poder de Estado [...]” (COUTINHO, 2002, p. 17). A conquista de uma democracia direta e participativa deve começar na escola, como um aprendizado, sendo, por isso, importante a participação e a abertura de espaços organizados de participação no seu interior, para que os sujeitos escolares que estão envolvidos nos processos possam debater e tomar suas decisões.

Em se tratando da educação pública nos últimos anos, considera-se indispensável relembra as lutas históricas para a institucionalização da gestão democrática como princípio da educação, que foi inscrita na Constituição Federal Brasileira de 1988, após forte pressão dos educadores que participaram da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), em 1986, oportunidade em que escreveram uma Carta conhecida como “Carta de Goiânia”, a qual solicitava que fossem inseridos na Constituição vinte e um princípios básicos que atualmente entravam a efetiva democratização da sociedade. Porém, o texto da Constituição Federal Brasileira de 1988 resumiu toda a solicitação dos educadores organizados, na simples expressão “gestão democrática do ensino público na forma da lei”. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, que é a Lei da educação no país, em seu art. 14, também só reafirmou o princípio da gestão democrática, com a seguinte redação: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos da escola” e II - a “participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes”. No

art. 15 destaca-se “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996, p. 8).

Dessa forma, a Constituição Federal e a LDB trataram rapidamente e não detalharam como se daria a forma de regulamentação e legitimação da gestão democrática, além de não apontarem como se daria a criação de órgãos colegiados que poderiam contribuir com o debate democrático e participativo com o controle social das obrigações do Estado para com a educação pública. Entretanto, vemos alguns sinais de flexibilização presentes na LDB orientados pela Reforma do Estado na educação, como a flexibilização curricular, flexibilização nas questões administrativas e financeiras da escola com a implementação dos processos de descentralização e da autonomia para as redes escolares e ainda a possibilidade de aceleração e aproveitamento de estudos, avanço de séries de estudos.

Porém, não podemos afirmar que existe na prática uma gestão democrática nas escolas sem a participação ativa dos envolvidos nos debates e na construção de uma cultura social e política que viabilize a implantação e a atuação efetiva dos conselhos de controle social com autonomia pedagógica, administrativa e financeira. Nos casos, em que a gestão não é compartilhada estamos diante de uma falsa gestão democrática. Para Cury (1997, p. 201) a gestão “não é só o ato de administrar um bem, fora de si, mas algo que se traz em si, por que nele está contido. E o conteúdo do seu bem é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia”.

Como um princípio constitucional, a gestão democrática atinge a totalidade do ensino público. Para isso, é necessário democratizar as escolas e toda a estrutura dos sistemas de ensino em toda a sua organização, através dos mecanismos potencializadores de gestão democrática que possibilitem a interação uns com os outros e não serem atos isolados. Esses mecanismos democratizadores que permitem a participação na gestão da escola são a “eleição de diretores, a instalação de conselhos escolares deliberativos, descentralização administrativa, financeira e pedagógica” (MENDONÇA, 2000, p.21). Cabe refletir que a escola é uma instituição que tem potencial político e social, portanto, quando ela não é democratizada através da participação, ela é moldada para atender aos interesses econômicos e patrimonialista da elite dominante, desprezando os reais objetivos específicos da educação, a formação humana.

Por outro lado, os estudos recentes de Barroso (1996) e Dourado (2007) têm demonstrado que os discursos, tanto governamental quanto o empresarial, se encontram na necessidade de estimular a autonomia da escola a partir da gestão da educação básica. E assim,

controlar os sistemas educacionais através dos instrumentos nacionais de avaliação (ENEM, ENADE, IDEB). A estimulação da participação da comunidade escolar na resolução de questões administrativas, financeiras e voluntárias da escola, tem sido uma estratégia que vai “no sentido de transferir poderes e funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão” (BARROSO, 1996, p.02).

Nesse contexto, observamos a contradição em que se assenta a implantação do Plano de Ações Articuladas nos estados e municípios, longe de se constituir, aos olhos do movimento dos educadores, como uma prática democrática de gestão, o PAR, que é um instrumento de planejamento presente no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, constituiu-se e implementou-se sem levar em consideração a participação no debate coletivo com os estados e municípios na construção desse instrumento, mas que foi uma decisão política sustentada no consentimento social.

No aspecto político, Gutierrez (2010, p.70) afirma que a “gestão envolve assimetrias de poder só passíveis de serem minimizadas pela gestão democrática, que muito mais do que compartilhamento de tarefas, supõe divisão de poder, de respeito mútuo pela condição de sujeito de todos os que participam do processo”. Dessa forma, a participação é imprescindível para que haja de fato a democracia, o que a constitui um dos requisitos principais. Para que os processos de gestão democrática da escola sejam atingidos é necessário que as estruturas de poder do sistema de ensino tenham como base mecanismos de participação nos processos de deliberações colegiadas.

Em oposição ao modelo de gestão democrática que valoriza a participação da sociedade na efetivação de práticas de democratização da educação, o modelo de gestão gerencialista admite e prioriza os interesses privados sobre o público, gerando a desobrigação do Estado quanto às suas responsabilidades, ao mesmo tempo em que adota e aceita mecanismos de controle privados como a avaliação e os resultados.

Todavia, o que tem se observado no Brasil nas últimas décadas é a convivência teórica desses dois modelos de gestão da educação: **a gestão democrática** e **a gestão gerencialista**. Essas perspectivas têm se materializado no Plano de Reforma do Estado de 1995 e nas políticas educacionais de governo implantadas através do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do Plano de Ações Articuladas, os quais cercam este objeto de estudo. Porém para que essas políticas de gestão da educação se materializem, tanto na perspectiva democrática quanto na gerencial, alguns mecanismos de

poder são utilizados em diferentes contextos e espaços e até dialogando entre si, sob as diversas formas que buscam representar uma educação democratizada. É o que se vê a seguir.

1.3 DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO: MECANISMOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE PODER?

Nesse tópico discutir-se-ão acerca dos três mecanismos de democratização: a descentralização, a autonomia e a participação e as suas formas de materialidade na política e na gestão da educação.

1.3.1 Descentralização

O termo “descentralização” tem sido cada vez mais incorporado pelas políticas públicas educacionais, que sem infringir as regras de harmonia do conceito, caracteriza-se como a não centralização da gestão autoritária. Entretanto, esse conceito guarda ambiguidades, pois no Brasil, o Plano Diretor de Reforma do Estado Brasileiro (PDRAE) reconfigurou as funções do Estado descentralizando-a para a administração pública, embora nesse modo o que se tem é uma desconcentração de tarefas.

Na educação, a descentralização, como em vários países evoluiu em duas direções opostas: um movimento de centralização e, paralelamente, transferência de novas competências para a escola. No caso do Brasil, como entes federativos, os municípios, “resguardados pelo princípio da soberania assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa de **adesão**, precisando, portanto, ser incentivados para tal” (ARRETCHE, 1999, p. 114).

De modo a favorecer a compreensão das ambiguidades do termo descentralização, Novaes e Fialho (2010, p. 586) apresentam quatro variações, sendo: a) **desconcentração**: se caracteriza pela transferência ou delegação de autoridade, ou ainda, de competências de ação do governo central para as regiões e localidades; b) **delegação**: mantém uma cadeia hierárquica que toma as decisões e transfere responsabilidades, no entanto, a autoridade se mantém sobre o controle da unidade que a delegou; c) **devolução**: caracteriza-se pelo fortalecimento e autonomia dos governos regionais e locais que não requer o controle direto do governo central e; d) **a privatização**: caracterizada pela progressiva transferência de controle governamental da educação, convertendo as escolas públicas em escolas privadas.

Neto e Castro (2011) afirmam que o processo de descentralização atualmente em desenvolvimento no sistema educacional não foi, necessariamente, resultado das conquistas democráticas por parte dos movimentos sociais. O que tem ocorrido é que na educação, a descentralização tem reduzido a ação estatal de práticas de gestão próprias do setor privado e, com isso, procura-se diminuir a hierarquia propiciando a entrada do setor privado no sistema, possibilitando decisões mais próximas do local de execução dessas políticas.

A descentralização a partir do modelo federativo brasileiro acarretou um nível de autonomia política para os estados e municípios, inclusive na formulação de políticas locais, devido às propostas de separação nos arranjos institucionais. O desenho do federalismo brasileiro após a Constituição Federal de 1988 determina a inclusão do município como ente federativo²⁹. O art. 18 define a Organização Político-Administrativa do Estado e prevê que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos nos termos desta constituição” (CF/BRASIL, 1988). Uma federação, para Cury (2010), é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana, que seria o Estado Nacional, no qual as unidades federadas subnacionais (estados e municípios), no caso do Brasil, gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados.

Um caso de descentralização/desconcentração de tarefas se dá na administração das escolas – agora financiadas pelos municípios –, no Brasil está sob a responsabilidade das secretarias municipais de educação, que entre as suas principais funções, estão: definir as políticas municipais de educação e estabelecer, por meio do plano municipal de educação, as prioridades, as estratégias e as ações necessárias para cumprir seu compromisso legal. Cada município pode optar por criar seu próprio sistema de ensino ou integrar-se ao sistema estadual.

Para dar materialidade à descentralização da gestão na perspectiva da democratização, nos últimos anos vem sendo implementada a política de criação de conselhos em âmbito municipal e escolar no Brasil. Os municípios que optam por criar seu próprio sistema podem ter seu órgão consultivo: o Conselho Municipal de Educação, um organismo colegiado integrado por representantes da comunidade e da administração pública que atua como mediador entre a sociedade civil e o poder executivo local na discussão, elaboração e implementação da política de educação municipal (MORDUCHOWICZ; ARANGO, 2010).

²⁹ O Art. 1º da Constituição Federal apresenta a seguinte redação: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito (BRASIL, 1988)

Com a implantação dos conselhos nas unidades escolares, estas passam a ter a autonomia para tomarem decisões de problemas administrativos, pedagógicos e financeiros, e devem prestar contas ao poder central – governo federal – pelo sucesso ou fracasso das suas decisões, que através da assinatura dos “contratos de gestão”, de “termos de adesão” às políticas neoliberais e das decisões colegiadas, responsabilizam-se pelo andamento das unidades escolares. Nesse sentido, o que há é uma desconcentração de poder com a delegação de tarefas para as unidades escolares, sendo o governo federal o órgão regulador e centralizador da política.

As propostas de mudanças nos arranjos institucionais são mais difíceis de serem concretizadas no federalismo. No caso do Brasil, as constituições brasileiras não preveem regras para secessão. A esse respeito, a Constituição de 1988 define que nenhuma emenda constitucional poderá abolir “a forma federativa do Estado” (CF/88, art. 60, inciso I do § 4º), tornando-se essa uma cláusula pétrea³⁰. Já no caso dos formatos institucionais mais flexíveis, “a descentralização supõe um movimento no qual uma autoridade central devolve ou delega poderes; mas não apenas isso, se tais poderes já estão descentralizados, pode recentralizá-los” (KINCAID, 2002 apud MORDUCHOWICZ; ARANGO, 2010, p.126).

Segundo Cury (2010, p.153), existem três modelos de federalismo: primeiro, o federalismo centrípeto, que se caracteriza pelo fortalecimento do poder da União; segundo, o federalismo centrífugo, no qual há um fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União, com uma considerável autonomia daqueles; e, terceiro, o federalismo de cooperação, no qual se busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

Nesse caso, o federalismo de cooperação é o que se assemelha a política proposta no PMCTPE e na construção do Plano de Ações Articuladas (PAR), que a partir da adesão pelos municípios ao Compromisso, propõe um regime de colaboração, embora, na prática, a execução do PAR seja permeada de contradições entre discursos democráticos, práticas centralizadoras e colaboração entre os entes federativos.

As reformas educativas na década de 1990 “redimensionam a polaridade centralização-descentralização” (OLIVEIRA, 2000, p. 13), isto é, enquanto se descentralizava a gestão e o

³⁰ De acordo com Gutierres (2015) as cláusulas pétreas são assim denominadas porque não podem ser modificadas por meio de emendas Constitucionais, sob pena de se alterar a configuração do Estado de Direito, o que só pode ser feito mediante uma nova Constituição. Além da forma federativa de Estado o artigo 60 da CF/88 menciona como cláusulas pétreas: o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

financiamento com o advento do FUNDEF/FUNDEB, centralizava-se o processo de avaliação e controle do sistema, estabelecendo-se “padrões de qualidade” sob a aferição pelos critérios do mercado através de diversos instrumentos que vão de exames padronizados a construção de indicadores sobre a infraestrutura, ao corpo docente e discente.

1.3.2 Autonomia

A autonomia está presente na gestão da educação, entretanto cada modelo de gestão, tanto o democrático como o gerencial, apresentam a sua bandeira dentro das suas concepções sobre o que seria a autonomia e de como ela se revela no seu modelo de gestão, a partir da concepção teórica empregada.

Na perspectiva da gestão gerencial, a concepção de autonomia apresenta-se como uma contraposição à centralização e à burocratização, além de estar relacionada à liberdade para captar recursos no mercado. E, ainda, é imputada a responsabilidade no gestor pelo sucesso ou fracasso e não do sistema como um todo, dessa forma, o gestor passar a ser o único responsável pelas ações, produtos, decisões e é obrigado a prestar contas das metas a serem alcançadas, assim como os professores, ou seja, o rendimento escolar e as metas atendem as regras pré-estabelecidas pelo mercado.

Nesse modelo de gestão gerencialista a “autonomia é individual”, é centralizada no gestor, a autoridade capaz de exercê-la. Esse tipo de autonomia é denominado por Afonso (2010) de “autonomia do chefe”, em detrimento da “autonomia institucional”, que pressupõe o coletivo e nesse caso:

Trata-se de uma autoridade cuja legitimidade advém agora da revalorização neoliberal do direito de gerir – direito esse, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia conservadora que vê a gestão como uma espécie de tecnologia moral a serviço da ordem social, política e econômica (AFONSO, 2010, p.13).

A autonomia da administração por maior que pareça ser, é sempre uma autonomia relativa, já que está sempre ligada aos objetivos da coisa administrada. No capitalismo tem como objetivo o capital e não lhe é concedida a liberdade de contrariar os interesses da propriedade privada e das classes detentoras do poder político e econômico.

Nesse contexto, as unidades escolares também têm sido submetidas à lógica imediatista mercantil com a inclusão de políticas públicas resultantes da reforma educacional como os Parâmetros Curriculares Nacionais, as parcerias público-privadas entre o Instituto Ayrton

Senna e as redes municipais de ensino. A política governamental brasileira vem descaracterizando a autonomia da escola, pois os documentos proposto nesses dois exemplos apontam para o:

planejamento de ensino, bem como a realização de programas de capacitação docente que fazem parte de uma nova relação Estado/sociedade conduzida pelo projeto neoliberal, tentando provocar uma participação direta entre instituições e trabalhador, valorizando a ação do “terceiro setor” e descartando a ação dos sindicatos e associações representativas, num movimento estratégico de formação de consenso (CAMINI, 2009, p. 46).

Essa centralização na definição da operacionalização das políticas educacionais afetam o funcionamento da autonomia da escola enquanto instituição de caráter público. Nesses documentos e em propostas pedagógicas têm demarcado conteúdos que atendem a lógica do mercado e da política implantada, porém todos com discursos muito técnicos.

A autonomia escolar na concepção democrática é, para Barroso (2013, p. 26-27), “um campo de forças, onde se confrontam e se equilibram diferentes detentores de influência (interna e externa) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local”. E essa coletividade se edifica na “confluência de várias lógicas e interesses, sejam políticos, gestores, profissionais e pedagógicos (BARROSO, 2013, p.167).

A autonomia escolar tão defendida nos discursos oficiais como diretriz de uma política de governo exige a superação da centralização e a uniformização. É necessário que os sistemas se organizem para que as estruturas formais do sistema permitam um novo tipo de relacionamento, com a participação ativa das escolas dialogando com os sistemas de educação, a partir das suas realidades (MENDONÇA, 2000).

Barroso (2013) afirma que as escolas são espaços privilegiados para o diálogo e a construção da sua identidade e autonomia, pois, através da participação coletiva da comunidade na elaboração do Projeto Político-Pedagógico, é um dos principais mecanismos apontados como momentos de expressão coletiva da comunidade escolar na busca da sua identidade e de sua autonomia. O autor ainda nos revela que a autonomia pressupõe a liberdade (e capacidade) de decidir, ela não se confunde com a “independência”, assim, a autonomia é um conceito relativo.

1.3.3 Participação

A participação é um dos principais mecanismos de democratização, não é um conteúdo que se possa transmitir, mas uma mentalidade e um comportamento com ele coerente. É uma vivência coletiva de modo que somente se pode aprender *na* práxis grupal, ou seja, só se aprende a participar, participando. A participação é então, entendida como uma necessidade humana e como um elemento central da vida política contemporânea (BORDENAVE, 2013).

O significado de participação possui sentidos diferenciados “incluindo, desde comunicar, anunciar, informar e fazer saber, até tomar-se parte e associar-se (WERLE, 2003, p. 19). Nesse sentido, a participação supõe a relação entre sujeitos autônomos que trocam experiências, vivências, que estabelecem diálogo e que em grupo constroem o conhecimento e se reconstróem. É um mecanismo importante para a concretização das finalidades da educação e a implantação da gestão democrática que surgiu no campo das relações sociais em meados de 1980 como uma forma de mediação para combater as posturas autoritárias e hierárquicas dos diretores de escola advindas da teoria clássica da administração na década de 1970 (PARO, 2005; ADRIÃO e CAMARGO, 2007).

Por outro lado, Chaves e Gutierrez (2014) afirmam que o conceito de participação foi ressignificado a partir da concepção neoliberal como uma forma de incorporá-la ao sistema gerencial que, longe dos objetivos essencialmente democráticos propostos pela Constituição Federal de 1988, o termo participação significa:

a possibilidade dos sujeitos elegerem seus gerentes dentro de uma organização social, facilitando, assim, o processo de tomada de decisão. É uma visão restrita ligada a concepção de democracia representativa, o que de fato não garante a participação efetiva dos sujeitos no processo da tomada de decisão, cabendo a estes apenas a execução das atividades decididas pelos que estão no comando das ações (CHAVES; GUTIERRES, 2014, p.8).

Nesse contexto, a participação pode tanto servir para objetivos emancipatórios, de cidadania e de autonomia dos sujeitos, como para a manutenção de situações de centralização do poder decisório e do controle de muitos por poucos. Por outro lado, quando há uma democracia participativa, ela promove “a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória, acabando com a divisão de funções entre os que planejam e decidem lá em cima e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá em baixo” (BORDENAVE, 2013, p.34).

Por isso, as condições de participação no mundo atual são essencialmente conflituosas e a participação não pode ser estudada sem referência ao conflito social. Sobre isso, o autor ainda enfatiza que a participação pode ser vista não só como uma necessidade humana, mais ainda como algo diferente se analisado as estruturas de poder e as forças que se opõe a participação das classes que estão implícitas no processo.

A ideia associada de *processos* e *participação* dá origem ao conceito de processos participativos, que, “implica refletir sobre um conjunto de elementos que constituem relacionamentos entre pessoas e grupos, com diferentes níveis de abrangência, inclusão e conflituosidade, historicamente constituídos e particularizados de maneira institucional” (WERLE, 2003, p. 19). Esses processos participativos constroem a ideia de sucessão de mudanças, de momentos e de formas que se seguem e transformam uma situação.

De acordo com Werle (2003), algumas propostas são necessárias para se discutir os processos participativos na Educação Básica como: a) instituir estruturas participativas nas escolas e nos sistemas de ensino; b) definir temas que são expressos na agenda das estruturas participativas; c) participação como construção histórica; d) os atores e nível de participação de cada um dos segmentos representados; e) os processos participativos como foco educativo considerando a articulação, o esforço formativo e a constituição desses colegiados; f) níveis de participação política; g) formação para a ação política; h) sociedade cívica em que seja possível todos os cidadãos aprenderem e praticarem a democracia; i) processos de representação coletiva; j) profissionalismo docente e participação; e, k) processos participativos e estrutura institucional³¹.

Para Bordenave (2013), a participação se dá na coletividade e não na representatividade e enfatiza:

se desejarmos considerar a participação como algo diferente de uma simples relação humana, ou de um conjunto de “truques” para integrar os indivíduos e as coletividades locais nos programas de tipo assistencial ou educativo, não podemos fugir a análise da estrutura de poder e da sua frequente oposição a toda tentativa de participação que coloque em julgamento as classes dirigentes e seus privilégios (BORDENAVE, 2013, p. 41).

Embora a participação seja considerada um elemento importante para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das políticas públicas, Neves (2008) assinala que o processo participativo tende a enfrentar limitações na construção da democracia e nas

³¹ Ler Werle (2003) em que a autora descreve cada um desses processos de participação.

instituições públicas, pois o incentivo do Estado pode representar a desconcentração de responsabilidades que antes eram suas para a sociedade civil, dando “total apoio a matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas” (NEVES, 2008, p.16).

O Plano de Ações Articuladas, objeto central desse estudo, é um instrumento que organiza o planejamento das redes estaduais e municipais de ensino no país, é complexo pelas diferentes dimensões que abrange para a sua elaboração e execução. Segundo têm demonstrado os estudos de Sousa (2011) e Camini (2009), não houve compartilhamento de decisões sobre a implantação dessa política e nem contou com a participação coletiva e nem representativa dos diversos estados e municípios. Essa ausência se deu pela forma que essa política foi criada, através de um decreto presidencial, sem a participação dos envolvidos no processo local.

1.4 OS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL COMO MECANISMOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL

Esse tópico tratará dos Conselhos de Educação, principalmente dos Conselhos de Controle Social presentes no Plano de Ações Articuladas, as formas em que se deu a composição, as funções, os objetivos e as formas de atuação de cada Conselho, sendo: o Conselho Municipal de Educação (CME), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho do FUNDEB e o Conselho Escolar. Tratará, também, de outros mecanismos de democratização presentes no PAR, como: critérios para escolha de Diretores Escolares e o Comitê Local do Compromisso.

A organização da gestão educacional no Brasil atualmente compreende os órgãos executivos no âmbito da União, dos estados e dos municípios (Ministério da Educação, Secretarias Estaduais e Secretarias Municipais de Educação) e a disseminação dos Conselhos (Conselho Nacional de Educação, Conselhos Estaduais de Educação e Conselhos Municipais de Educação), que após redemocratização do país nos anos de 1980, e com a Constituição Federal de 1988 “estabeleceu a criação dos conselhos como condição obrigatória para a gestão de programas de governo” (BRAGA, 2015). No âmbito da gestão escolar, a Lei nº. 9.394/96 previu ainda a criação de conselhos escolares.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), regulamentado pela Lei n.º 9.131/95 tem suas origens no ano de 1931³², quando foi criado o Conselho Nacional de Educação, pelo Decreto nº 19.850/1931³³ (CURY, 2000). Os Conselhos Estaduais de Educação foram criados pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 4.024/61, e os conselhos municipais, apesar de contarem com amparo legal para criação facultativa desde 1971 (Lei 5.692/71), somente com a Constituição Federal de 1988 é que passaram a se organizar com mais autonomia.

A origem etimológica da palavra Conselho remete ao sentido da participação, pois “*Conselho* vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto *ouvir alguém* quanto *submeter algo a deliberação de alguém*, após uma *ponderação refletida, prudente e de bom senso* (CURY, 2000, p.47, *itálicos no original*).

Dessa forma, os conselhos têm como desafio a busca da co-gestão das políticas públicas e constituir-se em canal de participação popular na realização do interesse público. Para que os processos democráticos de gestão cheguem até a escola é conveniente lembrar que as estruturas de poder dos sistemas de ensino precisam ser atingidas por mecanismos que se baseiam principalmente em participação e nos processos de decisões coletivas. Essa participação se reflete na compreensão de que os sistemas de ensino e as escolas precisam dialogar e não podem ser compreendidas separadamente ou isoladas uma da outra.

De acordo com Werle (2003), não existe Conselho no vazio, ou seja, ele é o que a comunidade educacional estabelece, constitui o que ela faz para operacionalizar isso. Cada Conselho tem a face das relações que nele se estabelecem. Se estabelecer relações de responsabilidade, respeito e construção, assim vão se constituir as funções consultivas, deliberativas, fiscalizadoras e quaisquer outras assumidas pelo Conselho. Mas se as relações forem distanciadas e burocráticas, o Conselho vai assumir então um papel muito mais de homologar decisões do que de discutir e promover os reais interesses e mudanças que a comunidade escolar requer.

Os conselhos de educação são órgãos normatizadores, de aconselhamento, controle, fiscalização e avaliação do sistema de ensino, ao longo da década de 1990, surgiram também em âmbito dos sistemas de educação os Conselhos de Controle Social na “perspectiva de

³²Vale assinalar, entretanto, que os conselhos de educação existem no Brasil desde o Império. Vinculados ao Colégio Pedro II, tais conselhos serviam para a “normatização do ensino superior então existente na capital e em algumas províncias” (CURY, 2000, p.46)

³³Esse Decreto teve vigência até 1936, quando foi substituído pela Lei nº 174/6. Em 1961a Lei nº 4.024/61 transforma o CNE em Conselho Federal de Educação (CFE), que foi extinto em 1994 pelo governo de Itamar Franco pela medida Provisória 661/1994 (CURY, 2000). No ano seguinte o Conselho recebeu novamente a nomenclatura de Conselho Nacional de Educação pela Lei n.º 9.131/95.

descentralização dos poderes decisórios” (SANTOS e GUTIERRES, 2010, p. 8), por meio de um significativo arcabouço jurídico como parte dos desdobramentos da CF de 1988, tais como: a LDB 9.394/96 (art. 72); a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF e da Lei nº. 9.424/96 que o regulamentou, a Lei complementar nº. 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); a Emenda Constitucional nº. 53 de 24/12/2006 e a Lei nº. 11.494 de 20/06/2007 que cria e regulamenta o Fundo de Desenvolvimento, Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB. Estes dispositivos legais preveem a existência e participação na gestão da educação dos conselhos de controle social.

As políticas traçadas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação propõe a atuação dos conselhos educacionais com ações que possam descentralizar, estimulando a participação, utilizando propostas de gestão democrática da educação nos estados e municípios. Destacamos as diretrizes que envolvem a participação e atuação dos Conselhos e de órgãos colegiados, nos incisos XX, XXI, XXII, XXIII, XXV e XXVIII, elencados abaixo:

- 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;
- 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;
- 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, p. 2, Grifos negrito nosso).

Como se observa, nas diretrizes do PDE/Plano de Metas estão previstos a implantação e atuação dos diversos conselhos educacionais nos estados e municípios, para que atendam ao modelo de gestão gerencial proposto no Plano de Ações Articuladas.

Os Conselhos têm diferentes funções, a principal delas é o caráter normativo, embora os conselhos realizem diversas outras ações dentro das suas competências, como opinar (caráter consultivo), deliberar e fiscalizar. Em geral, o caráter deliberativo atribui ao Conselho

competência para regulamentar o funcionamento do sistema de ensino e interpretar a correta aplicação da lei no seu âmbito. A definição de diretrizes curriculares, credenciamento de instituições e outras atribuições são competências tradicionais dos conselhos (BRASIL, 2007). O caráter consultivo ou deliberativo diz respeito à natureza da função do Conselho, apesar de nem sempre o caráter, consultivo ou deliberativo, estar claramente explicitado nas normas que instituem os conselhos.

1.4.1 O Conselho Municipal de Educação

A criação e organização dos Conselhos Municipais de Educação (CME) é um processo que se delineou no país a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. A referida Constituição representou importante marco para o processo de afirmação política dos municípios na qualidade de célula de gestão pública, e em particular para o campo jurídico normativo da educação, que ganhou reforço em 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n. 9.394/96). A criação de sistema próprio de ensino nos termos da Constituição/88 preconiza que a organização da educação nos municípios não pode prescindir de estruturas administrativas e do estabelecimento de bases legais condutoras do ensino a ser provido em território brasileiro.

Na esfera municipal, os municípios criam os seus Conselhos Municipais de Educação (CME), mediante lei municipal, que vai definir a composição básica do órgão, o número de membros efetivos e substitutos e os mandatos. Depois da sanção do Executivo, inicia-se o processo de escolha dos membros. As primeiras sessões são dedicadas à elaboração do regimento interno, que definirá a frequência de reuniões, a divisão em comissões e a tramitação das decisões. Com o objetivo de garantir a ampla participação da sociedade e respeitando a competência técnica exigida para o exercício das atribuições dos conselheiros, o CME poderá ser composto por representantes de pais, estudantes, professores, associações de moradores, sindicatos, Secretaria Municipal de Educação e demais órgãos e entidades ligados à educação municipal – dos setores público e privado –, escolhidos democraticamente pelos segmentos que o representam.

Sobre as funções dos Conselhos de Educação, Paz (2004) considera que os conselhos são órgãos com perfil identificado com a gestão democrática, pelo fato de terem suas funções atreladas ao ato de mobilizar, de agregar experientes militantes da educação, especialmente

educadores e estudiosos que lutam em prol de formas legítimas de participação da sociedade nos órgãos públicos.

Os Conselhos Municipais de Educação são fundamentais para a autonomia dos sistemas municipais de educação e possuem funções variadas, mas que devem garantir a gestão democrática da educação e a perspectiva de um ensino de qualidade no município. Souza (2009) lança uma luz significativa em torno da questão ao entender que:

Não se trata apenas de ações democráticas ou de processos participativos de tomada de decisões, trata-se, antes de tudo, de ações voltadas à educação política, na medida em que são ações que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar no que se refere, em especial, às relações de poder ali presentes (SOUZA, 2009, p. 126).

O Conselho Municipal de Educação tem o papel de articulador e de mediador das questões educacionais da sociedade local junto ao gestor da educação municipal, pois:

É um órgão de ampla representatividade, com funções normativas, consultivas, mobilizadoras e fiscalizadoras. Ocupa posição fundamental na efetivação da gestão democrática da rede ou do sistema de ensino, bem como na consolidação da autonomia dos municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais, devendo, para tanto, estabelecer diálogo contínuo com a Secretaria Municipal de Educação (UNDIME, 2012, p.132).

O Conselho Municipal de Educação é de suma importância para a educação municipal por estabelecer o controle social e a participação, dando representatividade e legitimidade frente à comunidade local de cada um dos integrantes do Conselho. Constitui um órgão de interlocução entre a sociedade e o poder público, participando da formulação, implantação, supervisão e avaliação das políticas educacionais do município, da defesa do direito de todos à educação com qualidade social, e mobilizando os poderes públicos municipais, quanto às suas responsabilidades no atendimento das demandas dos diversos segmentos, em conformidade com as políticas públicas da educação.

De acordo com o quadro a seguir, UNDIME (2012) aponta quatro funções dos Conselhos Municipais de Educação. É o que podemos observar no quadro 02, bem como os objetivos de cada função.

Quadro 02 - Funções e objetivos do Conselho Municipal de Educação (CME)

FUNÇÕES	OBJETIVOS
Consultiva	• Tratar sobre a exposição e o julgamento acerca de determinados assuntos, tais como: projetos, programas educacionais e experiências pedagógicas renovadoras do executivo e das escolas; e • Responder a consultas sobre leis educacionais e suas aplicações, submetidas a ele por entidades da sociedade pública ou civil (Secretaria Municipal da Educação, escolas, universidades, sindicatos, Câmara Municipal, Ministério Público), cidadãos ou grupos de cidadãos.
Fiscalizadora	• Acompanhar a transferência e controle da aplicação de recursos para a Educação no município; • Fiscalizar o cumprimento do Plano Municipal de Educação (PME); • Fiscalizar o desempenho do Sistema Municipal de Ensino e do PME; • Fiscalizar as medidas e os programas para a formação de professores; • Fiscalizar os acordos e convênios; e • Fiscalizar as questões educacionais que lhes forem submetidas pelas escolas, Secretaria Municipal de Educação, Câmara Municipal e outros.
Deliberativa	• Elaborar seu regimento e plano de atividades; • Tomar medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar; e • Buscar formas de se relacionar com a comunidade, entre outras.
Normativa	• Autorizar o funcionamento das escolas da rede municipal; • Autorizar o funcionamento das instituições de Educação Infantil das redes privada, particular, comunitária, confessional e filantrópica (quando o município tiver Sistema Municipal de Ensino implantado); e • Elaborar as normas complementares para o sistema de ensino.

Fonte: Caderno UNDIME, 2012

A participação na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) com críticas e sugestões é uma das atribuições dos membros dos Conselhos Municipais de Educação bem como autorizar o funcionamento de escolas, fiscalizar e acompanhar a execução de recursos educacionais, dentre outras.

1.4.2 O Conselho de Alimentação Escolar

No Brasil, a política de alimentação teve início ainda no ano de 1955, como um programa assistencialista. Entretanto, somente a partir da Constituição Federal de 1988, no artigo 208, inciso VII, alterado pela Emenda Constitucional nº. 59/2009, é que a alimentação escolar surgiu como direito. Embora ainda com recursos centralizados, é no ano de 1994, com a Lei nº. 8.913/2009, que ocorre à descentralização dos recursos do Programa para os

municípios por meio de convênios, exigindo-se a criação de conselhos de acompanhamento, a fim de responsabilizar-se pelo controle social.

A Lei nº. 11.947/2009, de 16 de junho de 2009, revogou a Lei nº. 8.913/2009, e criou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos alunos da educação básica com o repasse de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, sem convênios, acordos ou contratos, mas diretamente em conta bancária específica, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola.

De acordo com o art. 4º da Lei nº. 11.947/2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, para a aprendizagem, para o rendimento escolar e para a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, através de ações educacionais alimentares e nutricionais, além da oferta de refeições que garantam as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009). De acordo com Castro (2009), essa política social busca realizar a promoção social, gerando oportunidades e resultados, tanto para os indivíduos como para os grupos sociais, da solidariedade social, garantindo segurança aos indivíduos em situações de incapacidade, vulnerabilidade ou risco.

No que se refere aos recursos para financiamento do Programa, o art. 5º da Lei nº. 11.947/2009 esclarece que serão consignados no orçamento da União para execução do PNAE e serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas às disposições mencionadas abaixo:

Art. 5º (...)

§ 1º A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

§ 2º Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

§ 3º Os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, nos termos disciplinados pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

§ 5º Para os fins deste artigo, a critério do FNDE, serão considerados como parte da rede estadual, municipal e distrital, ainda, os alunos matriculados em:

I - creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial;

II - creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (LEI, 11.147/BRASIL, 2009).

A execução dos repasses financeiros ficará a cargo dos entes federados que receberão os recursos através do Programa Dinheiro Direto na Escola e deverão ser destinados de acordo com o art. 23 da mesma Lei “à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino”. Deverão ser respeitadas as normas e particularidades dos valores *per capita* das escolas “que oferecem educação especial de forma inclusiva ou especializada, de modo a assegurar, de acordo com os objetivos do PDDE, o adequado atendimento às necessidades dessa modalidade educacional” (LEI, 11.147/BRASIL, 2009).

Os Conselhos de Alimentação Escolar são órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento. Deverão ser instituídos de acordo com o art. 18 no âmbito dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios e deverão ser compostos da seguinte forma:

- I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
 - II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
 - III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
 - IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.
- § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, a seu critério, ampliar a composição dos membros do CAE, desde que obedecida a proporcionalidade definida nos incisos deste artigo.
- § 2º Cada membro titular do CAE terá 1 (um) suplente do mesmo segmento representado.
- § 3º Os membros terão mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos.
- § 4º A presidência e a vice-presidência do CAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados nos incisos II, III e IV deste artigo.
- § 5º O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado.
- § 6º Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informar ao FNDE a composição do seu respectivo CAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE (LEI, 11.147/BRASIL, 2009).

A duração do mandato é de quatro anos e é considerado serviço público relevante não remunerado. O CAE deve fiscalizar a execução do programa, sem prejuízo da atuação dos

demais órgãos de controle interno e externo, ou seja, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e do Ministério Público.

As competências do CAE estão explícitas na Lei nº. 11.947, de 16 de junho de 2009, em seu art. 19, conforme demonstrado abaixo:

- I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;
 - II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
 - III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;
 - IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.
- Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA (CAE/BRASIL, 2009).

Como forma de controle social, os Conselhos são responsáveis por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados pelo FNDE aos entes federados para a alimentação escolar devendo, inclusive, garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos. Para facilitar a realização dessas ações é necessário que o CAE estabeleça um planejamento de atividades fiscalizadoras e de acompanhamento.

Além disso, devem-se observar as seguintes diretrizes da alimentação escolar quando do acompanhamento e fiscalização do programa:

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

- I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;
- II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;
- III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;
- V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;
- VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção

específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (LEI, 11.147/BRASIL, 2009).

Considerando o previsto na Lei nº 11.94.7/2009, o CAE tem um papel importante no acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e na garantia da qualidade da alimentação, desde a compra até a distribuição nas escolas e, ainda, tem possibilidade de aprovar ou rejeitar a prestação de contas relativa à execução do PNAE.

1.4.3 Os Conselhos Escolares

As discussões sobre educação introduzem propostas de gestão administrativa de autonomia e participação. Os sistemas de ensino e as políticas educacionais continuam sendo a chave para o enfrentamento das questões educacionais, muito embora as discussões agora passam a ser voltadas para a escola, isto parte do entendimento de que “a defesa do interesse público não está, exclusivamente, nas mãos do Estado, mas compartilhado com a comunidade mais próxima à escola” (WERLE, 2003, p. 46). Os Conselhos Escolares se apresentam, nesse contexto, como um espaço de co-participação e co-responsabilidade entre família, a sociedade e o Estado, atuando como mecanismo de controle, defesa e promoção da educação pública.

No âmbito da gestão escolar, em meados da década de 1980, um dos principais questionamentos era a excessiva concentração de poder nas mãos de um único indivíduo, o diretor da escola. Por isso, os movimentos organizados pelos educadores na época defendiam de forma acentuada, as propostas de gestão colegiada que propunham a inserção de toda a comunidade escolar ou ampliação dos envolvidos no processo educativo nos espaços de decisão da escola (MENDONÇA, 2000; ADRIÃO e CAMARGO, 2007).

Tais lutas culminaram com a aprovação do princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 206, inciso VI “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que vem dar os desdobramentos desse princípio em seu art. 14, indicando que:

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

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local **em Conselhos Escolares ou equivalentes** (BRASIL, 1996, grifos em negrito nossos).

Dessa forma, é estabelecida a gestão democrática como princípio que deve orientar as práticas das instituições públicas escolares no Brasil, indicando que os profissionais da educação colaborem na elaboração do documento que norteará as atividades da escola onde trabalham e a participação da comunidade escolar (aqui entendidas como estudantes, pais, professores, funcionários e direção) e local (entidades e organizações da sociedade civil identificadas com o projeto da escola) em espaços de discussão e participação social que promovam a gestão democrática.

Os Conselhos Escolares são compreendidos como “espaços de autonomia e participação, comprometido com a defesa do ensino público, gratuito e da valorização do professor”, conforme ensina Werle (2003, p. 49) e, que podem se constituir em locais de vivência simbólica entre pais, alunos e professores; mas para implantar tais mudanças, as escolas teriam que passar por profundas modificações organizacionais nos colegiados, pois os conselhos se configuram como espaços de relações e exercício do poder envolvendo autorização e influência entre as partes.

Nesse sentido, a própria percepção que os diferentes atores desenvolvem sobre o poder real influenciam nas relações de poder. Abranches (2003) também colabora com as ideias de Werle (2003) quando afirma que o Conselho pode ser caracterizado como um órgão de decisões coletivas, capaz de superar a prática do individualismo e do grupismo, e informa que, se a comunidade representativa for realmente dos diferentes segmentos da comunidade escolar, ela deverá alterar progressivamente a natureza da gestão da escola e da educação, bem como intervir na qualidade dos serviços prestados pela escola.

Os sistemas de ensino devem organizar os seus Conselhos Escolares de acordo com os integrantes dos segmentos representativos da escola, sendo: professores, funcionários, alunos, pais e comunidade local. Quanto a escolha dos conselheiros, Veiga (2007) indica as seguintes formas: a) aquelas que são definidas em regimento interno de cada conselho; b) diretoria eleita pela Assembleia, sendo elegíveis professores, pais e profissionais da educação; c) escolhidos em assembleia geral de cada segmento e eleitos por seus pares onde o diretor é membro nato; e d) eleição mediante chapas organizadas e respeitando a proporcionalidade.

Desta forma, constituir e institucionalizar um conselho escolar que sirva para fortalecer o empoderamento e a participação é uma tarefa complexa, mas possível. É um espaço de

discussão e debate, "substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã" (NAVARRO et al, 2004, p. 33).

Os Conselhos Escolares são compreendidos como um fórum importante e significativo e as posições dos representantes eleitos nas reuniões confere grau de representatividade pela comunidade escolar. Essa representatividade do Conselho está relacionada à posse de instrumentos materiais e culturais dos seus componentes, e com a linguagem clara, convincente e adequada ao contexto (WERLE, 2003). Por outro lado, o Conselho Escolar, é para o MEC um órgão de representação das comunidades escolares e local onde são discutidas, definidas e acompanhadas as atividades da escola, podendo constituir um espaço de discussão de caráter *consultivo*, respondendo a consultas sobre leis educacionais e suas aplicações; *deliberativo*, quando toma decisões democraticamente; *fiscalizador*, acompanhando a aplicação dos recursos na escola; e *mobilizador*, incentivando a participação direta dos envolvidos (BRASIL, 2004).

Não é suficiente afirmar que uma escola democrática é aquela em que um colegiado edifica uma decisão de baixo para cima. É necessária uma mudança no sistema educativo e uma mudança na lógica organizacional de todo o sistema. Para Werle (2003, p. 11), o poder não está nos Conselhos Escolares, e sim, na competência social dos representantes que, caso não os façam nas reuniões, “poderão sofrer uma relação de constrangimento e desapossamento de espaços de poder”.

A criação das estruturas participativas nas escolas e nos sistemas de ensino constituem um dos primeiros passos para a gestão participativa ou gestão “compartilhada” porém, muitas vezes a forma como são constituídos esses conselhos, na composição da sua estrutura e a forma de implantação, através de leis estaduais ou municipais, são contraditórias, porquanto sendo constituído por pessoas eleitas, representando os segmentos da comunidade escolar não haveria espaço para componentes não-eleitos pelos segmentos da escola.

Nesse sentido, a comunidade escolar quando se ausenta de participar e atuar da construção coletiva dos processos democráticos, que são as reuniões dos Conselhos Escolares, e, quando apenas toma conhecimento das decisões da direção, está permitindo que outras pessoas decidam. Nesse caso, estamos diante de uma participação da gestão que mais se caracteriza como concessão – cedendo a outros o seu direito de opinar, de demonstrar seu ponto de vista, em favor de outrem – do que com democratização.

1.4.4 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006. Sua estrutura e finalidade encontram-se estatuídas na Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelo Decreto federal nº. 6.253, de 13 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007).

O FUNDEB possui um montante de recursos gigantescos no que concerne ao financiamento da educação, pois financia ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), da sua duração (Ensino Fundamental de oito ou de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), de toda a educação básica em todos os municípios brasileiros, conforme estabelecido nos § 2º e 3º do art. 211 da Constituição.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, sendo 27 fundos estaduais, formado na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal e com o art. 69 da LDB, cabe a União a aplicação nunca menos que 18% e, aos estados e municípios, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE ³⁴, podendo ainda de acordo com a LDB a possibilidade de ampliação desses percentuais de acordo com as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

Ainda compõe o FUNDEB, além desses recursos a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

A vigência estabelecida para o FUNDEB é para o período de 14 anos, 2007-2020. Sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007 e foi concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual

³⁴ As despesas da “manutenção e desenvolvimento do ensino” - MDE estão previstas nos artigos 70 e 71 da LDB que define quais as despesas podem e que não podem ser utilizadas para efeito do MDE.

de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios atingiu o patamar de 20% para a formação do Fundo.

As fontes de recursos para a educação, conforme a LDB no seu art. 68, são as receitas provenientes de impostos da União, dos Estados e dos Municípios; as receitas de transferências constitucionais e outras transferências; as receitas do Salário Educação e de outras contribuições sociais; e as de incentivos fiscais e outros recursos previstos em Lei. As principais fontes financiadoras da educação são as receitas de impostos e o salário educação, pois “representam em termos de volume de recursos e de regularidade, a receita que tem financiado a expansão e a qualificação da educação pública no país” (FARENZENA, 2006, p. 82). Ou seja, os Municípios devem utilizar recursos do FUNDEB na educação infantil e no ensino fundamental; e os Estados, no ensino fundamental e médio, sendo: o mínimo de 60% na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública e o restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública.

O artigo 10 da Lei nº. 11.494/2007 trata da distribuição proporcional de recursos dos Fundos, que deve levar em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino para que atenda toda a educação básica dentro das suas especificidades, sendo:

- I - creche em tempo integral;
- II - pré-escola em tempo integral;
- III - creche em tempo parcial;
- IV - pré-escola em tempo parcial;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX - ensino fundamental em tempo integral;
- X - ensino médio urbano;
- XI - ensino médio no campo;
- XII - ensino médio em tempo integral;
- XIII - ensino médio integrado à educação profissional;
- XIV - educação especial;
- XV - educação indígena e quilombola;
- XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo (BRASIL, 2007).

A composição do Conselho do FUNDEB apresenta-se em três níveis: federal, estadual e municipal. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos devem ser exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no

pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição expressos na Lei n.º 11.494/2007 (BRASIL, 2007).

Quadro 03: Composição do Conselho de Controle Social do FUNDEB por esfera administrativa

Federal (No mínimo 14 membros)	Estadual (No mínimo 12 membros)	Municipal (No mínimo 9 membros)
a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;	a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;	a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;	b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;	b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;	c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;	c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;	d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;	d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;	e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;	e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;	f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;	f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.
g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;	g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;	§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.
h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;		
i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;		

Fonte: Lei Federal Nº 11.494/2007

A Lei nº. 11.494/2007 aponta algumas orientações e estabelece restrições na composição do Conselho de Controle Social do FUNDEB. Na Lei, os membros do Conselho podem constituir seus representantes por indicação, eleição e representação, conforme estabelece o art. 24, § 3º:

- I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;
- II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;
- III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria (BRASIL, 2007).

Ainda sobre a composição do Conselho, a Lei Nº. 11.494/2007, no art. 24 § 5º destaca o impedimento dos Conselheiros que tenham relação de parentesco, submissão hierárquica ou prestem serviços para o poder executivo local.

- § 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:
- I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3ª (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;
 - II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3ª (terceiro) grau, desses profissionais;
 - III - estudantes que não sejam emancipados;
 - IV - pais de alunos que:
 - a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou
 - b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.
- § 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2007).

A atuação dos membros do conselho deve ser baseada na autonomia e sem vínculo institucional ao Poder Executivo local. O período do mandato dos seus membros é de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

O desempenho da função de conselheiro do FUNDEB é considerado de extrema relevância social, sendo uma atividade não remunerada. A União, os Estados, o Distrito Federal

e os Municípios devem garantir a infraestrutura e as condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos. Os conselhos têm no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação a incumbência de, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, “com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos” (Art. 24, § 9º Lei nº. 11.494, BRASIL, 2007).

Além do FUNDEB, cabe ao CACS o acompanhamento e a fiscalização do Programa de Transporte escolar (PNATE).

1.5 CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DE DIRETOR ESCOLAR

A participação nas formas de escolha do diretor escolar representada pela definição de critérios para essa escolha que têm sido muito presente na pauta de lutas das organizações de educadores desde a década de 1980. Não obstante, por ser matéria de difícil consenso, a Constituição de 1988 e a LDB, de 1996, são genéricas ao tratar do tema, limitando-se a delegar aos sistemas de ensino a sua regulamentação. É assim que de acordo com Mendonça (2000), tais critérios são os mais diversos nas leis estaduais do país. Por se tratar de um país que comporta mais de 5.600 municípios com possibilidade de criação de sistema próprio de ensino, pode-se, em potencial ter uma diversidade muito maior de critérios.

Com base nos estudos de Mendonça (2000), Paro (2003) e Dourado (2007), podemos afirmar que o provimento do cargo de diretor escolar das escolas públicas tem ocorrido basicamente de cinco formas: 1) livre indicação pelos poderes públicos; 2) ascensão na carreira; 3) aprovação em concurso público; 4) eleição e posterior indicação em lista tríplice e; 5) eleição direta. E cada uma dessas categorias traz consigo as concepções de gestão de um governo e maior ou menor grau de participação dos envolvidos na escolha.

Em relação ao critério de escolha de diretores escolares por **indicação ou nomeação**, Mendonça (2000), Paro (2007) e Dourado (2007) argumentam que esta é a forma de acesso na qual os representantes políticos (governadores e prefeitos) podem indicar os gestores escolares que acharem apropriados ao cargo. Assim, o critério de escolha de diretores através de indicação vincula o trabalho do diretor com quem o indicou, quase sempre um político ou técnico das Secretarias de Educação. Seu compromisso, portanto, é com quem o colocou naquele cargo e não com a comunidade escolar. Nesse caso, “o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar caracteriza-se como instrumentalizador de práticas autoritárias,

evidenciando forte ingerência do Estado na gestão da escola (DOURADO, 2007, p. 83). A indicação para cargos públicos está nas raízes do Estado patrimonialista que marcou fortemente a origem do Estado brasileiro, o que pode ser percebida na admissão dos diretores cujos critérios são essencialmente subjetivos e pessoais (MENDONÇA, 2000). A categoria “nomeação”, para Paro (2007), “traz consigo as marcas do clientelismo político, sendo por isso uma das mais criticadas e inclusive muito presente nos sistemas de ensino” (PARO, 2007, p. 19). Com base em dados do observatório de monitoramento das metas do PNE³⁵, até 2013 essa forma de escolha de diretores ainda era presente em 50% das escolas brasileiras, sendo, portanto, a que prevalece no Brasil.

Quanto ao critério de provimento de diretores escolares por meio do **concurso**, os que o defendem, alegam que apresenta virtudes como “a objetividade, a coibição do clientelismo e a possibilidade de aferição do conhecimento técnico do candidato” (PARO, 2003, p.19). Esse critério de escolha está ancorado na ideia de que o domínio da competência técnica pelo candidato é um requisito essencial para o exercício da função. Dessa forma, a seleção através de concurso público é defendida pela sua imparcialidade e porque o diretor concursado estaria “menos submisso às variantes políticas da escola e do sistema de ensino, uma vez que o concurso público parece garantir a moralidade e a transparência necessárias na lotação de qualquer cargo público” (SOUZA, 2007, p. 167).

Mendonça (2000) adverte que a permanência de diretores nas unidades escolares, por concurso para a escolha de diretores está vinculado também “a uma concepção da direção de escola como carreira e, por meio dele, a ocupação da função tem caráter permanente” (MENDONÇA, 2000, p. 191). Não obstante, concordamos com Paro (2015) quando argumenta que o concurso é democrático apenas aparentemente, pois “o diretor tem o direito de concorrer ao cargo e escolher a escola onde vai trabalhar, mas a comunidade escolar tem de aceitar esse diretor sem conhecê-lo e sem um processo democrático de escolha” (PARO, 2015, p. 117). Além disso, “não é verdade que o processo de escolha possa se resumir numa qualidade técnica (...) pois o diretor exerce uma ação política, como representante do Estado diante de seus dirigidos” (IDEM, p.117).

³⁵ O Observatório da Educação é uma plataforma online que tem como objetivo monitorar os indicadores referentes a cada uma das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e de suas respectivas estratégias, e oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais já existentes e que serão implementadas ao longo dos dez anos de vigência do Plano. Consta no seguinte endereço: <http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/19-gestao-democratica/indicadores>

O **diretor de carreira**, segundo Dourado (2007), é uma modalidade pouco utilizada. Neste caso, o acesso ao cargo é vinculado a critérios como: tempo de serviço, escolarização, merecimento e/ou distinção, entre outros. Representa uma tentativa de aplicação no setor público da meritocracia, livrando da participação da comunidade escolar a escolha de seu dirigente.

A **indicação por meio de listas tríplices, sêxtuplas ou a combinação de processos (modalidade mista)** consiste na consulta à comunidade escolar para a indicação de nomes em número de três ou seis possíveis dirigentes, cabendo ao poder executivo nomear o diretor dentre os nomes escolhidos e/ou submetê-los a uma segunda fase, que consiste em provas ou atividades de avaliação de sua capacidade cognitiva para a gestão da educação. Na modalidade mista, apesar da participação da comunidade na primeira fase cabe ao poder executivo fazer a indicação final do diretor, onde corre-se o risco de ocorrer uma indicação por critérios não político-pedagógicos, com uma suposta legitimação da comunidade escolar, uma forma de burlar o sistema de escolha democrática, em nome do discurso de participação/democratização das relações escolares. Outra modalidade mista é apontada por Vieira (2006), em que a escolha de diretores escolares ocorre em duas fases de seleção. A primeira fase dar-se-á por meio de concurso que classifica os gestores e, na segunda fase, os classificados no concurso são colocados em aceitação da comunidade e dos segmentos da escola através da eleição, com a participação coletiva para a aprovação de suas propostas na gestão que assumirá (VIEIRA, 2006).

O critério **eleições diretas** para a escolha de diretores escolares é entendida por Mendonça (2000), Paro (2003; 2007) e Souza (2007) como a forma mais democrática, na qual a comunidade poderá votar no gestor mais qualificado para exercer as funções pertinentes ao cargo. Para Souza, diretor eleito:

não é, por natureza do processo eletivo, mais compromissado com a educação pública de qualidade para todos/as, mas a eleição é o instrumento que potencialmente, permite à comunidade escolar controlar as ações do dirigente escolar no sentido de levá-lo a se comprometer com este princípio (SOUZA, 2007, p. 174).

A eleição de diretores escolares fortalece o poder político no interior das escolas e consequentemente reduz a intervenção do Estado sobre elas, e dessa forma, a escola torna-se mais autônoma e capaz de promover relações mais democráticas em seu interior. Embora a eleição não seja a solução para todos os problemas da escola pública e envolva riscos, ainda “é

a forma civilizada de exercer o poder entre sujeitos”, e “confere aos eleitos uma autoridade legítima” (PARO, 2015, p. 118).

No que diz respeito às diferentes experiências de gestão democrática, principalmente quando trata das eleições de diretores e funcionamento de colegiados, os resultados apontam que “esses processos continuam excessivamente centrados em pessoas, com interferências político partidárias, aliciamento de votos, entre outros problemas” (MENDONÇA, 2000, p.12). Esses problemas se revelam na intervenção indevida de diretores indicando os nomes para compor os colegiados de deliberação, assegurando que o controle da instituição continue em suas mãos e ressalta que isso impede a participação mais espontânea da comunidade escolar. É importante que tenhamos a compreensão de que é necessário que haja na escola não um “chefe”, mas um colaborador que embora tenha responsabilidade junto ao Estado, não esteja atrelado apenas ao seu poder, colocando-se acima dos demais, mas ao contrário, que sua autoridade com a responsabilidade seja distribuída dentre os membros da escola.

Nesse contexto, compreendemos que a forma mais democrática e que permite maior participação da comunidade escolar na escolha dos seus diretores escolares é a eleição direta. Por isso, o debate deve se fazer presente, não só nas unidades escolares, mas em todo o sistema de ensino, como um momento coletivo de amadurecimento político participativo e de construção de um processo democrático da gestão escolar que legitime o desempenho da função de diretor e que respeite as deliberações coletivas.

Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado pela Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, reafirma em seu inciso VI do Art. 2º a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. No entanto o caput da Meta 19 propõe “assegurar condições (...) para a efetivação da gestão democrática da educação, **associada a critérios técnicos de mérito e desempenho** e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (grifos nossos).

O detalhamento da meta 19 pressupõe estratégias que condicionam o repasse de transferências voluntárias da União da área da educação para os municípios que tenham aprovado legislação específica regulamentando matéria a esse respeito. Embora os critérios se associem a alguma forma de participação da comunidade, o PNE vem estimulando que os municípios adotem em legislações a nomeação dos diretores e diretoras de escola a partir de critérios técnicos de mérito e desempenho, o que corrobora a persistência da gestão de cunho gerencialista proposta no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), aprovado no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Por fim, constatamos que a política de gestão da educação brasileira segue no sentido de democratizar o sistema de ensino, através do acesso, permanência e garantia da educação de qualidade. Para isso, sugerem a participação através da garantia da existência de conselhos representativos de controle social e de eleições diretas para diretores escolares, por meio da comunidade escolar e da sociedade civil, tanto na construção de políticas quanto no controle social, indicando a transparência nas ações e na gestão dos recursos públicos.

2 A GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE), DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO E DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

Este capítulo tratará de dar continuidade à discussão do capítulo anterior sobre as políticas educacionais adotadas no Brasil após a Reforma do Estado, que têm traçado novos rumos para a gestão da educação. Especificamente, será abordado nesse capítulo o modelo de gestão da educação adotado no Brasil no qual está inserido o Plano de Desenvolvimento da Educação, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas e as suas formas de materialização.

2.1 A GESTÃO EDUCACIONAL E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)

As políticas educacionais implementadas no Brasil possuem uma historicidade na sua construção que não segue em linha reta, isto é, é cheia de curvas e oscilações pelo caminho, com avanços e retrocessos, sendo influenciadas em todas as suas fases, seja por contextos históricos distintos, seja pela disputa entre os sujeitos envolvidos no processo ou por grupos de interesses e de percepções diferentes da realidade que estão presentes no momento da sua implementação e execução. Porém, é o resultado das relações sociais inerentes ao processo de construção dessas políticas.

O primeiro Plano Nacional de Educação foi elaborado para uma década (2001-2010) no Brasil não atingiu os objetivos esperados, pois desde a sua elaboração até o envio ao Congresso Nacional, em 1997, existiam visões distintas dos rumos da educação do país. É tanto que, dois Planos foram enviados, um que representava a proposta do governo FHC na época e o outro que representava a sociedade civil construído a partir das organizações de classes. Um período turbulento, pois:

(...) a apresentação de dois planos nacionais de educação, um do governo e outro da sociedade civil, evidencia o atual estágio de correlação de forças sociais no campo educacional do Brasil do final dos anos de 1990, materializado no acirramento do conflito entre duas propostas de sociedade e de educação – a proposta liberal-

corporativa e a proposta democrática das massas – que vem se embatendo desde o final dos anos de 1980 (...) (NEVES, 2000, p. 148).

Dessa forma, com os embates que se arrastavam no Congresso Nacional por deputados contra e a favor e sindicatos. De posse dos dois planos e dos embates realizou-se um texto substitutivo, em junho de 2000, que consolidasse parte proposta do governo e outra parte da sociedade civil representada. Embora votado na câmara dos deputados e no senado, o texto foi sancionado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, com vetos, principalmente no que se tratava de investimentos e financiamento da educação, principalmente na educação superior. Nesse contexto, é notória a falta de compromisso do governo FHC com os investimentos na educação, em que o seu governo, o tem como gasto e não como investimento. É importante destacar aqui que uma boa educação básica, será o resultado de uma boa educação superior e que as universidades tem um papel estratégico no desenvolvimento das nações.

No campo político, o primeiro governo Lula (2003-2006) foi marcado pela continuidade das políticas educacionais traçadas no governo FHC, que realizou as reformas educacionais de longo alcance sob os olhares do mercado. A expectativa dos educadores era que, a partir do governo Lula, essa lógica neoliberal que mudou os rumos da educação básica a superior fosse rompida. Entretanto, segundo Andrade de Oliveira (2009), não foi o que ocorreu, a lógica neoliberal foi mantida. Assim, no primeiro mandato de Lula não houve políticas públicas educacionais regulares e fortes o suficiente para alterar a política planejada pelo governo FHC. A autora afirma que ocorreram, sim, alguns programas e projetos focalizados, principalmente para os mais vulneráveis, mas que não se constituiu em uma política pública. Somente no finalzinho do primeiro mandato é que foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), proposto pela Emenda Constitucional N°. 53 de 2006, que ampliou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo esse fundo o principal mecanismo de financiamento da educação que passou a atender a três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Porém, sem romper com a lógica neoliberal, Andrade Oliveira (2009, p. 203) afirma que o que se observou foi “o governo assumir de alguma forma a lógica existente e passar a professor a inclusão social no lugar do direito universal à educação”.

Nesse cenário marcado por políticas educacionais focais imediatistas e de pouca regularidade, o Presidente Lula, durante a campanha para a reeleição, destacou a educação como foco principal do seu governo; após a vitória nas urnas, no discurso de posse em 01 de janeiro de 2007 e reforçou priorizar a educação no segundo governo. Em 24 de abril de 2007

apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que ele denominou de PAC da Educação. A cerimônia contou com a participação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva e do Ministro da Educação, Fernando Haddad, e ainda Paulo Renato (ex-ministro da educação do governo FHC) e Cristovam Buarque (Ministro de Educação do primeiro governo Lula), além da participação de setores da iniciativa privada e gestores públicos.

Camini (2009) critica a implantação de uma política pública lançada como uma decisão política sem contar com uma ampla discussão coletiva dos segmentos da sociedade que serão atingidos diretamente ou mesmo indiretamente. Para a autora, a presença de representantes de instituições privadas, em parceria com o setor público de educação, lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sendo que nessas “parcerias” muitas vezes estão implícitas a lógica de mercado, o que reduz as condições de democratização, visto que na legislação as instituições privadas não permitem a participação da população nas decisões, ficando a cargo exclusivamente do mercado ditar as suas regras.

Já no entendimento do Ministério da Educação, o PDE pela visão sistêmica que o caracteriza [...] “procura enfocar a educação em todo o território da nação, considerando com o mesmo cuidado e atenção, cada uma das suas partes, do bairro, do país em seu conjunto, dando efetividade ao princípio constitucional do “regime de colaboração”” (SAVIANI, 2009, p. 16) afirma que O PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização; e vi) mobilização social.

O “PDE aparece como um grande guarda-chuva” (SAVIANI, 2009, p. 5) que cobre praticamente todos os programas e áreas, com foco na educação básica, superior, profissional, tecnológica, alfabetização e diversidade, abrangendo as modalidades de ensino e ações de melhorias na infraestrutura. No que se refere aos eixos de ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) direcionadas as áreas do sistema educacional, apresentamos o quadro a seguir.

Quadro 04 - Eixos de Ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Eixos	Ações do PDE
Educação Básica	1. Melhoria do IDEB da escola pública; e 2. Melhoria da gestão escolar, da qualidade do ensino e do fluxo escolar, valorização e qualificação de professores e profissionais da educação, inclusão digital e apoio ao aluno e à escola.
Alfabetização e Educação Continuada	1. Reduzir a taxa de analfabetismo e o número absoluto de analfabetos; 2. Atender jovens e adultos de 15 anos ou mais; 3. Prioridade para os municípios com taxa de analfabetismo superior a 35%; e 4. O Brasil Alfabetizado tem por meta atender 1,5 milhão de alfabetizando por ano.
Ensino Profissional e Tecnológico	1. Ampliar a rede de ensino profissional e tecnológico do País; 2. Que cada município tenha pelo menos 1 escola oferecendo educação profissional; e 3. A prioridade será para cidades tendo como referência as economias locais e regionais e reforçando a articulação da escola pública, em especial, o ensino médio e a EJA, com a educação profissional em todas as modalidades e níveis.
Ensino Superior	1. Ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior do País; 2. A ampliação de vagas nas instituições federais de ensino superior se fará por meio de ofertas de bolsas do Programa Universidade para Todos (PROUNI), articulado ao Financiamento Estudantil (FIES); e 3. Através da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) as universidades apresentarão planos de expansão da oferta. Dobrar o número de alunos nas Instituições Federais de Ensino (IFES) no Brasil em 10 anos.

Fonte: BRASIL, 2007

Esses eixos correspondem à atuação do PDE, que, segundo Saviani (2009), tem um objetivo ambicioso de elevar o nível da educação brasileira aos patamares dos países desenvolvidos até o ano de 2022. Para tanto, vem ampliando seus programas e hoje conta com a adesão de todos os estados e municípios, através da assinatura do Termo de Adesão ao PMCTE, onde são chamados a responsabilizar-se com as metas pré-estabelecidas pelo Plano.

Dessa forma, a execução dos programas e projetos do PDE por parte dos estados e municípios tem promovido mudanças substanciais, principalmente na gestão educacional e escolar, visto que, com o Plano de Metas do Compromisso e o Plano de Ações Articuladas, organizam toda uma articulação para materializar as metas propostas. Para Sousa (2011, p. 06), “o efeito mais perceptível das alterações promovidas pelo PDE no relacionamento do MEC com os entes federativos reside no condicionamento de todas as transferências voluntárias da União aos estados e municípios”, a partir da assinatura do termo de compromisso do PMCTE e a responsabilidade dos estados e municípios quanto ao cumprimento das suas diretrizes.

Permeado de termos como “democracia”, “colaboração” e “parceria”, que foram introduzidos e utilizados a partir de uma visão neoliberal. A política educacional e de gestão propugnada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação estabelece o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e orienta os Estados e os Municípios a elaborarem os seus Planos de Ação Articuladas seguindo o modelo proposto pelo MEC, mantendo, assim, a centralidade das decisões no âmbito da União e desconcentrando a realização das tarefas para os estados e os municípios, agindo como um órgão coordenador da política e dos resultados alcançados pelos demais entes federados. E, nesse sentido, é que se observa o modelo de gestão gerencial em que está inserido o PMCTE, pois os estados e municípios passam a ter que seguir as diretrizes a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR), como instrumento de planejamento para o alcance das metas definidas.

As divergências em que se sustentam o PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação seja nas diretrizes instituídas, no desenvolvimento dos programas, nas ações implementadas e nos resultados alcançados é também por que o PDE não foi uma política construída historicamente com a participação coletiva dos envolvidos nos debates, ela foi determinada a partir de uma decisão política de governo, dessa forma, tem apresentado ambiguidades e incoerências na sua implantação e execução.

A relação democrática e o regime de colaboração entre os entes federados parece ser mais uma ambiguidade, pois de acordo com Camini (2011, p.166-167), existe uma prevalência do MEC, como instância superior, “que encobre, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica certa **passividade** e adesão dos demais entes regionais”. Ainda assim, existe, também, uma “**permeabilidade**, que envolve práticas e procedimentos político-administrativos, e que permite e favorece a penetração das intenções e ações de umas instâncias sobre as outras” (idem, grifos nossos).

Nesse sentido, entende-se que as reformas propostas e implementadas no Brasil a partir dos anos de 1990 têm apontado para o enfraquecimento do Estado em sua função social. As novas concepções, abordagens, métodos de planejamento e as novas práticas de gestão têm levado a educação a apresentar características diferentes daquelas propostas pela Constituição Federal Brasileira de 1988, em que a educação era um direito social fundamental e quando ofertado em estabelecimento público seria gratuito, além da garantia do padrão de qualidade e da gestão democrática do ensino público. As novas concepções têm viabilizado um processo de racionalização mercantil em favor da empresa privada, as quais com a alternativa da terceira via e com as parcerias com o poder público buscam influenciar a definição das políticas públicas, sendo, o PDE, um exemplo disso, pois fomenta parcerias entre instituições privadas e

os sistemas públicos de educação, uma vez que nessas “parcerias”, muitas vezes, estão implícitas a lógica de mercado, com modelos de gestão gerencial e instrumentos de controle, fortalecendo a competitividade entre as escolas e diminuindo a autonomia das instituições públicas educacionais.

O próximo tópico tratará, mais especificamente, de um dos eixos de ação do PDE – o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação –, bem como as suas diretrizes e a sua interface com a gestão educacional.

2.2 A GESTÃO EDUCACIONAL E O PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

A origem do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação se deu a partir de um movimento denominado Movimento Todos pela Educação (MTPE), um movimento que se apresenta como apolítico e apartidário e congrega a sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos, sendo mantido por grupos empresariais³⁶, cujo Conselho de Governança é composto, majoritariamente, por grandes líderes empresariais³⁷. O movimento TPE foi criado ainda em 2005 por um grupo de líderes empresariais no momento em que a valorização da educação começou a se tornar relevante para a formação de trabalhadores brasileiros. Em 2006, o movimento TPE lançou o projeto “compromisso todos pela educação”, o qual foi impulsionado para o congresso sob o título de “Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina” (BERNARDI, 2014).

Dessa forma, com os líderes empresariais envolvidos na composição do Conselho do TPE, sendo maioria majoritária nesse espaço de decisão, logo estes tinham a prerrogativa de decidir sobre as ações e os programas educacionais, seguindo na direção de colocar o mercado como a solução para os problemas da educação, atendendo a lógica da gestão empresarial e apontando caminhos que devem ser seguidos pela educação, tendo o mercado como parâmetro

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

³⁷ Em 2011, o Conselho de Governança apresentava a seguinte composição: Jorge Gerdau Johannpeter (**Presidente**); Ana Maria dos Santos Diniz (Grupo Pão de Açúcar), Antônio Jacinto Matias (Fundação Itaú Social), Beatriz Johannpeter (Fundação Gerdau), Daniel Feffer (Dirigente da Suzano Papel e Celulose S/A), Danilo Santos de Miranda (Diretor do SESC SP), Denise Aguiar Alvarez (Fundação Bradesco), Fernão Bracher (Banco Itaú), José Roberto Marinho (Fundação Roberto Marinho/Organizações Globo), Luís Norberto Pascoal (Grupo DPaschoal), Millu Villela, Ricardo Henriques (Unibanco), Viviane Senna (Instituto Ayrton Senna), dentre outros empresários.

e como única alternativa para o desenvolvimento social e econômico de sucesso. De acordo com Voss (2011):

pois a ênfase central das reformas educacionais contemporâneas não é a expansão da escolarização, mas a equidade, entendida como a oferta eficiente e eficaz do ensino, de modo a garantir condições de aquisição de habilidades e informações que permitam competir no mercado profissional (VOSS, 2011, p. 45).

Enquanto iniciativa de classe, a prática do movimento TPE se traduz numa tentativa de transformar a educação num mercado lucrativo e voltado para atender a qualificação profissional no mercado de trabalho, utilizando-se de uma política de forte cunho gerencialista. Shiroma (2011) afirma que essa intensa aproximação entre governo e iniciativa privada demonstra a articulação que caracteriza a formação de “redes interorganizacionais”, que têm como foco fortalecer as instituições privadas com a articulação do poder público, estabelecendo “novas formas de regulação da educação”.

De acordo com Freitas (2007), quando o MEC privilegiou o empresariado como possíveis líderes que traduziriam as melhorias na educação, ele deixou de lado as entidades educacionais, sindicais e acadêmicas no processo de elaboração do PMCTE. Ele afastou “outros interlocutores que estão há mais de duas décadas participando dos diferentes fóruns de definição das políticas, tanto em nível do próprio Ministério, quanto da própria sociedade [...] (FREITAS, 2007, p. 01)”.

O movimento TPM, segundo Shiroma, Garcia e Campos (2011, p.233) foi “criado por um grupo de intelectuais orgânicos do capital”, que definiu como objetivos propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, a ampliação de recursos investidos na educação básica e a melhoria da gestão desses recursos que estão traduzidos em cinco metas a serem atingidas até 2022, a saber:

Meta 1 – Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola;
Meta 2 – Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos;
Meta 3 – Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano;
Meta 4 – Todo jovem com Ensino Médio até os 19 anos;
Meta 5 – O investimento em educação ampliado e bem gerido;
(TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016)

Dessa maneira, o governo federal colaborando com as aspirações do movimento TPE lançou o Decreto n°. 6.094/2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas

Compromisso Todos pela Educação, na perspectiva de comprometer os estados e municípios com tais metas e instituir o Plano de Ações Articuladas, como uma ferramenta gerencial delas. É decretado então o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), como uma política governamental, ou seja, um conjunto de medidas e metas para o país, estabelecido por meio do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. É, portanto, um ato do poder executivo e não uma lei e está ligado ao eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação que envolve ações em diferentes áreas da economia para impulsionar o crescimento econômico do país.

Para Luce e Farenzena (2007, p.11), a política do PMCTE “como estratégia, metas e meios, foi concebida centralmente, mas sua execução é descentralizada”, embora a execução sofra intervenção direta do MEC, como poder centralizador, que oferece assistência na formulação dos planos, suporte financeiro, além de coordenar e controlar em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas o desempenho das escolas, a partir das bases de dados, e, ainda, dá atribuições às redes escolares municipais/estaduais com baixos índices educacionais, a fim de melhorar a qualidade da educação. Essa forma de descentralizar as ações, mas controlar é caracterizada como uma “descentralização convergente” ou “descentralização monitorada” (LUCE; FARENZENA, 2007, p. 11) do MEC em relação ao ente federativo, já que o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o IDEB estrategicamente realizam o planejamento e o monitoramento das ações.

Nesse contexto, o PDE/Plano de Metas é para Farenzena (2009) uma política de colaboração entre os governos e parceiros com características e concepções, que favorecem a centralização e descentralização. A autora, afirma que nessas relações colaborativas entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, bem como nas parcerias com empresários e outras instituições públicas, observa-se que a centralização é na União. Por outro lado o FNDE – MEC – afirma que ocorre, na verdade, o Regime de Colaboração, como um compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a auxiliar na atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia.

De acordo com Celina Souza (2001), a política conservadora de redução do tamanho do Estado, centralização nas decisões e a desconcentração da implementação de políticas, retirou da esfera estadual obrigações que antes era da sua administração, o que deixou uma lacuna nessa instância intermediária. Em contraponto a isso, a União reduziu o poder do Estado e se aproximou dos municípios podendo implantar diretamente suas políticas sem mais o intermédio do Estado.

As diretrizes³⁸ que fazem parte do PMCTE têm como objetivo a melhoria da educação no país, sem o objetivo de esgotar o assunto, razão por que se destacará neste trabalho somente as diretrizes que estão relacionadas aos indicadores da gestão democrática objeto deste estudo.

(...)

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 a 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;

(...)

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).

As diretrizes têm demonstrado as ações que devem ser realizadas para atingir o padrão de qualidade da educação, a partir da assinatura do Termo de Adesão ao Compromisso estabelecido entre os entes federados para atingir as metas propostas pelo IDEB sem adentrar a autonomia de cada ente. Entretanto, alerta Saviani (2009), é preciso ter atenção, pois, de acordo com o autor, a lógica que embasa a proposta do Compromisso Todos pela Educação é uma lógica de mercado, que pode ser traduzida como uma “pedagogia de resultados”³⁹.

Nessa conjuntura, o que se revela é que a gestão da educação no segundo mandato do governo Lula se estrutura e se organiza com uma gestão gerencial que tem como foco os resultados, seguindo os mesmos modelos de gestão centralizados e determinados a partir da experiência de setores privados. Dessa forma, Saviani (2009, p. 45) afirma que essa lógica é

³⁸ As diretrizes do PMCTE na íntegra estão disponíveis no anexo do trabalho.

³⁹ O governo equipa-se com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas (SAVIANI, 2007a, p.3).

direcionada pelo mercado, pelo mecanismo das chamadas “pedagogias das competências” e “da qualidade total”, que visa à satisfação dos clientes e usa da linguagem empresarial nas escolas, afirmando que “aqueles que ensinam são prestadores de serviço; aqueles que aprendem são os clientes; e a educação pode ser produzida com qualidade variável”. O autor considera positivo que as empresas defendam a ampliação dos recursos para a educação, entretanto, critica veementemente as que querem se apropriar dos recursos públicos pedindo isenção fiscal, redução de impostos, perdão de dívidas e incentivos à produção.

Nesse contexto, o PDE/PMCTE atrelou a permanência na escola à qualidade do ensino e para isso, instituiu o IDEB, que “é uma composição do resultado dos alunos em avaliações nacionais, como a Prova Brasil e o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), com as taxas de aprovação e evasão de cada escola” (SAVIANI, 2007, p.03) que “afere” o desempenho de escolas, municípios, estados e do país e define a política de investimento de recursos na Educação. Esses dados são administrados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O IDEB inicia a sua história no Brasil em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo país, mas também por cada escola, município e estado. A lógica é a de que cada instância federativa evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso significa progredir em termos numéricos, da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um IDEB igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil (INEP, 2014).

As metas programadas do IDEB no Brasil, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio, no período de 2005 a 2013, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) estão explícitas na tabela abaixo.

Tabela 03 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Brasil (2005 a 2013)

Anos iniciais do ensino fundamental no Brasil										
	IDEB observado					Metas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	4.0	4.3	4.7	5.0	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	3.5	3.8	4.2	4.5	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.0	6.3	6.6	6.8	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	3.6	4.0	4.4	4.7	5.8
BRASIL	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
Anos finais do ensino fundamental no Brasil										
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	3.3	3.5	3.8	4.2	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	3.1	3.3	3.5	3.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	5.9	6.0	5.8	6.0	6.2	6.5	7.3
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	3.3	3.4	3.7	4.1	5.2
BRASIL	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5
Ensino médio no Brasil										
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.6	5.7	5.8	6.0	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
BRASIL	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	5.2

Fonte: INEP (2015)

Na avaliação do INEP, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) mostra que o país ultrapassou as metas previstas para os anos iniciais (1º ao 5º ano) do ensino fundamental em 0,3 pontos. O IDEB nacional, nessa etapa, ficou em 5,2, enquanto em 2011 havia sido de 5,0. As instituições privadas em 2011 e 2013 não atingiram as metas propostas, embora tenham apresentado no total geral das instituições públicas estaduais e municipais o melhor desempenho aferido pelo IDEB.

Em se tratando dos anos finais do ensino fundamental, de acordo com a avaliação do INEP, o país ultrapassou as metas previstas pelo IDEB de 2011 em 0,2 pontos, porém, em 2013 não conseguiu atingir a meta que era de 4,4, ficando com 0,2 pontos abaixo da meta

programada. O IDEB nacional, nessa etapa, ficou em 4,2, em 2013 e nenhuma esfera conseguiu atingir as metas propostas nem a rede pública e nem a privada.

Já no ensino médio o IDEB, na avaliação do INEP, demonstra que o país, em 2013, não conseguiu atingir as metas propostas que era de 3,9, atingindo somente 3,7, o mesmo IDEB observado em 2011. As metas para o IDEB nacional era de 3,9 e nem a rede pública e nem a privada atingiu as metas propostas.

Para o Ministério da Educação, a avaliação está refletindo a realidade das unidades de ensino, isso permite identificar os pontos de estrangulamento e tomar medidas para saná-los atuando nos municípios prioritários, aqueles com pior desempenho no IDEB e reforçando neles o apoio técnico e financeiro previstos na Constituição.

Por outro lado, Freitas (2015) questiona esse modelo de avaliação proposto pelo IDEB, e afirma que esse modelo é uma tendência internacional neoliberal que foi aplicada nos Estados Unidos, a partir do final dos anos 80, e que, inclusive, nesse país, esse modelo de política pública demonstrou falência e serviu apenas para abrir as portas para o sucesso da privatização da educação pública. Esse mesmo reflexo se vê no Brasil, um modelo de avaliação de larga escala nacional que deixou de ser amostral para ser censitária, na tentativa de “responsabilizar” cada escola, é o que justamente propõe o Movimento Todos pela Educação – a responsabilização das redes públicas municipais/estaduais pelo sucesso ou fracasso nos resultados – cabendo ao governo central (MEC) a coordenação dessa política.

Nesse sentido, o IDEB não pode ser sinônimo de qualidade, pois embalados pela “responsabilização”, as escolas e os professores estão sendo pressionados pelo melhor desempenho o que tende a maquiar os índices do IDEB, desconsiderando a importância da aprendizagem e dos fatores extraescolares. Com esses processos de padronização metodológica, as escolas estão longe de conseguir explicar a realidade da qualidade da aprendizagem.

Sob o ponto de vista da implantação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE) nos municípios, o Plano de Ações Articuladas (PAR) é um dos eixos integrantes, sendo um instrumento operacional de planejamento criado pelo MEC, que segundo ele, facilita o planejamento da implantação do regime de colaboração que antes era dificultado pela descontinuidade e troca de governos a cada eleição. Mas no campo da gestão educacional quais as mudanças que permeiam o PAR? É o que será visto a seguir.

2.3 A GESTÃO EDUCACIONAL E O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

As bases para implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) foram definidas conforme Decreto nº. 6.094, de 24 de Abril de 2007, editado pela Presidência da República que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, além da 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. A seguir será visto como se estrutura e se organiza o Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento proposto pelo MEC para viabilizar a política do PDE/PMCTE.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) está na sua 3ª versão. A primeira versão foi prevista para planejamento e execução no período compreendido entre 2007 e 2010; a segunda versão, já com algumas modificações que serão tratadas a seguir, foi planejada para o período de 2011 a 2014; e a terceira versão recém-lançada, prevista para o período de 2016 a 2019⁴⁰.

Neste estudo, focalizamos a dimensão gestão educacional nas duas primeiras versões do PAR, mais especificamente, alguns indicadores da área gestão democrática. Nas duas primeiras versões, o PAR está dividido em 4 grandes dimensões, sendo: (1) a gestão educacional; (2) a formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; (3) as práticas pedagógicas e avaliação; e (4) infraestrutura e recursos pedagógicos.

Para se ter um panorama geral das duas versões do PAR – a 1ª versão do PAR (2007-2010) e a 2ª versão do PAR (2011-2014) –, disponibilizamos nas tabelas 4 e 5 a quantidade de indicadores, por área e dimensão dispostas em cada uma delas (o detalhamento das áreas e indicadores estão disponíveis nos anexos).

Tabela 04 – Quantidade de indicadores por área e dimensão na 1ª versão do PAR (2007-2010)

Dimensões	Áreas	Indicadores
Gestão educacional	5	20
A formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar	5	10
Práticas Pedagógicas e Avaliação	2	8
Infraestrutura física e recursos pedagógicos	3	14
Total de dimensões: 04	15	52

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do manual do PAR

⁴⁰ Em 01 de fevereiro de 2016 os técnicos do SIMEC enviaram documento aos dirigentes do município de Santana/AP no qual apresentam as novas condições técnicas para operacionalização do PAR 2016 a 2019. Esta 3ª versão não constitui objeto de análise neste trabalho.

Tabela 05 – Quantidade de indicadores por área e dimensão na 2ª versão do PAR (2011-2014)

Dimensões	Áreas	Indicadores
Gestão educacional	5	28
A formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar	5	17
Práticas Pedagógicas e Avaliação	3	15
Infraestrutura Física e recursos pedagógicos	4	22
Total de dimensões: 04	17	82

Fonte: Elaborado pela autora a partir do manual do PAR.

Como podemos observar nas tabelas 4 e 5, as duas versões possuem as mesmas dimensões. Já em relação às áreas e aos indicadores houve ampliação, tanto no número de áreas quanto no de indicadores, pois a 1ª versão do PAR possuía 15 áreas e 52 indicadores e a 2ª versão apresentou 17 áreas e 82 indicadores. Observou-se, ainda, em ambas as versões, que a maior parte dos indicadores se concentram na dimensão gestão educacional. Houve acréscimo no número de indicadores em todas as dimensões. Duas dimensões tiveram o número de áreas ampliadas – uma área em cada –, sendo as dimensões Práticas Pedagógicas e Avaliação e a Infraestrutura Física e recursos pedagógicos.

Para a realização da implementação do PAR, é necessário seguir uma dinâmica que possui três etapas: **o diagnóstico da realidade** da educação e **a elaboração do plano** são as duas primeiras etapas, sendo que ambos estão na esfera do município/estado, enquanto que a terceira etapa é a **análise técnica**, realizada pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e pelo FNDE. Depois da análise técnica, o município assina um Termo de Cooperação com o MEC, do qual constam os programas aprovados e classificados segundo a prioridade municipal. O quadro a seguir detalha como se dá as formas de execução do PAR.

Quadro 5: Descrição das atribuições do MEC e do Município na execução do PAR municipal

Forma de Execução	Descrição
Assistência técnica do MEC	O MEC oferece apoio técnico para a realização da sub-ação, seja disponibilizando recursos materiais, seja disponibilizando vagas para formação. É preciso ficar atento para a contrapartida do município. Por exemplo, quando o MEC oferece vagas em cursos de formação e material para os cursistas; a secretaria municipal de educação deve garantir a participação dos gestores escolares ou coordenadores pedagógicos, assumindo o transporte,

	alimentação e hospedagem quando houver atividade fora do município.
Assistência financeira do MEC	Ministério transfere recursos financeiros (transferência voluntária) para que a secretaria municipal de educação realize a sub-ação.
Financiamento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)	O município pode apresentar projetos de financiamento para o BNDES nas seguintes áreas: construção, ampliação, adequação ou reforma da secretaria municipal de educação; o mobiliário e equipamentos para a secretaria municipal de educação; aquisição de computadores portáteis com conteúdo pedagógicos pelo Programa um Computador por aluno; a aquisição de veículo apropriado para o transporte escolar terrestre (ônibus), pelo Programa Caminho da Escola.
Executada pelo Município	Quando a Secretaria Municipal de Educação é a responsável pela implementação da sub-ação.

Fonte: Brasil (2007)

Segundo o Ministério da Educação, a elaboração do PAR no âmbito do município deve contar com a participação dos gestores da educação, técnicos e educadores locais, que, apoiados em um diagnóstico da realidade escolar, permitam-lhes a análise compartilhada da gestão do sistema educacional, e a partir daí possam propor ações para a melhoria da qualidade da educação.

Entretanto, esse caso, é um exemplo de descentralização/centralização das tarefas, pois, como se observa nesse movimento de implantação do PAR, existe a descentralização por parte do MEC para que o município, no PAR, pontue a sua realidade educacional a partir da discussão com as suas equipes locais, mas deve seguir “a cartilha” do planejamento elaborado pelo MEC – o PAR –, ou seja, o município segue como um mero executor da política imposta pelo PMCTE, cabendo ao MEC o controle gerencial das ações desenvolvidas ou não pelo município.

Ainda assim, com o objetivo de auxiliar na implantação do PAR, o MEC tomou duas providências: fez parceria com 17 universidades públicas e com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), para que essas instituições auxiliem as prefeituras nas tarefas de diagnóstico e elaboração dos planos; e contratou uma equipe de consultores, que foi aos municípios prioritários – aqueles com os mais baixos no IDEB – para prestar assistência técnica local (FNDE/PAR, 2012). A ideia é conseguir mapear a educação no país para gerenciar.

Nesse contexto de “compartilhamento”, a partir do “Regime de Colaboração”, a assistência técnica e financeira aos programas e ações educacionais dos Estados, Municípios e

do Distrito Federal, ficam sob a responsabilidade do MEC, sendo que, para isso, os entes federados devem assinar o Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação e, sob a responsabilidade dos estados e dos municípios, a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR, conforme Decreto da Presidência da República nº. 6.094, de 24 de abril de 2007, Resoluções nº. 29, de 20 de junho de 2007, e nº. 49, de 27 de setembro de 2007-FNDE/MEC. No caso da transferência de recursos, o município precisa assinar um convênio, que é analisado para aprovação a cada ano (BRASIL, 2013).

Para o preenchimento do PAR, o MEC faz um documento que orienta os gestores municipais de educação a proceder o preenchimento no sistema SIMEC. Os indicadores de cada dimensão no PAR são pontuados de forma detalhada no Instrumento de Campo, enviado pelo MEC, de acordo com situações variadas de cada realidade educacional local e correspondem a quatro níveis. A metodologia adotada utiliza apenas critérios de pontuação entre 1, 2, 3 ou 4. As indicações descritas no Instrumento de Campo do MEC fazem parte de um diagnóstico e a partir dele, desenvolvem um conjunto de ações que servem de esteio para a elaboração do PAR local.

A pontuação 4 deve ser atribuída quando há uma situação plenamente positiva, não sendo permitidas ressalvas negativas no instrumento. Já a pontuação 3 descreve uma situação satisfatória, mas comporta ressalvas negativas, desde que estas não sejam, do ponto de vista quantitativo, superiores aos aspectos positivos. A pontuação 2 descreve uma situação insuficiente e, por isso, aponta mais aspectos negativos do que positivos. A pontuação 1 deve ser atribuída quando se defronta com uma situação crítica, ou seja, há somente aspectos negativos ou uma situação inexistente. É possível, também, atribuir a um dado indicador a condição de NSA (não se aplica) quando a equipe local responsável pela elaboração do PAR depara-se com ausência de informação ou quando a descrição contida no Instrumento encaminhado pelo MEC não condiz com a realidade local (BRASIL, 2008).

Quando algum indicador recebe a pontuação 1 ou 2, o sistema gera, de forma automática, uma mensagem de alerta indicando que a nota está baixa. Tal situação requer, necessariamente, o planejamento e cadastro imediato de ações com demandas claras, a fim de reverter a condição negativa desse indicador. Somente os indicadores que receberam a pontuação 1 e 2 podem gerar ações. Tais ações podem contar com apoio financeiro e/ou técnico do MEC (BRASIL, 2008; BRASIL, 2009).

Quadro 6: Descrição dos documentos orientadores para elaboração do PAR

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

Fonte: (BRASIL, 2013)

Para a implantação, o monitoramento e a avaliação do PAR nos estados e municípios, as orientações estão descritas nas resoluções do FNDE nº. 29 e nº. 49 de 2007, que indicam: a possibilidade de consultoria disponibilizada pelo MEC; e que o PAR será elaborado em regime de colaboração com dirigentes e técnicos dos entes da federação aderentes, configurando-se base para a celebração dos convênios de assistência financeira a projetos educacionais pelo FNDE/MEC. Tais documentos ainda observam que após concluída a ação desenvolvida *in loco*, a equipe de consultores do MEC apresenta o PAR constituído dos seguintes itens: a) Diagnóstico do Contexto Educacional; b) Ações a serem implementadas e os respectivos resultados; e c) metas a atingir para o desenvolvimento do IDEB.

O Monitoramento da execução do convênio e das metas fixadas na Adesão ao Compromisso será feito com base em relatórios técnicos e visitas *in loco*. A avaliação do cumprimento das metas de aceleração do desenvolvimento da educação, constantes do Plano

de Ações Articuladas (PAR) dos municípios brasileiros, em nível nacional, será realizada pelo MEC, sendo que essa avaliação deverá ser composta por um projeto amplo, envolvendo parcerias com a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, Instituições de Ensino Superior e outros órgãos de representação ou entidades especializadas para este fim.

Esse monitoramento “faz parte da estratégia de organização, acompanhamento e avaliação das metas relacionadas ao apoio técnico do MEC e das ações executadas diretamente pelo município, bem como o traçado de novas estratégias” (CAMINI, p. 543, 2010). Em nível municipal, o monitoramento é realizado pelo Comitê Local do Compromisso, que é o responsável pelo acompanhamento da execução do PAR no município. Tal acompanhamento requer o preenchimento das condições de desenvolvimento das ações diretamente no módulo técnico-operacional no Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do MEC (SIMEC).

De acordo com Camini (2010), o relatório do monitoramento é tomado como base na avaliação dos progressos e das limitações da União e dos municípios e é, por assim dizer, um termômetro para análise e revisão das ações propostas para atingir as metas do PAR. Para o MEC, o monitoramento é parte do processo de planejamento, pois possibilita o levantamento de elementos que podem vir a subsidiar a reflexão, o debate e possíveis mudanças das estratégias de intervenção em torno da situação da educação no município. Dessa forma, o processo de acompanhamento e avaliação do PAR:

(...) revela-se necessário para a qualificação de uma política governamental. Envolve a ideia de controle social, contribuindo inclusive para assegurar o melhor uso e transparência na aplicação dos recursos educacionais. Nesse sentido, o acompanhamento e a avaliação são entendidos como medidas para maior responsabilização, aprendizado, ação pedagógica, reafirmação da política pública, troca de informações, fornecimento de orientações, formação permanente das equipes e do Comitê. Para isso, destaca-se **a importância da articulação dos fóruns já existentes (conselhos constituídos)**, no sentido de superar limitações no seu funcionamento, as quais podem ser debitadas à falta de cultura de participação existente na sociedade, em consequência dos curtos períodos de democracia experimentados até hoje no Brasil, mas fundamentalmente resultam das práticas de gestão autoritárias e centralizadoras de poder (CAMINI, 2010, p. 544, grifos meus).

No caso de municípios ou estados inadimplentes não conseguirem cumprir com os compromissos assumidos, o MEC propõe que sejam redimensionadas as ações com vistas a não comprometer os resultados do alcance das metas. A autora chama a atenção para a participação dos conselhos de controle social, que são convocados no plano como metas a serem cumpridas para dar transparência e compartilhar as responsabilidades com a sociedade civil como forma

de consolidar a política implantada sob o aval da sociedade. Embora, essa proposta de participação e democratização esteja permeada de ações gerenciais.

2.3.1 A Dimensão Gestão Democrática no Plano de Ações Articuladas

A Dimensão Gestão Educacional no Plano de Ações Articuladas está presente nas duas versões do PAR. No PAR (1ª versão), a dimensão 1, Gestão Educacional, está dividida em cinco áreas, a saber: (1) Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; (2) Desenvolvimento da educação básica: ações que visem à sua universalização, à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada; (3) Comunicação com a sociedade; (4) Suficiência e estabilidade da equipe escolar; e (5) Gestão de finanças. Cada área está desmembrada em indicadores de atuação.

O quadro 7 apresenta um panorama geral da Dimensão 1 (Gestão Educacional) nas suas 5 Áreas e seus 20 Indicadores do 1º PAR.

Quadro 7 - Dimensão 1: Gestão Educacional (1ª versão do PAR)

DIMENSÃO 1	GESTÃO EDUCACIONAL
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1.Existência de Conselhos Escolares (CE); 2. Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; 3. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE; 4. Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola; 5. Critérios para escolha da Direção Escolar; 6. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal; de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE; 7. Plano de Carreira para o magistério; 8. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação; e 9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar.
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da	1. Implantação e organização do Ensino Fundamental de 09 anos; 2. Existência de atividades no contraturno; 3. Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.

educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.	
3. Comunicação com a Sociedade	1. Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares; 2. Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas; 3. Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário; 4. Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	1. Quantidade de professores suficiente; 2. Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores;
5. Gestão de Finanças	1. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação; e 2. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB.
Total de áreas: 05	Total de indicadores: 20

Fonte: PAR/Brasil (2007)

Já na 2ª versão do PAR, disposto no quadro 8, a Dimensão 1 (Gestão Educacional) também está composta por 5 áreas e passa a ter 28 indicadores. As áreas da dimensão 1 são as seguintes: (1) Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; (2) Gestão de Pessoas; (3) Conhecimento e utilização de informação; (4) Gestão de Finanças; e (5) Comunicação e interação com a sociedade.

Quadro 8 - Dimensão 1: Gestão Educacional (2ª versão do PAR)

DIMENSÃO 1	GESTÃO EDUCACIONAL
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no PNE; 2. Existência, composição, competência e atuação do CME; 3. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE); 4. Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de EJA, participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e de consideração das especificidades de cada escola; 5. Composição e atuação do Conselho do FUNDEB;

	6. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e 7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.
2. Gestão de Pessoas	1. Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME); 2. Critérios para a escolha de diretor escolar; 3. Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas; 4. Quadro de professores; 5. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação; 6. Plano de carreira do magistério; 7. Plano de carreiras dos profissionais de serviço e apoio escolar; 8. Piso salarial nacional do professor; e 9. Existência de professores para o exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular; Existência de professores para o exercício da função docente AEE, complementar ao ensino regular.
3. Conhecimento e utilização de informação	1. Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino; 2. Conhecimento da situação das escolas da rede; 3. Conhecimento e utilização de dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos; 4. Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF); 5. Existência e monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do Benefício da Prestação Continuada (BPC); e 6. Formas de registro da frequência.
4. Gestão de Finanças	1. Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); e 2. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação. 3. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB.
5. Comunicação e interação com a sociedade	1. Divulgação e análise dos resultados das avaliações do MEC; 2. Existência de parcerias externas para a realização de atividades complementares que visem a formação integral dos alunos; e 3. Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.
Total de áreas: 05	Total de indicadores: 28

Fonte: PAR/Brasil (2011)

As áreas e indicadores dessa dimensão 1 (Gestão Educacional) em muitos casos foram alteradas de uma versão para outra. Faremos um recorte a respeito da área 1 (Gestão Democrática), que é o principal objeto desse estudo.

Analisando as duas versões, observou-se uma diminuição de indicadores na área 1 (Gestão Democrática), de 9 na 1ª versão para 7 na 2ª versão. Dessa forma, as alterações revelaram na área 1 (Gestão Democrática) da 2ª versão a presença de dois novos indicadores: o Conselho do FUNDEB e o Comitê Local do Compromisso, que podem ajudar a fortalecer o Controle Social. Ainda foi observado o remanejamento de 4 indicadores da área 1 (Gestão Democrática), da 1ª versão para a área 2, (Gestão de Pessoas) da 2ª versão do PAR, sendo eles: Critérios para escolha da Direção Escolar; Plano de Carreira para o magistério; Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação; e Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar.

A área da Gestão Democrática, observada a intenção de cada indicador, remete-nos à compreensão da necessidade da construção de processos formativos de participação da sociedade civil nos processos de compartilhamento de poder e na conquista da autonomia na tomada de decisões em relação a educação. Para isso, é necessário a iniciativa, implantação e funcionamento dos conselhos de controle social para que atinja os objetivos o qual se propõe.

Nesse sentido, o MEC (2011) sugere uma que “equipe local” seja composta pelas pessoas que elaboram, implementam e monitoram a execução do PAR, enquanto o “comitê local” fica encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. A equipe técnica local deve, então, proceder o diagnóstico atribuindo as pontuações com base nos documentos orientados pelo MEC e de acordo com a realidade educacional local.

Segundo o MEC (2013) a “**Equipe Local**” e o “**Comitê Local**” são experiências de participação democrática que orientam e fortalecem a gestão da educação básica pública em cada município brasileiro, constituindo-se num aprendizado coletivo dos processos decisórios a serem enfrentados pela população. Vale ressaltar que a equipe local não deve ser confundida com o comitê local. O ideal é que a “equipe local” e “comitê local” sejam compostos por membros distintos, com exceção do (a) dirigente municipal de educação, que irá compor ambos. O município pode convidar os segmentos da sociedade que considerar importantes e todos os membros da equipe devem participar ativamente do planejamento, frisando-se que uma equipe local para elaboração do PAR não poderá ser composta por somente duas pessoas (MEC, 2011).

A **Equipe Local** pode contemplar a presença dos seguintes segmentos: dirigente municipal de educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos

diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; e representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver). O município pode convidar outros segmentos que considerar importante e todos os membros da equipe devem participar ativamente do planejamento.

O **Comitê Local** tem um papel essencialmente mobilizador e de acompanhamento das ações e das metas, sendo sua composição ampliada para além das organizações educacionais. Para a participação no comitê, recomenda-se órgãos e entidades que compõem a sociedade civil tais como: o Ministério Público, os sindicatos, a Câmara Municipal, as associações de moradores, as ONGs, os Conselhos, as Igrejas e a população em geral. Do ponto de vista administrativo, para a constituição da Equipe Local não é necessário um ato legal, com publicação de portaria no Diário Oficial do município. Contudo, para a criação do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, sua instituição e composição devem ser feitos por meio de ato legal, publicado no Diário Oficial do município (MEC, 2013). Não se deve, portanto, confundi-lo com a equipe local.

Finalmente, após a apresentação desse capítulo que tratou de instrumentalizar o funcionamento do PAR a partir da compreensão da política educacional que o concebeu, enfatizadas no Plano de Desenvolvimento da Educação e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, far-se-á um estudo específico na rede municipal de educação de Santana-Amapá, no qual seis indicadores da área gestão democrática foram definidos com o objetivo de analisar as implicações do 1º e do 2º PAR para a gestão educacional no município. O próximo capítulo se ocupará de analisar tais indicadores.

3 A GESTÃO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO MUNICÍPIO DE SANTANA/AMAPÁ

A análise das implicações do PAR para a política de gestão educacional no município de Santana não pode prescindir de uma análise preliminar das condições concretas em que se desenvolve tal política. Nesta perspectiva, o presente capítulo traz primeiramente uma abordagem do contexto histórico, social, econômico e educacional do município de Santana no Amapá. Em seguida, apresentamos as condições materiais que poderão viabilizar a efetivação da política educacional, ou seja, a gestão educacional e como parte dessa gestão, o financiamento da educação. Apresentaremos também as análises dos indicadores de gestão democrática presentes no município e definidos na metodologia da pesquisa, sendo eles: Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Escolar, Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB, Comitê Local do Compromisso, Sindicato e Gestores da rede municipal de ensino de Santana, sobre as implicações do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a gestão da educação a partir do diagnóstico educacional dos indicadores.

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO, ASPECTOS SOCIOECONÔMICO E DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO DE SANTANA – AMAPÁ



Figura 01: Vista do município de Santana-Amapá
Fonte: memorial-stn.blogspot.com.br (consultado em maio de 2015).

3.1.1 Santana: cidade portuária do Amapá

A história do município de Santana, no Estado do Amapá, em muitos aspectos aproxima-se do que ocorrera com a capital do estado, o município de Macapá, no sentido de que, quando o governador do Estado do Grão-Pará e Maranhão (capitão-general Mendonça Furtado) fundou a vila de São José de Macapá no dia 4 de fevereiro de 1758, prosseguiu viagem para a capitania de São José do Rio Negro, e deparou-se com a ilha de Santana, situada à margem esquerda do rio Amazonas, elevando-a à categoria de povoado.

Os primeiros habitantes eram moradores de origem europeia, principalmente, portugueses, mestiços vindos do Pará e índios da nação *tucujus*. Estes últimos, vindos de aldeamentos originários do rio Negro eram chefiados por Francisco Portilho de Melo, que fugia das autoridades fiscais paraenses, em decorrência de estar atuando no comércio clandestino. Francisco Portilho de Melo, foi o primeiro desbravador da ilha de Santana, além de foragido da lei, era um escravocrata, e, portanto, exigia respeito das tribos que dominava. Apesar de ser, por muito tempo, perseguido pelas autoridades lusitanas, Portilho recebia apoio dos mercados de Belém, logicamente interessados no tráfico de mão-de-obra nativa. Aproveitando-se disto – e da viagem de demarcação e estabelecimento da capitania do Rio Negro, realizada por Mendonça Furtado (1758) – e, ao mesmo tempo, tentando melhorar sua imagem, resolveu cooperar com Mendonça Furtado (governador do Grão-Pará e Maranhão), dando-lhe informações preciosas sobre a Amazônia, que ele tão bem conhecia.

De sua aliança com Mendonça Furtado, obteve o título de Capitão e Diretor do povoado de Santana. Em troca, teria de remanejar aproximadamente quinhentos silvícolas, mais conhecidos por *tucuju*, com mão-de-obra escrava e barata para a construção da Fortaleza de São José de Macapá que estavam, na época, sob sua guarda e chefia. Em caso contrário, teria que importar da Europa a custos altíssimos. Com esse acordo, o governador do Estado do Grão-Pará e Maranhão deu continuidade ao projeto de construção da Fortaleza de São José de Macapá e ampliou a produção agrícola. Este fato provocou bastante insatisfação por parte dos índios, que tiveram de se afastar de seu *habitat* natural e enfrentar condições bastante prejudiciais a sua vida e a sua cultura.

Concentrando-se na ilha de Santana, Portilho de Melo conviveu com a redução bastante acentuada da força de trabalho. Muitos índios fugiram, esconderam-se ou simplesmente desapareceram, outros morreram em consequência dos maus-tratos e doenças tropicais.

Figura 02: Monumento em homenagem a Santa Ana na entrada do município.



Fonte: memorial-stn.blogspot.com.br (consultado em maio de 2015).

Fonte: Foto extraída do site <http://www.cidade-brasil.com.br/municipio-santana.html>

O nome “Santana” é uma homenagem a Nossa Senhora de Sant’Ana, de quem os europeus e seus descendentes, entre eles Francisco Portilho, eram devotos.

Santana foi elevado à categoria de município através do Decreto-Lei Nº 7.369 de 17 de dezembro de 1987. Haroldo da Silva Oliveira era o agente distrital de Santana, no período junho de 1986 a 07 de julho de 1988. O município de Santana teve o seu primeiro prefeito nomeado, com mandato de 8 de julho a 31 de dezembro de 1988. Após as eleições que ocorreram ainda em 1988, o prefeito eleito, Rosemiro Rocha Freires, pelo voto direto tomou posse para o mandato para o período de (1989-1992).

O município de Santana tem atualmente como prefeito o Sr. Robson Santana Rocha Freires (2013-2016) do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que durante a eleição em 2012, coligou com o Partido dos Democratas (DEM) e obteve 41,78%, sendo o 7º prefeito de Santana. O atual prefeito Robson Rocha é filho do primeiro prefeito eleito do município de Santana que governou Santana por dois mandatos, o Sr. Rosemiro Rocha Freires⁴¹, é também irmão da deputada estadual Elizamira do Socorro Arraes Freires (Mira Rocha), eleita em 2015 para o terceiro mandato⁴².

⁴¹O Sr. Rosemiro Rocha Freires foi eleito para governar o município de Santana nos períodos (1989-1992) e (2001-2004). No município de Santana nessa época não havia reeleição. E nos períodos entre (1993-1996) e (1997-2000) que não podia ser reeleito, o Sr. Rosemiro Rocha Freires foi deputado estadual (SANTANA, 2016).

⁴²Mira Rocha foi eleita como deputada estadual nas legislaturas: V (2007-2011), VI (2011-2015) e VII (2015-2019) (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO AMAPÁ, 2016).

3.1.2 Santana: Localização e condições geográficas

O município de Santana fica a 16 km de Macapá, capital do Estado, com quem faz uma conurbação, formando a Região Metropolitana de Macapá. Localiza-se no sul do Estado, faz limites com os municípios de Macapá, Mazagão e Porto Grande. A sede – Santana – fica às margens do lado esquerdo do Rio Amazonas⁴³, com uma área de 1.599,70 km² possui ainda, em 2009, as seguintes comunidades e distritos: Ilha de Santana, Igarapé da Fortaleza, Igarapé do Lago, Anauerapucu, Piaçacá e Pirativa.

Dadas as condições geográficas adequadas ao escoamento industrial e comercial via fluvial, foi escolhido o Canal Norte do Rio Amazonas que, pela sua profundidade, propicia fácil navegabilidade aos navios de grande calado e por se tratar de uma cidade portuária, foi construído em Santana um cais flutuante que acompanha o movimento das marés, pela sua profundidade e fácil navegabilidade, permitindo assim o acesso de navios cargueiros de grande porte.



Figura 03: Localização do município de Santana no Estado do Amapá



Figura 04: Localização Estratégica do Porto para a exportação para outros países.

As imagens acima demonstram a localização do município de Santana e do Porto de Santana, bem como o seu fácil acesso ao canal norte e ao oceano atlântico para a importação e

⁴³ O Rio Amazonas é o maior rio em volume de água do mundo, com 6.516 km de comprimento nasce nos Andes Peruanos e percorre pela floresta amazônica, na Região Norte do Brasil, o Rio Amazonas tem um quinto do suprimento de água doce do mundo.

exportação de mercadorias para países industrializados do Ocidente e Oriente como a Europa, Estados Unidos e Japão.

Como atrações turísticas no município são conhecidas: o porto de embarque e desembarque de produtos importados, cavacos de pinho e a ilha de Santana, esta fica do outro lado da cidade que tem, inclusive, alguns balneários à margem dos rios, bastante frequentados aos finais de semana. Há em Santana vários rios e Igarapés, os rios mais importantes são: Amazonas, Matapi, Maruanum, Tributário, Piassacá, Vila Nova, Igarapé do Lago e Igarapé da Fortaleza.

3.1.3 A exportação de minérios da Amazônia Amapaense

Com a descoberta das jazidas de manganês no município de Serra do Navio-AP pelo caboclo Mário Cruz e, posteriormente, a abertura de concorrência pública para a concessão de exploração de minério, em que saiu vitoriosa a Indústria e Comércio de Minérios (ICOMI) para explorar o minério por cinquenta anos (1947-1997), Serra do Navio e Santana experimentaram um crescimento populacional significativo com a instalação da empresa ICOMI para a exploração de manganês em Serra do Navio e a construção do Porto em Santana para a sua exportação.

O relatório do Observatório Nacional sobre a ICOMI no Amapá (2003), afirmou, acerca do manganês que tratava-se de um mineral relativamente escasso, e naquela época, foram estabelecidas contrapartidas do setor privado pela exploração daquela mina. A perspectiva de operação da empresa e os termos do arrendamento eram apontados no discurso oficial e de amplos setores da sociedade como fundamentais para o desenvolvimento do Amapá (OBSERVATÓRIO NACIOIAL, 2003).

Por outro lado, Luxemburgo (1988), revela que as empresas capitalistas, principalmente as multinacionais, especialmente na virada do século XIX para o século XX, quando a acumulação de capital expandiu-se, buscaram cada vez mais as matérias-primas como base material da mais-valia. Para a autora é nas sociedades que ela conceitua de economia natural que se encontra em maior quantidade essa base material das forças produtivas: “É o caso, por exemplo, da terra, com suas riquezas minerais, seus prados bosques e forças hidráulicas, enfim dos rebanhos dos povos primitivos dedicados ao pastoreio” (1988, p. 319). É o caso que temos observado da realidade saqueada não só do Amapá, mas de toda a Amazônia, por empresas estrangeiras.

Dessa forma, os acordos políticos e mercadológicos levavam às concessões em que tinham como objetivo principal, atender as necessidades operacionais do mercado. No contrato de concessão, e em sucessivos outros contratos firmados, estava além do direito a exploração pela empresa, a construção de um porto em Santana, uma ferrovia de 200 km de extensão que ligasse Santana a Serra do Navio (ICOMI, 1960).

Com a Guerra Fria⁴⁴, a União Soviética bloqueou a exportação de manganês para os Estados Unidos. E a reserva de minérios no Amapá passou a ser vista como estratégica para os americanos. Porém, alguns entraves de infraestrutura como acesso as minas e a exportação foram identificados e seria necessário um investimento muito alto de recursos, que dificilmente fosse encontrado no Brasil.

A própria presidência da república, então ocupada por Getúlio Vargas, a propósito da obtenção de financiamento para a ICOMI, declarava, em 1953, que o projeto era “economicamente vantajoso do ponto de vista nacional” (ICOMI, 1972: 2), tanto que o Congresso Nacional autorizou o governo federal a dar garantia do Tesouro Nacional a empréstimo até o montante principal de 35 milhões de dólares americanos – em valores de 1953 — a ser contraído pela ICOMI no *International Bank for Reconstruction and Development* (OBSERVATÓRIO NACIONAL, 2003). O crédito colocado à disposição da empresa até o limite de US\$ 67,5 milhões — em valores de 1953 — foi superior ao que a empresa necessitava para atender às despesas com a instalação do projeto. Tanto que não utilizou a totalidade dos recursos que lhes foram disponibilizados pelo banco, deles sacou não mais do que US\$ 55 milhões, em valores da época (ICOMI, 1968, p. 5).

⁴⁴ A Guerra Fria, que teve seu início logo após a Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991) é a designação atribuída ao período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética, disputando a hegemonia política, econômica e militar no mundo. Disponível em: <http://www.sohistoria.com.br/ef2/guerrafria/>

Figura 05: Porto de Santana para importação e exportação



Fonte: memorial-stn.blogspot.com.br (consultado em maio de 2015).

Com a construção do Porto no braço norte do Rio Amazonas em Santana no ano de 1956 e inauguração em 1957 pela empresa ICOMI S/A, hoje conhecido como Porto de Santana⁴⁵, em frente à ilha de Santana, gerando subempregos, atraindo pessoas de várias partes do país sob possibilidade de ganhos e incentivando o comércio local, tudo isso tinha um objetivo a chamada Acumulação Primitiva que se realizou sobre as diversas colônias dominadas pelas nações imperialistas europeias e foi direcionada no sentido de reforçar a exportação das matérias-primas necessárias à acumulação de capital (LUXEMBRUGO, 1988).

O Porto⁴⁶ instalado e funcionando embarca 1.200 toneladas de minério por hora e tem atracado mais de 50 navios por ano, em busca de manganês, muito utilizado para artefatos manufaturados presentes no nosso dia-a-dia.

Como a mão-de-obra no estado ainda era pouco qualificada foi necessário trazer pessoas de fora, bem como alojar os funcionários da empresa em trânsito Serra do Navio/Santana/Serra do Navio, para isso, a ICOMI construiu um núcleo habitacional de trabalhadores em Santana, ainda nos anos de 1950, a conhecida, Vila Amazonas. A empresa preparou toda a infraestrutura

⁴⁵ O porto é administrado pela Companhia Docas de Santana – CDSA, desde 2002 e é vinculada à Prefeitura Municipal de Santana. Está localizado na margem esquerda do rio Amazonas, no canal de Santana, em frente à ilha de mesmo nome, a 18 km da cidade de Macapá, capital do Estado do Amapá.

⁴⁶ Esse cais flutuante usado como um terminal privado da mineradora Anglo foi destruído por um deslizamento e afundou em março de 2013, cuja infraestrutura do porto era utilizada para o carregamento do minério.

de saneamento básico, um hospital, um clube recreativo, escola e supermercado para oferecer melhores condições de moradia aos seus operários (ICOMI, 1960).

A principal finalidade da ferrovia Santana-Serra do Navio era transportar os operários e escoar o carregamento de minério, em virtude da inviabilidade do transporte por via marítima. Com o início das obras da ferrovia Santana/Serra do Navio para dar vazão à exportação dos minérios de ferro, o Estado cresceu e a sua população também, gerou empregos e parecia estar vivendo o mais alto nível de desenvolvimento da sua história.



Figura 06: Ferrovia que liga Santana a Serra do Navio para o transporte de minérios.
Fonte: memorial-stn.blogspot.com.br (consultado em maio de 2015).

No decorrer dos anos a ICOMI promoveu uma evolução progressiva, econômica e social, no Território Federal do Amapá, pois antes da sua chegada ao Amapá, havia poucos habitantes e a economia baseava-se no cultivo de subsistência, extrativismo madeireiro e pequeno comércio. Outra empresa, a Brumasa Madeiras S/A, indústria de compensado ligada ao grupo Caemi mineração, foi instalada nos anos de 1960 em Santana, provocando a criação de outro porto para a cidade destinado ao embarque de pinho para exportação e desembarque de navios, contendo produtos importados. É também em Santana que se localiza o Distrito Industrial do Amapá, à margem esquerda do rio Matapi, afluente do rio Amazonas.

Com o início do esgotamento das jazidas manganíferas e com o fim das operações da empresa ICOMI em 1997 que era muito importante para a economia do ex-território, restaram os problemas sociais deixados pela saída da empresa no Amapá: desemprego, danos ambientais, contaminação de lençóis freáticos, na área do porto da ICOMI em Santana, como também de cursos d'água nas proximidades daquela área, contaminação por arsênio em pessoas residentes

na Vila do Elesbão próximo ao porto, o sucateamento da indústria no Amapá e o abandono das áreas exploradas por quase 50 anos (OBSERVATÓRIO NACIONAL, 2003).

Então, em 1991, os políticos amapaenses buscavam alternativas econômicas para o comércio do Amapá e articularam junto ao Governo Federal a implantação da área de livre comércio de Macapá e Santana, no intuito de impedir que a economia do Estado estagnasse. Por outro lado, a implantação da área de livre comércio de Macapá e Santana instigou o crescimento populacional de todo o Estado. O resultado deste superpovoamento provocou um processo de urbanização desordenada com consequentes problemas sociais.

Segundo o Relatório da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) de 2014, a economia do município de Santana é baseada em serviços, indústria, agropecuária. Apresenta a relação de 178 empresas cadastradas na Suframa, das quais a atividade comercial representa 91%, seguidas de serviços e indústria sem projeto, ambas com 7,93% de participação.

Santana mantém sob o seu domínio o Distrito Industrial do Amapá, cujo parque tem sofrido progressivamente constantes alterações com a saída de empresas como a ICOMI e mais recentemente a fábrica da Coca-Cola, entretanto, há indícios da chegada de três novas fábricas: “duas são de ração e uma de cimento” (NAFES, 2016, p. 1). Lá funcionam as empresas Flórida e Equador, com fábricas de palmitos de açaí; ISA Peixe (indústria de pescados), CIMACER (fábrica de tijolos); FACEPA (que trabalha na reciclagem de papel), CHAMPION (responsável pela plantação de pinho), dentre outras; a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana – ALCMS ajuda a fazer a vida econômica do município, embora há pontos negativos que impedem a fixação de empresas no Amapá, como a dificuldade de transporte fluvial, as péssimas condições do Porto, as frequentes faltas de energia, internet de péssima qualidade. Os funcionários do serviço público são os que recebem as maiores remunerações movimentando o comércio.

3.1.4 Aspectos gerais do município de Santana

Segundo o censo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2013, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da população Santanense foi 0,692 o que tem ocupado o 3º lugar no *ranking* do Estado do Amapá, ficando atrás dos municípios de: Macapá com 0,733 e Serra do Navio 0,709, o que de acordo com os padrões do PNUD é considerado alto. E no total dos municípios brasileiros, ocupa a 2.134ª posição.

Tabela 06 – Santana: IDHM e seus componentes nas últimas duas décadas

COMPONENTES	1991	2000	2010
IDHM da Educação	0,203	0,408	0,638
% de 5 a 6 anos na escola	23,63	58,81	82,66
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental regular seriado ou com fundamental completo	30,55	55,03	82,75
% de 18 a 20 anos com médio completo	6,90	18,31	38,2
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	14,07	31,74	61,21
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	23,71	40,41	59,32
RENDIA	0,575	0,597	0,654
Renda per capita (em R\$)	287,03	328,83	469,24
LONGEVIDADE	0,662	0,728	0,794
Esperança de vida ao nascer (em anos)	64,74	68,68	72,65
IDHM	0,426	0,562	0,692

Fonte: PNUD (2013)

As informações da tabela acima revelam que o componente da Educação foi o que mais evoluiu e se desenvolveu no período de 1991 a 2010. O IDHM que era de 0,562 em 2000 passou para 0,692 em 2010 - uma taxa de crescimento de 23,1%, o que é considerada média pelo PNUD. A distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 70,32% entre 2000 e 2010. Nesse período, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,230), seguida por Longevidade e por Renda.

No que se refere aos dados gerais dos 16 municípios do Estado do Amapá, na tabela 07, podemos fazer uma comparação de Santana em relação aos demais municípios.

Tabela 07 – Santana: Dados gerais em relação aos municípios do Estado do Amapá - 2010

Município	População 2010	%	Área territorial	Densidade demográf.	PIB (mil)	Part. PIB Estado %
Amapá	8.069	1,2	9.167,86	0,9	106.494	1,02
Calçoene	9.000	1,33	14.231,32	0,6	149.671	1,56
Cutias	4.696	0,70	2.109,07	2,2	75.476	0,72
Ferreira Gomes	5.802	0,86	4.969,50	1,2	122.276	1,17
Itaubal	4.265	0,64	1.622,85	2,5	49.147	0,50
Laranjal do Jari	39.942	5,96	30.971,90	1,3	466.827	4,52
Macapá	398.204	59,5	6.502,12	62,1	6.453.597	61,4
Mazagão	17.032	2,54	13.130,98	1,3	176.336	1,69
Oiapoque	20.509	3,06	22.625,29	0,9	290.832	2,79
Pedra Branca do Amapari	10.772	1,60	9.562,92	1,1	269.988	2,66
Porto Grande	16.809	2,51	4.453,42	3,8	226.635	2,20

Pracuúba	3.793	0,56	4.950,59	0,8	50.290	0,55
Santana	101.262	15,17	1.569,40	64,1	1.594.983	15,38
Serra do Navio	4.380	0,65	7.720,79	0,6	101.175	0,97
Tartarugalzinho	12.563	1,87	6.757,62	1,9	147.649	1,45
Vitória do Jari	12.428	1,85	2.482,89	5,0	138.163	1,43
Total	669.526	100	142.828,52	-	10.419.539	100

Fonte: IBGE/Cidades (2015)

Os municípios em que se concentra a maior população são os que compõem a Região Metropolitana, a capital Macapá e Santana que juntas tem 74,67% da população do Estado. Santana corresponde a 15,17% do total de habitantes é o segundo município mais populoso do Estado com 101.262 habitantes. A população dos outros 14 municípios juntos possui 25,33%, ou seja, um quarto da população total do estado.

No que diz respeito ao Produto Interno Bruto (PIB), os dados da tabela 07 mostram que o município de Santana, em 2010, apresentou significativa participação na economia do Estado, sendo responsável por 15,38% do PIB, o segundo que mais contribuiu com a economia do Estado do Amapá.

Os dados relativos ao município de Santana são de difícil acesso por não haver uma historicidade, organização, consolidação, transparência e publicidade desses dados no site da prefeitura, ou mesmo em literaturas específicas sobre o município. Em grande parte, os dados publicados encontrados são relativos ao Porto de Santana e a exportação dos minérios. Historicizar e analisar a gestão da educação no município de Santana, a partir das políticas educacionais implantadas não têm sido tarefa fácil, é o que tentaremos desenvolver no próximo item desse estudo.

3.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SANTANA/AP

A política de educação no município de Santana-Amapá se baseia: na Constituição Federal de 1988, na Constituição do Estado do Amapá de 1991 (atualizada até a Emenda Constitucional nº 0044, 2009), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, Lei Orgânica do Município de Santana de 2002, Lei do Sistema Municipal de Ensino de 2002, o Plano Municipal de Educação e o Plano de Carreiras da Educação do Município de Santana e outras leis específicas. É notório observar durante a leitura dos documentos legais do município

de Santana a reprodução da legislação federal e estadual no município, seguindo a risca as orientações das leis superiores.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, dispõe sobre os deveres que os municípios possuem em relação à educação, nestes termos, o art. 11 aponta que os municípios incumbir-se-ão de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
 - II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
 - III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
 - IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
 - V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
 - VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003);
- Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

De acordo com a LDB, o município tem a incumbência de oferecer a educação infantil e com prioridade o ensino fundamental, da mesma forma, é enfatizada na Lei Orgânica do Município de Santana (LOM) referendando tais incumbências, nos artigos 145 e 146, afirmando que as bases da organização do Sistema de Ensino Municipal devem respeitar os princípios expostos no art. 280 da Constituição Estadual, bem como os princípios estabelecidos na CF:

- Art. 280. As instituições educacionais de qualquer natureza ministrarão o ensino com base nos princípios estabelecidos na Constituição Federal e mais os seguintes:
- I - direito de acesso e permanência na escola a qualquer pessoa, vedadas distinções baseadas na origem, raça, sexo, idade, religião, preferência política ou classe social;
 - II - pluralismo de ideias e de concepções filosóficas, políticas, estéticas, religiosas e pedagógicas, que conduzam o educando à formação de uma postura social própria;
 - III - valorização dos profissionais da educação, como garantia, na forma da lei, de plano de carreira para o magistério público, com vencimentos, no mínimo, em isonomia com as demais categorias funcionais para as quais se exija idêntica escolaridade, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, realizado periodicamente, sob o regime jurídico único adotado pelo Estado para seus servidores civis e com base no Estatuto do Magistério;
 - IV - liberdade de pensar, aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte, o saber e o conhecimento;
 - V - reinvestimento em educação, no âmbito do Estado, do percentual que for estabelecido em lei, dos lucros auferidos pelas instituições privadas de ensino estabelecido no Amapá;

- VI - gratuidade de ensino em estabelecimentos mantidos pelo Poder Público, vedada a cobrança de taxas ou contribuições, de qualquer natureza, ainda que facultativa;
- VII - garantia de padrão de qualidade em todo o sistema de ensino a ser fixado em lei;
- VIII - manutenção, no âmbito do Estado, em originais ou duplicatas arquivadas, por qualquer meio, em seus órgãos de consulta, dos resultados de pesquisa, bases de dados e acervos científicos, bibliográficos e tecnológicos colecionados no exercício de atividade educacional, revertendo em favor do Estado o material acumulado na hipótese de fechamento, extinção ou transferência da instituição de ensino aqui estabelecida;
- IX - direito de organização autônoma dos diversos segmentos da comunidade escolar;
- X - preservação dos valores educacionais regionais e locais (AMAPÁ, 2011, p. 92).

Segundo tais documentos, a educação, como direito de todos e dever do estado e do município, tem como princípios a democracia, que está também no Plano de Carreiras da Educação do Município de Santana (PCEMS), na Lei Nº 849 de 2010 nos art. 42 e 43 onde se lê:

Art. 42 - as escolas públicas do município desenvolverão suas atividades de ensino dentro do **espírito democrático e participativo**, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade, opção religiosa, político-partidárias e quaisquer outras formas de discriminação, incentivando a participação da comunidade na elaboração e exercício da proposta pedagógica (SANTANA/PCEMS, 2010, p. 16, grifos nossos).

Art. 43 - as escolas públicas obedecerão **ao princípio da gestão democrática**, através da: I – participação dos profissionais da educação, estudantes, pais, servidores e representantes da comunidade tanto nas atividades de ensino quanto nas de gestão, participando de conselhos e outros órgãos normativos e deliberativos, bem como no processo de eleição de seus dirigentes; II – garantia de acesso às informações técnicas, administrativas e pedagógicas da escola; III – gerência de recursos financeiros repassados pela Secretaria Municipal de Educação; IV – transparência no recebimento e aplicação dos recursos financeiros; (SANTANA/PCEMS, 2010, p. 16, grifos nossos).

Os documentos que se referem à política educacional do município de Santana apontam para os princípios de uma gestão educacional municipal que se pautam na gestão democrática, no pluralismo de concepções pedagógicas e no direito à organização dos diversos segmentos da comunidade escolar. Mas, como tais princípios se materializam na organização da educação municipal? É o que veremos a seguir.

3.2.1 A estrutura organizacional do Sistema Municipal de Educação de Santana

A organização da educação municipal está sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Santana, tem como órgão gestor a Secretaria Municipal de Educação (SEME)

localizada na Avenida Santana, N.º 2913, no Bairro Paraíso, bem no complexo de prédios da Prefeitura Municipal de Santana (PMS). A instalação física da SEME apesar do prédio ser novo está mal distribuída ou não comporta toda a demanda necessária à organização administrativa, financeira e pedagógica da Secretaria Municipal de Educação.

Figura 07: Foto da sede da Secretaria Municipal de Educação de Santana



Fonte: santanadoamapa.blogspot.com

O Sistema Municipal de Ensino de Santana foi criado através da Lei municipal N° 0609 de 2002 e, de acordo com o artigo 2º é composto: I - Secretaria Municipal de Educação; II - Conselho Municipal de Educação; III - Comissão Permanente do Magistério e; IV - pelas Instituições de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Especial mantidas e/ou administradas pelo poder público municipal e pelas instituições de educação infantil e especial criadas e mantidas pela iniciativa privada (SANTANA, 2002).

A Secretaria Municipal de Educação de Santana tem em sua estrutura técnico-pedagógico e administrativo, órgãos e técnicos que devem ser responsáveis por pesquisa, informações e o planejamento adequado e atualizado para que possam subsidiar os programas e projetos voltados à comunidade escolar. Durante a pesquisa foi possível identificar que os funcionários da SEME trabalham amontoados em salas com mesas e cadeiras coladas uma a outra e sem espaço suficiente para exercer o seu próprio serviço e atendimento ao público. Isso foi observado em vários setores na SEME. No organograma está organizada a disponibilização dos órgãos da secretaria, conforme a Legislação Municipal N° 0760 de 2006.

- Divisão de Acompanhamento de Contrato, Convênio e Licitação
- Gestor Escolar
- Departamento de Serviço Material e Patrimônio
- Departamento de Assistência ao Educando
- A Coordenadoria do Pólo da Universidade Aberta do Brasil
- A Coordenadoria de Planejamento e Projetos

No que se refere a Coordenadoria de Assuntos Educacionais foi observado durante a pesquisa e nos relatórios analisados diversas atividades de cunho pedagógico realizados e de controle de matrículas. O Departamento de Orçamento Financeiro e Contabilidade, setor vinculado a Coordenadoria Administrativa e Financeira da SEME, parece estar mais ligada ao Prefeito Municipal do que a Secretária de Educação, dada a falta de autonomia financeira da SEME devido a não descentralização das questões financeiras por parte do prefeito para a Secretaria Municipal de Educação de Santana.

De 2005 a 2015 atuaram como gestores da Secretaria Municipal de Educação de Santana sete secretários, conforme demonstra o quadro 9.

Quadro 9: Santana: Secretários Municipais de Educação (2005 a 2015)

Período	Secretário(a) Municipal de Educação	Partido	Prefeito
2005 a 2009	Kleber Nascimento Rocha	PT	Antonio Nogueira
2010	Raimundo Vasques Ivancy Magno de Oliveira	PT	Antonio Nogueira
2011 e 2012	Tercio da Silva Correia	PT	Antonio Nogueira
2013	Melquises Pereira de Lima e Carlos Sergio Monteiro	PR	Robson Santana Rocha Freires
2014	Carlos Sergio Monteiro	PR	Robson Santana Rocha Freires
2015 - Atualmente	Antônia de Moraes Guedes	PR	Robson Santana Rocha Freires

Fonte: SEME - Elaborado pela autora.

O Secretário que teve mais tempo no cargo, cinco anos, foi o Sr. Kleber Nascimento Rocha, que esteve à frente da pasta da SEME durante a primeira gestão do prefeito Antonio Nogueira (2005-2008), do Partido dos Trabalhadores e até o primeiro ano (2009) do segundo mandato do prefeito reeleito. Nos últimos três anos do segundo mandato do prefeito, passaram pela SEME três outros Secretários de Educação Municipal: Raimundo Vasques, Ivancy Magno de Oliveira e Tercio da Silva Correia. A partir de 2013 com a mudança de gestão na Prefeitura Municipal, tendo o Sr. Robson Santana Rocha Freires (2013-2016) passaram pela pasta da

educação três outros Secretários: Melquises Pereira de Lima, Carlos Sergio Monteiro e Antônio de Moraes Guedes (atual).

O Conselho Municipal de Educação, que é um órgão colegiado pertencente ao Sistema Municipal de Ensino tem função consultiva, normativa, deliberativa e recursal da política de educação do município de Santana. A Lei Orgânica do Município de Santana (LOM) prevê a criação de normas para o funcionamento do Conselho Municipal de Educação e que a cada dois anos será convocada uma Conferência Municipal de Educação, formada por representações dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação da educação no município e estabelecer as diretrizes da política municipal de educação (SANTANA, 2000). Apesar do que apresenta a legislação municipal, o município não tem conseguido colocar em prática o que preconiza a sua legislação, no que se refere a atuação efetiva desse órgão colegiado.

Faz parte ainda do Sistema municipal de educação a Comissão Permanente do Magistério composta por representantes dos docentes, técnicos educacionais, procurador jurídico do município, secretaria municipal de educação e secretaria de administração. Esta Comissão tem a competência de elaborar instrumentos, coordenar e orientar o processo avaliativo anual do magistério municipal e por atribuições que regulamentam o estatuto do magistério público de Santana (SANTANA, 2002). Compõe ainda, o Sistema Municipal de Educação, as instituições públicas e privadas que deverão ofertar o ensino público ou privado atendendo às normas, pareceres e resoluções emanadas pelo Sistema Municipal de Ensino.

A Secretaria Municipal de Educação deverá desenvolver em consonância com entidades educacionais do Estado e da União, programas suplementares de assistência ao educando, como: materiais didáticos escolares, assistência à saúde e seguridade social, alimentação escolar, transporte escolar, bolsa família, assistência social, psicológica e fonoaudiológica.

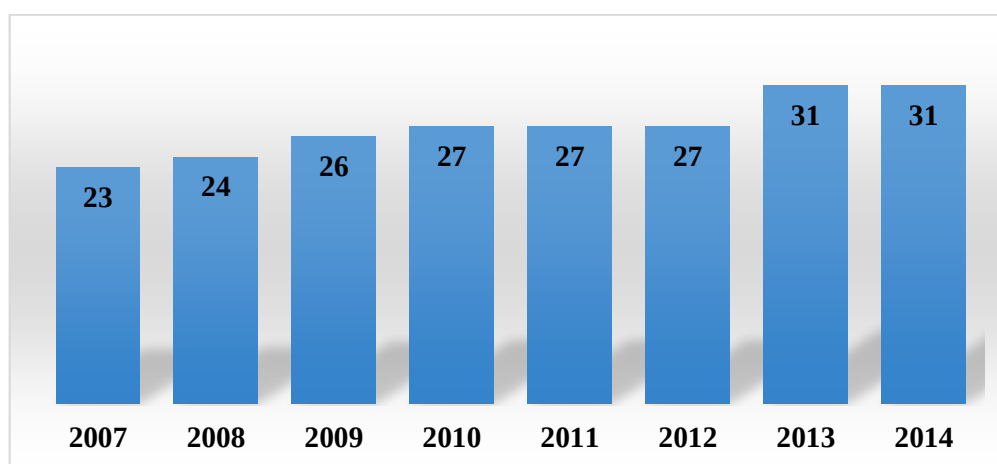
Como observamos, a lei orienta a autonomia e a participação da comunidade e dos profissionais da educação nas ações pedagógicas, administrativas e em conselhos escolares. Porém, em momento algum se refere à autonomia financeira. O atendimento da educação infantil e do ensino fundamental vem se realizando desde que Santana era ainda um Distrito de Macapá⁴⁷ e vem gradativamente sendo municipalizados, como veremos no tópico a seguir.

⁴⁷ De acordo com a Lei Federal n.º 7.639, de 17-12-1987 o distrito de Santana é desmembrado do município de Macapá e é elevado à categoria de município.

3.2.2 A Educação municipal de Santana em números

O Sistema Municipal de Educação foi criado em 2002, embora não tenha organizado na prática o seu funcionamento articulado para a composição do sistema, a educação funciona ainda como rede municipal. Em 2007 possuía 23 escolas para funcionamento da educação infantil, ensino fundamental e EJA; e em 2014 esse número passou para 31 escolas, tendo um aumento de 26% no número de escolas na rede no período. O gráfico 1 apresenta uma pequena evolução no período.

Gráfico 1: Santana: Nº de escolas da rede municipal de ensino 2007-2014



Fonte: Dados da SEME/Santana – Elaborado pela autora.

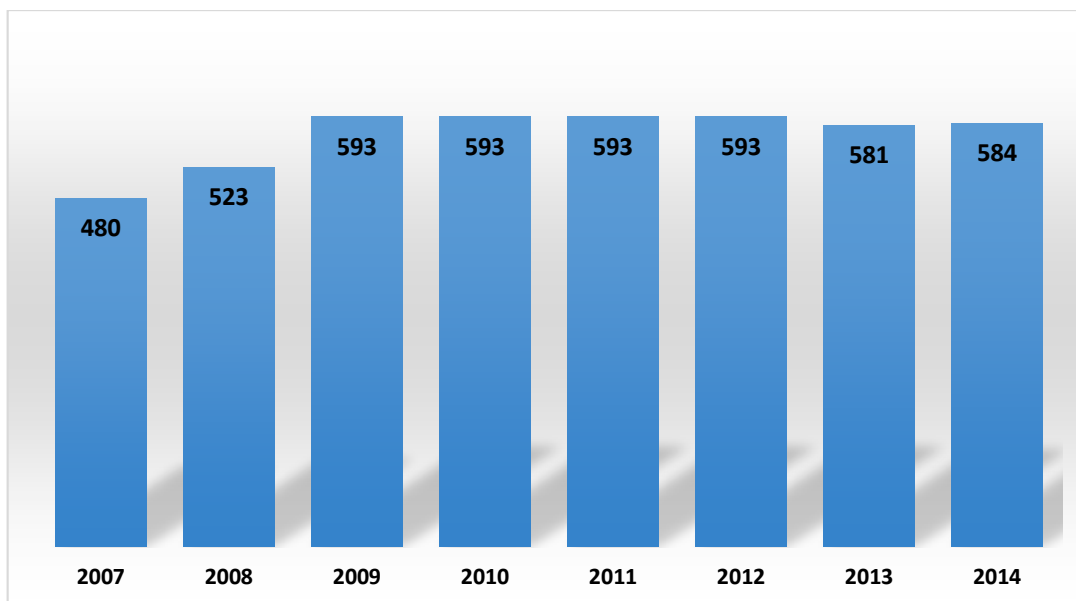
É importante destacar, no entanto, que além das 31 escolas, a rede municipal conta com 17 anexos⁴⁸ distribuídos entre zona urbana e rural.

O quadro de docentes do município de Santana também nos revela um pouco da situação da educação municipal. O concurso público⁴⁹ realizado pela Prefeitura Municipal de Santana no ano de 2007 e a última convocação de aprovados no ano de 2009 vem contribuindo para o aumento de docentes vinculados ao quadro permanente, como se pode acompanhar no gráfico 2, a seguir:

⁴⁸ A situação dessas escolas anexas é bastante instável, visto que são prédios alugados. Na zona rural pode ser até mesmo salas de aula funcionando em casas de moradia ou em Igrejas.

⁴⁹ Edital nº 01/2006 que ofertou 667 cargos para o município em diversas áreas (administrativa, engenharia, técnica, saúde e magistério). No que se refere aos cargos para a educação, destacamos: 20 cargos para auxiliar de disciplina; 122 para professor da educação básica I; 52 para professores da educação básica II (português, matemática, geografia, história, ciências, ciências da religião, educação física, inglês e artes); 22 para orientador, supervisor e psicopedagogo.

Gráfico 2: Santana: Número de docentes atuando na rede municipal de ensino 2007-2014



Fonte: SEME/Santana – Elaborado pela autora.

O número de docentes⁵⁰, no gráfico 02, em atuação nas escolas em 2007 era de 480 docentes e em 2009 eram de 593, o que reflete um aumento de quase 20% no número de docentes atuando nas escolas públicas municipais de Santana. É importante destacar que principalmente nos anos de 2007 e 2008 haviam vários docentes contratados temporariamente sem concurso público atuando nas escolas municipais, essa prática ainda existe no município.

As matrículas no município de Santana ocorrem em escolas da rede estadual, rede municipal e no setor privado. De acordo com a tabela 08, de uma forma geral a rede estadual sempre teve uma forte influência no município concentrando a maior parte das matrículas, por exemplo, em 2014, absorveu 56% do universo de matrículas no município. Já a rede municipal tinha sob sua responsabilidade 31,7% do número de matrículas registrado no município e o setor privado correspondia a 12,3% de matrículas.

⁵⁰ Os números que compõem os docentes em atuação nas escolas públicas são de docentes concursados, contratados ou cedidos.

Tabela 08 – Santana: Matrículas na Educação Básica por esfera administrativa 2007-2014

Dependência	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nível/Modalidade								
Rede Estadual								
Ed. Infantil (creche e pré-escola)	1.296	250	67	9	0	0	0	0
Ens. Fund. (anos iniciais)	6.687	6.746	6.271	6.069	5.898	5.672	4.971	4.405
Ensino Fund. (anos finais)	6.784	7.063	7.272	7.726	7.846	7.816	7.552	7.470
Ensino Médio	5.708	5.897	5.922	5.676	5.294	5.240	5.003	5.454
EJA* (Ens. Fund.)	1.584	1.614	1.676	1.595	1.710	1.574	1.302	46
EJA* (Ens. Médio)	826	841	957	1.085	1.422	1.335	0	0
Educação Especial**	141	172	229	181	281	343	330	347
Total	23.026	22.583	22.394	22.332	22.451	21.980	19.158	17.722
Rede Municipal								
Ed. Infantil (creche e pré-escola)	1.345	1.933	2.006	2.023	2.011	2.577	3.169	3.201
Ens. Fund. (anos iniciais)	4.078	4.089	4.429	4.330	4.432	4.859	5.253	5.622
Ens. Fund. (anos finais)	1.146	986	933	961	852	683	539	487
Ensino Médio	0	0	0	0	0	0	0	0
EJA* (Ens. Fund.)	709	641	581	583	596	633	549	528
EJA* (Ens. Médio)	0	0	0	0	0	0	0	0
Ed. Especial**	81	89	111	118	140	163	155	201
Total	7.359	7.738	8.060	8.015	8.031	8.915	9.665	10.039
Setor Privado								
Ed. Infantil (creche e pré-escola)	1.936	1.598	1.560	1.425	1.558	1.335	965	914
Ens. Fund. (anos iniciais)	1.828	1.678	1.623	1.601	1.703	1.473	1.418	1.446
Ens. Fund. (anos finais)	754	845	772	753	852	885	927	932
Ensino Médio	488	408	383	376	434	451	435	404
EJA* (Ens. Fund.)	144	59	134	137	91	48	15	35
EJA* (Ens. Médio)	43	35	39	36	36	72	35	63
Ed. Especial**	101	04	09	118	128	139	129	110
Total	5.294	4.627	4.520	4.446	4.802	4.403	3.924	3.904

Fonte: CENSO/INEP (2014) – Elaborado pela autora.

* Inclui Educação de Jovens e Adultos (EJA) presencial e semipresencial.

** Inclui os alunos de toda a educação básica e da EJA.

A rede estadual mesmo tendo o maior número de matrículas vem reduzindo esse número a partir de 2013 quando, principalmente, não ofertou a modalidade de Educação de Jovens e Adultos em nível médio. Destacamos ainda a redução em 2008 nas matrículas na educação infantil e que em 2011 finalizou a oferta neste nível de ensino. O ensino fundamental (anos iniciais) na rede estadual é responsável por 43,9% do total de matrículas na rede pública, enquanto que a rede municipal absorveu 56,1%, em 2014.

A rede municipal a partir de 2008 vem aumentando o número de matrículas na educação infantil em decorrência da municipalização e em 2011 é a responsável por toda a demanda da educação infantil pública. Observou-se ainda a redução nas matrículas nos anos finais no ensino fundamental que também tinha sob sua responsabilidade, em 2007 eram 1.146 matrículas e em

2014 reduziu para 487 como podemos observar na tabela. No setor privado, as matrículas foram visivelmente reduzidas no decorrer do período em estudo. Somente no ensino fundamental é que vem aumentando discretamente nos últimos 3 anos.

O processo de municipalização iniciado em 2008 na educação infantil e em 2009 no ensino fundamental segue as orientações do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que propõe a passagem da administração pública baseada em princípios racionais-burocráticos. Em que busca

(...) o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura (PDRAE, 1995, p. 18).

Nesse contexto, descentralizar teria o objetivo de tornar a administração pública mais flexível e eficiente, reduzindo custos e propiciando mais qualidade ao serviço público por meio do gerencialismo, tendo o governo federal o controle dos resultados das avaliações de desempenho dos Estados e municípios.

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), apesar de compreendermos que os dados numéricos registrados no IDEB não revelam a qualidade da aprendizagem, os dados observados colocam o município de Santana com uma evolução no ensino fundamental (anos iniciais) maior do que a rede estadual. É o que podemos constatar na tabela 09, a seguir:

Tabela 09 – SANTANA: IDEB do Ensino Fundamental (anos iniciais) em relação ao Estado do Amapá e ao Brasil (2005-2013)

Esfera	Ideb Observado					Metas Projetadas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
BRASIL	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
AMAPÁ	3.2	3.4	3.8	4.1	4.0	3.2	3.6	4.0	4.3	5.4
SANTANA	3.1	3.8	3.9	4.8	4.6	3.1	3.5	3.9	4.2	5.4

Fonte: INEP/MEC (2015)

Desde 2005, a média do IDEB nacional observado tem atingido as metas propostas. Já em relação ao estado do Amapá, o IDEB está bem aquém em relação à média nacional, apesar de ter evoluído e atingido as metas propostas nas avaliações dos anos de 2007, 2009 e 2011 no ano de 2013 a média do estado reduziu para 4.0. O município de Santana, mesmo não atingindo

a média nacional, possui um coeficiente superior ao do estado, sendo o município do estado com melhor evolução no IDEB, o que atingiu todas as metas projetadas desde o ano de 2007. No entanto, é preciso relativizar o resultado de tais indicadores, pois eles não representam de fato a qualidade, visto que esta é de difícil mensuração e pressupõe muita complexidade (PARO, 2005).

São vários fatores que podem estar influenciando o alcance das metas do IDEB, mas é necessário realizar um estudo mais rigoroso para desvelar os motivos dessa evolução. O que podemos adiantar é que as escolas da rede municipal receberam vários programas federais, o que possibilitou ajuda financeira para a rede através de impostos e de repasses federais, inclusive recursos do Plano de Ações Articuladas, que é o que apresentaremos a seguir.

3.2.3 O financiamento da educação na rede municipal de Santana

A análise da democratização da gestão da educação a partir do PAR requer que se conheça as potencialidades de financiamento das ações educativas, pois a viabilidade das ações decorrentes do PAR só será possível se houver financiamento compatível para tal. Este item visa avaliar as condições financeiras do município de Santana no período da pesquisa.

A Carta Magna de 1988, em seu Artigo 212 estabelece os percentuais mínimos necessários para custeio da educação, indicando que

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1998).

O artigo 212 da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer o percentual mínimo para a manutenção e desenvolvimento do ensino, reitera que esse montante não pode ser menor, nem desviado para outras finalidades, ou seja, é uma verba vinculada, protegida de qualquer disputa política e de outras necessidades emergenciais. De acordo com a Constituição de 1988, os recursos para a manutenção do ensino, são provenientes das seguintes fontes: a) Receitas oriundas de impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) Receitas de transferências constitucionais e outras transferências; c) Receitas do salário educação e de outras contribuições sociais; d) Receitas de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei.

Todavia, as principais fontes de financiamento da educação são as receitas de impostos e a contribuição do salário educação, as quais juntas “representam em termos de volume de recursos e de regularidade a receita que tem financiado a expansão e a qualificação da educação pública no país” (FARENZENA, 2006, p. 82). No caso do município de Santana, a arrecadação de impostos próprios⁵¹ e os respectivos 25% que devem ser destinados ao financiamento da educação apresentaram os seguintes valores abaixo discriminados:

Tabela 10: Santana: Receitas de Impostos Próprios (2007-2014)

Ano	Total de Impostos	25% para Educação
2007	4.596.138,33	1.149.034,50
2008	3.962.710,16	990.677,50
2009	5.547.757,86	1.386.939,25
2010	5.921.558,46	1.480.389,50
2011	6.330.788,92	1.582.697,00
2012	8.884.566,97	2.221.141,50
2013	9.512.746,74	2.378.186,50
2014	*	*

Fonte: SIOPE. Tabela Elaborada pela autora. Nota1: * Dados não disponíveis.

Nota 2: Valores nominais.

Os recursos para a educação referentes aos 25% dos impostos próprios do município são relativamente pequenos considerando a totalidade das despesas com a educação, como se verá mais adiante. Ainda assim, representam uma importante fonte de recursos para financiamento da educação municipal.

O município de Santana conta também com as receitas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)⁵². Os recursos dessa fonte são provenientes de impostos e transferências dos estados, municípios e do Distrito Federal vinculados à educação, de acordo com o artigo 212 da Constituição Federal, que são recolhidos pela União e redistribuídos aos estados, municípios e Distrito Federal proporcionalmente ao valor custo-aluno definido nacionalmente, para o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Do total

⁵¹ Os recursos próprios são o IPTU-Imposto Predial Territorial Urbano ISS-Imposto sobre Serviços ITBI-Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis IRRF-Imposto sobre a Renda dos Servidores Municipais.

⁵² Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/07, o FUNDEB é constituído por 20% (vinte por cento) das receitas das seguintes fontes: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI- EXP); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes citadas (GUTIERRES, 2010).

dos recursos, pelo menos 60% (sessenta por cento) devem ser direcionados para o pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício. De 2007 a 2014 o município recebeu os seguintes valores do FUNDEB:

Tabela 11 – Santana: Receitas do FUNDEB (2007-2014)

Ano	Valor Anual	Complementação da União	Aplicação Financeira	Total
2007	11.092.872,21	0	8.453,21	11.101.325,42
2008	14.928.225,29	0	9.209,37	14.937.434,66
2009	16.125.995,91	0	0	16.125.995,91
2010	18.182.395,89	0	0	18.182.395,89
2011	21.644.547,15	0	0	21.644.547,15
2012	23.770.156,38	0	3.780,76	23.773.937,14
2013	27.407.672,17	0	24.483,86	27.432.156,03
2014	*	*	*	*

Fonte: SIOPE/FNDE – Organizado pela autora. Nota 1: * Os valores referente a 2014 não estavam disponíveis para consulta no SIOPE. Nota 2: valores nominais.

Conforme as informações da tabela 11, o município de Santana não recebe receitas de Complementação da União. Isso significa que os recursos redistribuídos no âmbito do Estado são suficientes para alcançar o valor-aluno mínimo nacional estabelecido, não implicando assim em complementação da União⁵³.

Outra importante fonte de recursos para a educação recebida pelo município é o Salário Educação⁵⁴ recolhido pelas empresas, calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados. O FNDE tem uma função redistributiva⁵⁵ da contribuição social do salário-educação. A cota estadual e

⁵³ O Estado do Amapá e seus municípios vêm sistematicamente alcançando valores por aluno acima do valor mínimo anual definido nacionalmente. A Portaria interministerial nº 11, de 30 de dezembro de 2015, por exemplo, definiu os valores anuais para 2016, na qual o valor para o ensino fundamental dos anos iniciais urbanas, considerado o parâmetro para as demais etapas e modalidades, foi estabelecido em R\$2.739,87. O estado do Amapá alcançou R\$3.803,96 por aluno nesta etapa da educação básica, portanto, bem acima do mínimo nacional estabelecido.

⁵⁴ O Salário Educação foi criado pela Lei nº 4.440 de 27/10/1964 (MELCHIOR, 1987) e sofreu diversas modificações desde essa data. Em dezembro de 2006 foi alterado pela E.C nº 53 e regulamentado pela Lei nº 11.457/2007, base de sua execução atual.

⁵⁵ Do montante arrecadado e após as deduções previstas em lei (taxa de administração dos valores arrecadados pela Receita Federal do Brasil, devolução de receitas e outras), o restante é distribuído em cotas pelo FNDE, observada em 90% (noventa por cento) de seu valor a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, da seguinte forma: A) cota federal – correspondente a 1/3 do montante dos recursos, é destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais entre os municípios e os estados brasileiros. B) cota estadual e municipal – correspondente a 2/3 do montante dos recursos, é creditada mensal e automaticamente em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica. Os 10% restantes do montante da arrecadação do salário-educação são aplicados pelo FNDE em programas, projetos e ações voltados para a educação básica (Lei nº 11.457/2007).

municipal da contribuição social do salário-educação é integralmente redistribuída entre os estados e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição.

Os demais programas do FNDE, tais como: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE); Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) criados para contribuir para o acesso e a permanência do aluno na escola, também vem compondo as fontes de recursos para o ensino em Santana.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é considerado o mais antigo programa social brasileiro vinculado à educação (BALABAN, 2006). Até o ano de 1998 o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) era gerenciado pela Fundação de Apoio ao Estudante – FAE. A partir desse ano sua gestão foi transferida para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE por meio da Lei nº 9.649 de 27/05/1999, que também extinguiu a FAE. Atualmente, o PNAE é coordenado nacionalmente pelo FNDE, responsável pelo repasse dos recursos financeiros para aquisição de alimentos, cabendo aos Estados e Municípios complementar estes recursos além de cobrir os custos operacionais (BRASIL, 2000). O PNAE atende os alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), por meio da transferência de recursos financeiros.

Conforme a Resolução nº 67 de 28 de dezembro de 2009, o valor repassado pela União a Estados e Municípios por dia letivo para cada aluno pelo PNAE é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino: Creches: R\$ 1,00 Pré-escola: R\$ 0,50, Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,60, Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos: R\$ 0,30, Ensino integral: R\$ 1,00, Alunos do Programa Mais Educação: R\$ 0,90, alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,50. Com a Resolução nº 8 de 14 de maio de 2012, o valor *per capita* da alimentação escolar foi atualizado, passando de R\$ 0,60 para R\$ 1,00, entre os alunos matriculados nas creches, e de R\$ 0,30 para R\$ 0,50 entre os alunos matriculados no ensino fundamental. A Lei nº 11.947/2009 que regulamenta o PNAE estabelece a necessidade de “participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada” (Art. 2º, II, BRASIL, 2009).

Balaban (2006) afirma que, a partir da Constituição Federal de 1988, verificou-se a adoção de práticas democráticas representativas e participativas, surgiram, então, os conselhos

configurados como espaços públicos de articulação entre governo e sociedade. Um exemplo disso é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) que é composto por entidades colegiadas integradas por representantes dos diversos segmentos da sociedade, definido em Lei Municipal.

O PDDE⁵⁶ foi criado em 1995 por meio da Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995 (recebendo inicialmente o nome de PMDE – Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental)⁵⁷ com o objetivo de cumprir a função redistributiva da União aos sistemas públicos de ensino, de acordo com o disposto no artigo 211 da CF/88. A partir de 1997, o Programa passou a exigir a criação de Unidades Executoras (UEX), entidades de direito privado, como condição para o recebimento dos recursos diretamente pelas escolas. De 2004 em diante, a exigência era de que as escolas com mais de 50 alunos, obrigatoriamente teriam que criar UEX para participar do programa. Até o ano de 2008, o PDDE abrangia apenas as escolas públicas de ensino fundamental; com a edição da Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro/2009 (transformada posteriormente na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009), o programa foi ampliado para toda a educação básica, incluindo, portanto, ensino médio e educação infantil. Os recursos do PDDE destinam-se “à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino” (Art. 23, da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009). Os recursos podem ser repassados às Entidades Executoras – EEXs, no caso as prefeituras, ou diretamente às escolas se estas tiverem constituído suas Unidades Executoras – UEXs.

O Ministério da Educação executa atualmente dois programas voltados ao transporte de estudantes: o Caminho da Escola e o PNATE, que visam atender alunos moradores da zona rural. O Programa Caminho da Escola foi criado pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007. Por meio deste programa, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) concede uma linha de crédito para a aquisição de ônibus, mini-ônibus e micro-ônibus zero quilômetro e embarcações novas pelos Estados e Municípios. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência dos alunos nos estabelecimentos escolares do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte

⁵⁶ Sobre esse programa, é importante consultar uma publicação do INEP da pesquisa intitulada “Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação? (2003-2005)” que congregou os Estados de SP, PI, PA, MS e RS, cujos resultados foram publicados pelo INEP em 2006 sob a coordenação das professoras Dr^a Vera Maria Vidal Peroni e Dr^a Thereza Adrião.

⁵⁷ Até 1998, este programa denominou-se PMDE. A denominação Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) apareceu pela primeira vez com a Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998 e posteriormente com a Medida Provisória nº 2100-32, de 24 de maio de 2001.

escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios tem como base o quantitativo de alunos da zona rural transportados e a respectiva informação acerca destes no censo escolar do ano anterior. O valor per capita/ano varia entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24, de acordo com a área rural do Município, a população moradora do campo e a posição do Município na linha de pobreza (GUTIERRES, 2015). O PNATE é monitorado diretamente pelo conselho do FUNDEB, que analisa e fiscaliza os gastos com o programa.

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) foi criado pelo Decreto nº 4.834 de 08 de setembro de 2003⁵⁸, com o objetivo de universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais no país⁵⁹ (GUTIERRES, 2015).

Quanto ao Programa Nacional de Saúde Escolar (PSE), este tem como objetivo “contribuir para a formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde” (Art.1º do Decreto nº 6.286/2007), com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e jovens da rede pública de ensino. Dentre as ações passíveis de serem financiadas por este programa, destacam-se:

Art. 4º. As ações em saúde previstas no âmbito do PSE considerarão a atenção, promoção, prevenção e assistência, e serão desenvolvidas articuladamente com a rede de educação pública básica e em conformidade com os princípios e diretrizes do SUS, podendo compreender as seguintes ações, entre outras: I - avaliação clínica; II - avaliação nutricional; III - promoção da alimentação saudável; IV - avaliação oftalmológica; V - avaliação da saúde e higiene bucal; VI - avaliação auditiva; VII - avaliação psicossocial; VIII - atualização e controle do calendário vacinal; IX - redução da morbimortalidade por acidentes e violências; X - prevenção e redução do consumo do álcool; XI - prevenção do uso de drogas; XII - promoção da saúde sexual e da saúde reprodutiva; XIII - controle do tabagismo e outros fatores de risco de câncer; XIV - educação permanente em saúde; XV - atividade física e saúde; XVI - promoção da cultura da prevenção no âmbito escolar; e XVII - inclusão das temáticas de educação em saúde no projeto político pedagógico das escolas (BRASIL, 2007).

⁵⁸ Esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, atualmente em vigor.

⁵⁹ Esta não foi a primeira iniciativa governamental neste sentido. Em 1967, o governo militar lançou o Movimento Brasileiro de Alfabetização, o MOBRAL, através da Lei Nº 5.379, de 15 de dezembro de 1967. No Governo de Fernando Henrique Cardoso a sociedade foi convocada a se co-responsabilizar pela manutenção da EJA por meio de parcerias estabelecidas pelo Programa Alfabetização Solidária (Alfa Sol; Outro programa do Governo Federal que visava o atendimento da EJA era o Projeto Recomeço que foi criado em 2001 com o objetivo de dar maior atendimento à população do Norte e Nordeste que acumulavam maior número de pessoas analfabetas (GUTIERRES, 2015).

Os valores oriundos do Salário Educação dos programas do FNDE (PNAE, PDDE, PNATE, PBA e PSE) recebidos pelo município de Santana, repassados para a prefeitura municipal de 2007 a 2014 são discriminados a seguir.

Tabela 12 – Santana: Receitas do Salário Educação e de Programas do FNDE (2007-2014)

Ano	Salário Educação	PNAE	PDDE	PNATE	PBA	PSE
2007	164.151,79	373.384,00	1.267,20	33.326,52	10.200,00	13.186,00
2008	217.698,62	237.852,82	*	27.125,53	17.230,00	*
2009	232.204,60	494.278,60	2.676,90	54.551,86	8.760,00	*
2010	265.590,02	787.615,20	*	99.697,50	29.605,00	*
2011	336.596,70	785.940,00	*	99.697,50	26.465,00	*
2012	376.858,71	923.988,00	*	116.438,43	*	*
2013	504.884,56	1.053.532,00	*	75.941,46	32.432,73	*
2014	635.331,28	531.012,00	*	14.933,68	32.779,86	*

Fonte: FNDE. Nota 1: Tabela organizada pela autora. Nota 2: * Os valores indisponíveis no site do FNDE. Nota 2: valores nominais.

As receitas do FNDE são importantes como fontes complementares para a garantia do direito à educação. No caso do Salário Educação e do PNAE, do PNATE e do PBA, estes constituíram fluxo permanente ao longo do período⁶⁰. O PDDE foi repassado para a prefeitura somente nos anos de 2007 e de 2009, visto que a partir de 2009 a maior parte das escolas municipais já haviam constituído suas Unidades Executoras – UEXs, passando a receber diretamente os recursos desse programa. O Programa Saúde do Escolar (PSE) apresentou recursos apenas no ano de 2007. Outras receitas também chegaram ao município por meio de programas mais diretamente vinculados ao Plano de Ações Articuladas – PAR no período de 2009 a 2014.

Tabela 13 – Santana: Receitas decorrentes do PAR 2009 - 2014

Programa	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Caminho da Escola/Transporte Aces.	209.970	331.650	*	*	132.000	*
Mobiliário Escolar (PAR)	*	*	193.073	*	*	*
Infraestrutura Ed. Básica	*	*	*	*	*	1.385.609
Proinfância – Const. Esc. Educ. Infantil	*	*	*	581.600	872.400	3.922.052
Brasil Carinhoso	*	*		*	*	170.960
Quadras de Esporte	*	*		*	*	304.896
Projovem urbano	*	*		*	*	38.760
Total	209.730	331.650	193.073	581.600	1.004.400	4.436.668

Fonte: FNDE. Tabela elaborada pela autora

⁶⁰ Apenas no ano de 2012 não constam informações sobre os recursos do Programa Brasil alfabetizado PBA para o município de Santana.

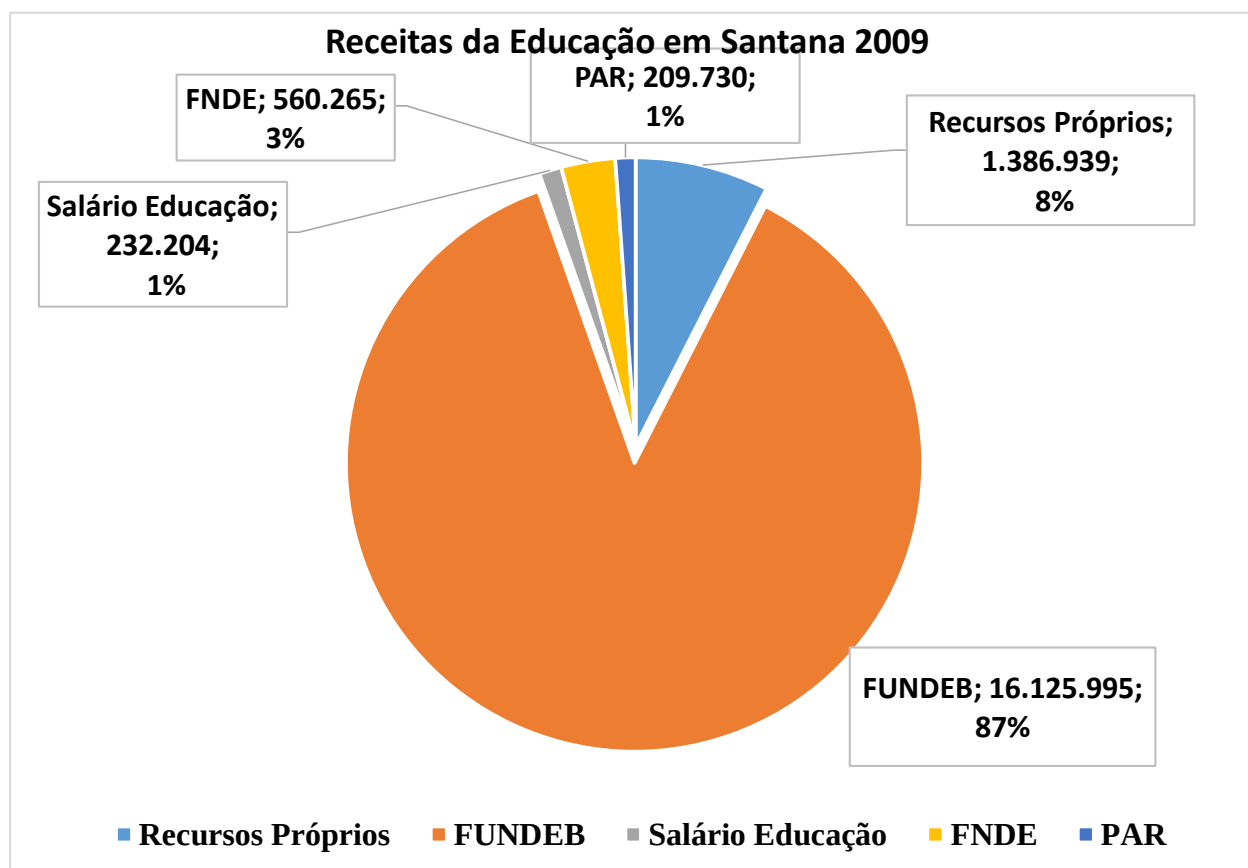
O município de Santana recebeu recursos dos seguintes programas em decorrência do PAR: Caminho da Escola para aquisição de ônibus Escolar, recursos para mobiliário escolar e infraestrutura da educação básica, Proinfância para construção de escolas de educação Infantil, Brasil Carinhoso para construção de creches, recursos para a construção de quadras esportivas e referentes a programa Projovem urbano.

O caminho da escola ou Transporte Acessível é uma ação que, segundo o MEC, visa promover a inclusão escolar por meio da garantia das condições de acesso e permanência na escola apoiando à disponibilização de transporte escolar. Para esse fim, o município de Santana recebeu recursos em três anos, 2009, 2010 e 2013 totalizando R\$ 673.620,00 no período. Já o **programa Mobiliário Escolar** é uma ação do FNDE que tem por objetivo renovar e padronizar os mobiliários das escolas, tendo o município recebido o valor de R\$193.073,00 no ano de 2011. Por meio do Programa **Infraestrutura escolar**, que subsidia ações de construção de escolas da educação básica, o município angariou R\$ 1.385.609,00. O programa **Proinfância**, que se destina à assistência financeira aos municípios para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliário para a educação infantil foi o que mais propiciou recursos ao município de Santana. Por meio dele, a secretaria de educação captou o valor de R\$5.376.052,00.

O município também recebeu recursos do **Programa Brasil Carinhoso**, que segundo a Resolução nº 19/2014/FNDE/MEC tem o seu desenvolvimento integrado em várias vertentes e uma delas é expandir a quantidade de matrículas de crianças entre 0 e 48 meses, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em creches públicas ou conveniadas. O Programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. No caso de Santana, foram recebidos R\$ 170.960,00 no ano de 2014, referente a 143 crianças. Para a ação **Construção de quadras** esportivas, foram repassados R\$ 304.896,00 de acordo com as necessidades demonstradas pelo município quando da elaboração do PAR. O programa **Projovem** tem como objetivo elevar a escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental, visando à conclusão desta etapa por meio da modalidade de Educação de Jovens e Adultos integrada à qualificação profissional e o desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania, na forma de curso. Para ações referentes ao cumprimento dos objetivos deste programa, o município recebeu o valor de R\$ 38.760,00 somente no ano de 2014.

Para efeito de dimensionar os valores proporcionais de cada uma das fontes analisadas, vejamos os gráficos a seguir relativos ao ano de 2009, ano em que se aportaram os primeiros recursos oriundos do PAR e o ano de 2013, visto que os recursos relativos ao ano de 2014 não foram informados no SIOPE.

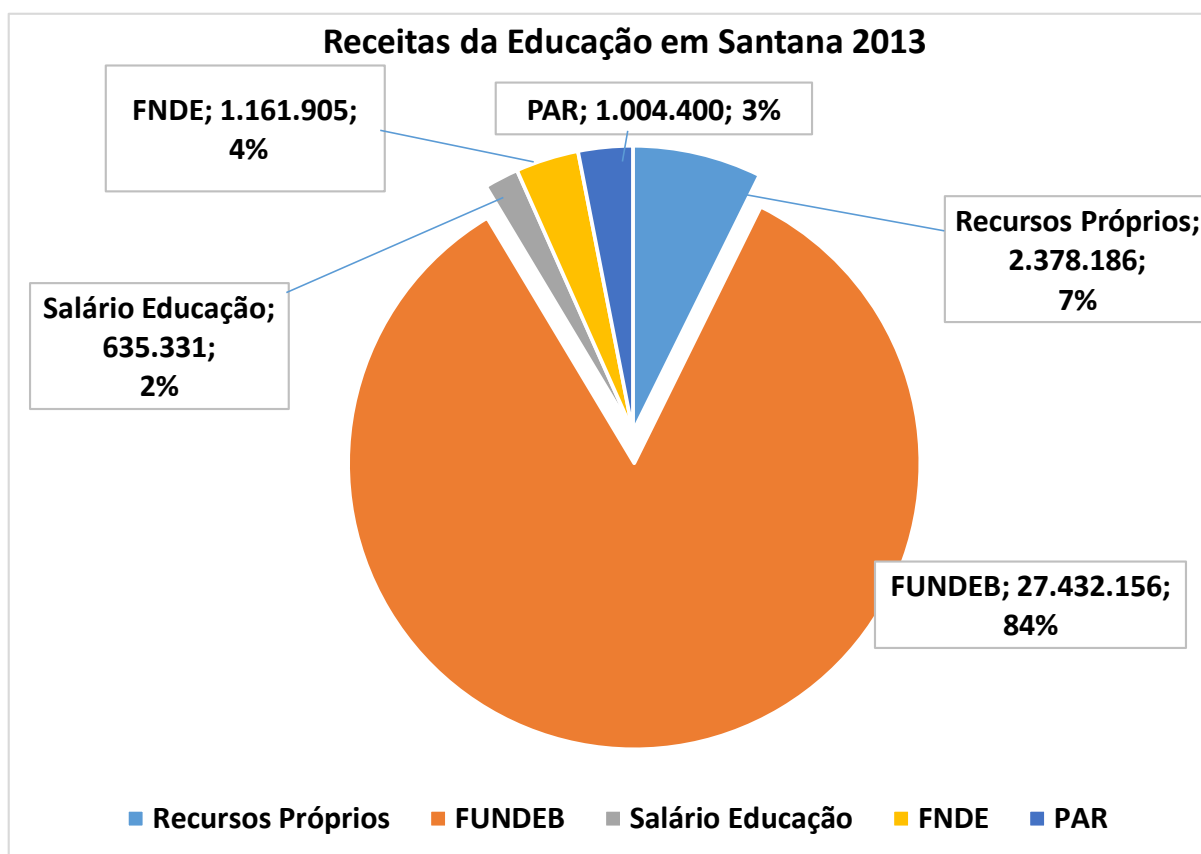
Gráfico 3: SANTANA: Receitas da Educação em relação as despesas com a função educação - 2009



Fonte: FNDE. Gráfico elaborado pela autora.

Sem dúvida, a maior parte das receitas que mantem a educação municipal de Santana são os oriundos do FUNDEB. Em 2009 eles representaram 87% do total enquanto a segunda maior fonte foram os recursos próprios na base de 8% das receitas do ano. As receitas relativas aos Programas decorrentes do Plano de Ações Articuladas no ano de 2009 representavam 1% do total. Todavia, no ano de 2013 essa proporcionalidade sofreu ligeira alteração, como se pode conferir no gráfico a seguir:

Gráfico 4: SANTANA: Receitas da Educação em relação as despesas com a função educação - 2013



Fonte: FNDE. Gráfico elaborado pela autora

Os recursos do FUNDEB passaram a representar 84% do total das receitas em educação em 2013, enquanto os do PAR passaram a representar 3%. Houve também aumento proporcional dos recursos do FNDE e do Salário Educação. Como podemos perceber no gráfico, é notório o montante de recursos destinados à educação, com um valor de mais de R\$ 27 milhões ao ano. Já os recursos do PAR, correspondem a somente 3% do valor das receitas do município, pouco mais de R\$ 1 milhão de reais. É importante também deixar claro, que os recursos do PAR não são recursos a mais, pois este não recebe complementação da União.

As despesas com a função educação realizadas no período da pesquisa nos mostram a totalidade dos recursos gastos com a educação no período de 2007 a 2014. A tabela a seguir demonstra o total dessas despesas bem como o valor gasto com cada sub-função.

Tabela 14 – Santana: Despesas com a Função Educação (2007-2014*)

Sub-Funções	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EF	14.910.367	18.487.032	19.191.537	19.707.136	17.957.976	20.624.296	21.804.153
ES	1.000	191.125	2.000	-	-	-	-
EI	709.597	435.087	996.814	5.809.173	8.196.777	9.434.598	13.015.450
EJA	5.186	17.361	292.230	1.176.888	1.387.621	1.429.476	1.261.614
E. Esp.	16.300	-	8.551	-	-	-	-
Outros	164.151	215.413	237.968	270.781	336.596	389.801	461.471
Total	15.806.603	19.346.021	20.729.102	26.963.979	27.878.970	31.878.173	36.542.690

Fonte: SIOPE. Legenda: EF – Ensino Fundamental; ES – Educação Superior; EI – Educação Infantil; EJA – Educação de Jovens e Adultos; EESP – Educação Especial; Outros gastos com educação Básica.

* Não estava disponível no SIOPE as despesas do ano de 2014.

Observa-se na tabela 14 que os maiores gastos foram realizados com a sub-função ensino fundamental, que em todos os anos esteve acima de 50%. Todavia, tais gastos vêm diminuindo, pois, se em 2007 representava 94,33% do total, em 2014 representava apenas 59,66% do montante dispendido em educação. Por outro lado, os gastos com a educação infantil vêm aumentando, pois em 2007 eram apenas 4,4% do total e em 2014 passaram a representar 35,6% do total da função educação.

Quanto à gestão dos recursos, observamos que o município de Santana vem aplicando o previsto na Constituição Federal na manutenção e desenvolvimento do ensino na maioria dos anos, pois conforme a tabela 15, de 2007 a 2014 o mínimo aplicado foi de 25%, exceto no ano de 2007, quando essa taxa foi de apenas 19,38%.

Tabela 15: Santana: Mínimo de Aplicação em MDE (2007-2014)

Ano	(%)
2007	19,38
2008	25,25
2009	25,15
2010	31,96
2011	26,14
2012	27,43
2013	26,30
2014	*

Fonte: SIOPE. Tabela elaborada pela autora

Os dados também revelam que o ano de 2014 foi muito crítico do ponto de vista financeiro para o município, pois os dados estão ausentes na base SIOPE. Tais dados tem como origem a Secretaria de Fazenda, é possível que a prestação de contas não tenha sido realizada naquele ano.

Quanto à aplicação do mínimo de 60% do FUNDEB com a remuneração dos professores previstos em Lei temos o seguinte quadro:

Tabela 16: Santana: Mínimo de Aplicação do FUNDEB em Remuneração de Professores (2007-2014)

Ano	Valor	(%)
2007	6.660.795,25	69,63
2008	8.962.460,79	60,91
2009	9.675.597,54	89,59
2010	10.909.437,53	95,74
2011	12.986.728,29	96,22
2012	14.264.362,28	92,21
2013	16.459.293,62	94,48
2014	*	*

Fonte: SIOPE. Nota 1 *: Dados ausentes no SIOPE. Tabela elaborada pela autora

De 2007 a 2013, apenas nos anos de 2007 o percentual foi próximo de 60%. Nos demais anos foram de mais de 69% do total dos recursos. Tal situação requer aprofundamento da pesquisa a fim de identificar as causas para as taxas elevadas. Todavia, como o município apresenta taxas muito baixas de arrecadação própria, o município de Santana mantém a educação basicamente com recursos do FUNDEB.

Por fim, cabe ressaltar no que se refere à gestão financeira da educação, que os recursos destinados à função educação, sejam do FUNDEB ou de Programas ou Projetos ainda continuam centralizados na Prefeitura Municipal, e não são repassados ao órgão responsável pela gestão da educação, no caso, para a Secretaria Municipal de Educação para que possa executá-los de acordo com o seu planejamento. Tal situação contraria a perspectiva de descentralização da gestão dos recursos financeiros conforme preceitua a LDB em seu art. 69, § 5º e as políticas educacionais recentes. Mas como o PAR tem interferido nessa dinâmica de gestão educacional da rede municipal?

3.3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A DIMENSÃO GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTANA (2007-2014)

O PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação tem o Plano de Ações Articuladas como a principal ferramenta de planejamento da educação para a construção da gestão democrática nos sistemas municipais de educação.

No município de Santana o processo de implantação do Plano de Ações Articuladas teve início ainda em 2007, após a divulgação dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica com as conversas e discussões sobre o Plano, pois de acordo com a coordenadora da época:

(...) quando foi já em 2007, não demorou muito para eles virem até Santana, foi logo após os resultados do IDEB, uma equipe do MEC e nos orientar, não fazia muito tempo que tínhamos realizado o planejamento estratégico do município, eles nos orientaram como deveríamos proceder para o planejamento estratégico e a colocação das informações na plataforma do SIMEC, para nós não foi difícil pois já tínhamos acabado de realizar nosso planejamento, então foi praticamente transferir as informações para a plataforma (Coordenação do 1º PAR).

O município de Santana atingiu as metas previstas pelo IDEB já em 2007 e mesmo assim, estava nos registros do MEC como um dos municípios prioritários para a visita da equipe do MEC e a implantação do Compromisso. Dessa forma, logo após o lançamento do Decreto nº 6.094/2007, se observou que grande parte dos municípios brasileiros assinaram o Termo de Adesão independente de atingir ou não as metas do IDEB, e no município de Santana a coordenadora do PAR no período da implantação afirma “nós não tivemos escolha, foi uma imposição do MEC para que implantássemos e realizássemos o preenchimento das informações no sistema” (Coordenadora do 1º PAR).

O Termo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura Municipal de Santana e o MEC previa o prazo de 4 anos, a partir da data da sua assinatura, que foi em 2009, “com possibilidade de prorrogação por igual ou inferior período, podendo ser rescindido por iniciativa de qualquer das partes (...)” (MEC, 2009, p.2). Acerca do Termo de Compromisso e do período de prorrogação do PAR as Coordenadoras entrevistadas não souberam informar ou não lembravam.

Durante o período de levantamento documental da pesquisa, tratamos os dados a partir dos dois ciclos de planejamento do Plano de Ações Articuladas no município. Nessa pesquisa utilizamos o Termo de Cooperação Técnica Nº 23.456, o planejamento estratégico do município e a síntese do diagnóstico dos indicadores do município.

Os dados relativos ao 1º PAR do município não foram localizados nem nos arquivos físicos da SEME e nem na Coordenação do PAR, porém, durante as visitas aos sujeitos entrevistados é que conseguimos coletar alguns dados relativos ao 1º PAR, o que ajudou na construção da análise da historicidade do PAR em Santana. As entrevistas viabilizaram

esclarecimentos e complementação de informações sobre o 1º PAR, e assim, encontramos a seguinte declaração sobre o processo de elaboração do 1º PAR:

O primeiro PAR ocorreu de forma muito apressada sem uma discussão com os participantes da rede municipal de ensino. Recebemos uma equipe do MEC que orientou a elaboração e disse como deveríamos preencher na plataforma. Não foi muito discutido até porque não tínhamos alguns conselhos implantados, mas foi elaborado pelos setores da SEME (Coordenadora do 1º PAR).

Foi um ‘diagnóstico de gabinete’, em muitos indicadores as pontuações foram 1 e 2 devido não ter a documentação organizada, regimento, frequência na reunião dos conselhos, atas, ou que ainda estavam em fase de criação e elaboração como é o caso do PME (Coordenadora do 2º PAR).

A equipe técnica local do 1º PAR foi composta por quinze membros, sendo: um dirigente municipal, oito representantes dos técnicos da SEME, dois representantes dos professores, um representante dos supervisores escolares, um representante do quadro técnico-administrativo, um representante do conselho escolar e um representante do conselho municipal de educação.

O diagnóstico da educação municipal relativo ao 2º PAR para o ciclo de 2011 a 2014 foi realizado pela equipe local, composta pelos mesmos membros que compuseram a equipe do 1º PAR municipal e foi enviado ao MEC no dia 30/09/2011. Porém, segundo a Coordenação do 2º PAR, o Plano de Trabalho com as sub-ações foram enviadas para análise do MEC posteriormente, em 10/09/2012, isto é, quase um ano depois. Segundo a coordenadora do 2º PAR

Essa demora no envio para a elaboração do Plano de Trabalho, se deu devido à dimensão 4, infraestrutura, “que requeria informações adicionais de engenheiros, topógrafos, legalização e doação de terrenos para a construção de escolas e creches para o município (Coordenadora do 2º PAR).

Observamos que os períodos de planejamento no 1º e 2º PAR não correspondem aos períodos orientados pelo MEC que seria 2007 a 2010 e de 2011 a 2014. Existe um lapso temporal entre o planejamento e a execução do PAR, a assinatura do termo de compromisso e os ciclos de duração do PAR no município. Entretanto, o manual de orientações do PAR (2011-2014) afirma que esse planejamento é voluntário e não há exigência quanto ao cumprimento de prazos:

A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, assinada pelos municípios, estados e Distrito Federal, ocorreu de forma **voluntária**, e foi realizada por todos os entes federados (...). Sendo uma ação voluntária, o Ministério da Educação **não estabelece prazos para elaboração e conclusão do PAR no sistema**. É de interesse dos municípios, estados e Distrito Federal terem o PAR elaborado e enviado para análise do MEC/FNDE no SIMEC, uma vez que, a partir do Decreto No 6.094, de 24 de abril de 2007, as ações de assistência técnica e financeira (apoio suplementar e voluntário) do Ministério da Educação serão norteadas pela adesão ao Plano de Metas e elaboração do PAR no SIMEC. O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado (MEC/PAR, 2011, p. 40, grifos nossos).

As práticas dos técnicos do MEC têm se apresentado contraditórias ao seu discurso, quando afirmam em seus documentos oficiais ser “voluntária” a adesão do município ao PDE/Plano de Metas. Entretanto, na prática o que ocorre é quase uma imposição aos municípios para a implantação do PAR visto que condiciona o financiamento de algumas ações à adesão ao PAR. A Lei nº 12.695/2012 define as quatro dimensões abrangidas pelo PAR passíveis de serem financiadas ou receberem apoio técnico do MEC, sendo elas:

Art. 2º - O PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR, de que trata o art. 3º. [...] § 1º A elaboração do PAR será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em 4 (quatro) dimensões: [...]I - gestão educacional; [...]II - formação de profissionais de educação; [...]III - práticas pedagógicas e avaliação; [...] IV -infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2012).

Além disso, os resultados do IDEB por parte do MEC refletem as condições para o financiamento das ações como que alertam Adrião e Garcia (2008, p. 792) quando afirmam que a adesão ao Compromisso, pode reduzir “os processos pedagógicos ao preparo para os exames externos, considerando-se que os resultados das avaliações concorrerão para o aumento dos recursos”.

A ideia da política do planejamento multidimensional e articulado com os entes federados é interessante com a intermediação das universidades e outras organizações educacionais como a UNDIME e sindicatos educacionais auxiliam na implantação da política e a prioridade na alocação dos recursos, sem interferências político-partidárias. Para Luce e Farenzena, (2007, p. 11) a política do MEC se caracteriza como uma “descentralização convergente” levando em consideração a prestação de contas dos entes que aderem ao Compromisso ou ainda também, pode ser caracterizada como uma descentralização

monitorada, considerando a exigência de um Planejamento de Ações Articuladas (PAR) e pela existência do IDEB em que é tomado como medida de avaliação das ações que foram ou não realizadas. Dessa forma, os discursos da descentralização e da autonomia dos entes federados entram em contradição quanto a implantação dessa política.

O Relatório Público da síntese do diagnóstico do 1º PAR no município de Santana/AP nos indica a situação de cada dimensão conforme a avaliação da equipe técnica local por ocasião da elaboração do PAR. A tabela 16 nos demonstra tal situação:

Tabela 17: Santana: Síntese das pontuações das Dimensões do 1º PAR

Dimensões	Pontuações					Total
	4	3	2	1	n/a	
1. Gestão Educacional	0	6	6	7	1	20
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	1	2	1	6	0	10
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	1	3	2	2	0	08
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	1	8	5	0	13
Total	2	12	17	20	1	52

Fonte: SIMEC/MEC (2009)

De acordo com a tabela 16 o município de Santana recebeu maior número de pontuação 1 e 2 que totalizam 71% do total de indicadores, o que demonstra que há na rede uma situação mais para *ruim* do que *boa*. As dimensões Gestão Educacional e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos foram as responsáveis pelo maior número de pontuações 1 e 2, revelando estar nessas dimensões as maiores fragilidades. As pontuações 3 e 4 que representam uma situação *boa* ou *ótima*, porém correspondem apenas a 26,9% dos indicadores do 1º PAR.

Em relação à dimensão da Gestão Educacional, 30% dos indicadores receberam pontuação 3, que é considerada *boa* segundo a avaliação do MEC. E, 70% das pontuações da gestão foram 1 ou 2 o que expressa uma situação *insatisfatória*.

A elaboração do 2º Plano de Ações Articuladas no município de Santana, ciclo 2011 a 2014, foi realizado no 2º semestre de 2011 com a participação da equipe local.

Segundo informações dos entrevistados a elaboração do 2º PAR:

Foi feita através de reunião da equipe local, envolvendo vários segmentos entre eles a secretária, diretores de todos os departamentos, representantes de professores tanto da zona rural, como da urbana, pedagogos da zona rural e urbana, representantes de diretores, representantes de conselho escolar, e representantes do conselho municipal de educação nós tivemos toda essa equipe reunidas 3 vezes por semana tanto de manhã como a tarde, onde eram feitos diagnósticos e análise (Coordenadora do 2º PAR).

A síntese dos resultados do diagnóstico do 2º PAR realizado pela equipe local do município está disponível na tabela 18, a seguir.

Tabela 18: Santana: Síntese das pontuações das Dimensões do 2º PAR

Dimensões	Pontuações					
	4	3	2	1	n/a	Total
1. Gestão Educacional	0	9	16	3	0	28
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	0	7	5	4	1	17
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	0	9	5	1	0	15
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	0	14	8	0	22
Total	0	25	40	16	1	82

Fonte: SIMEC/MEC (2015)

Como podemos analisar na tabela 18, nenhum indicador recebeu a pontuação 4. Quase 50% dos indicadores obtiveram a pontuação 2, se somarmos as pontuações 1 e 2 obteremos um total de 68,2% de indicadores o que descreve uma situação insuficiente e, por isso, aponta mais aspectos negativos e de situação crítica ao município. As dimensões gestão educacional e infraestrutura física e recursos pedagógicos tem sido os principais responsáveis pela situação insuficiente.

E, se comparamos o 1º e 2º diagnóstico do PAR, em um panorama geral, podemos perceber que 71% das pontuações 1 e 2 estão no 1º PAR e no 2º PAR são 68,2%, isto é, houve uma quase insignificante alteração na situação do município em relação aos indicadores. Inclusive 2 indicadores que demonstravam pontuação 4 no 1º PAR não mais apareceram no 2º PAR.

Em relação à dimensão Gestão Educacional no 2º PAR, 67,8% dos indicadores apresentaram-se com insatisfatórios ou críticos. Se comparados ao 1º PAR em que 70% dos indicadores também foram pontuados como insatisfatórios ou críticos, observa-se que nessa dimensão teve uma quase insignificante evolução de 2,2% a mais.

No que se refere ainda a baixa pontuação de indicadores de Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos no 1º e 2º PAR, pudemos identificar através dos termos de compromisso (Extrato de execução do Plano de Ações Articuladas - PAR) disponíveis em consulta pública no SIMEC (2015), planejamento para investimentos nessa dimensão (4), em indicadores da área 2, sendo:

a) seis termos de compromisso relativos a compra de mobiliário, equipamentos e materiais didáticos e pedagógicos (ações e sub-ações do indicador 4.2.11);

- b) um termo de compromisso de infraestrutura (reforma) de unidades escolares que ofertam EF na zona urbana (ações e sub-ações do indicador - 4.2.5/emenda parlamentar);
- c) aquisição de nove ônibus escolares (ações e sub-ações do indicador - 4.2.12);
- d) quatro escolas contempladas com construção/ampliação de salas de aula para a educação do campo, indígena ou quilombola (ações e sub-ações do indicador 4.2.10);
- e) duas escolas contempladas com construção/ampliação de salas de aula de EF na zona urbana (ações e sub-ações do indicador 4.2.9) (MEC/PAR, 2015).

A coordenadora do 2º PAR afirma que “o prefeito não tinha a noção do que era o PAR, quando ele soube que era para receber recursos, toda a atenção começou a ser dada para a elaboração do PAR”. Não obstante, os recursos decorrentes do PAR considerando a totalidade das receitas para com o financiamento da função educação no município são ínfimos, conforme já demonstramos anteriormente. Para o ano de 2009, representou 1% e em 2013, apenas 3% do total das receitas.

O que também temos observado é que muitos dos recursos que foram alocados ainda no 1º PAR, foram prorrogados e estão em execução e não foram ainda concluídos por parte do município, como é o caso daqueles destinados à construção de creches. Mas quais as implicações do PAR para a democratização da gestão? A análise dos principais indicadores a seguir nos dará pistas a esse respeito.

3.4 OS INDICADORES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTANA (2007-2014)

Os indicadores de gestão democrática no 1º e 2º PAR que são objetos desse estudo são seis: Conselho Escolar, Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar, Comitê Local do Compromisso, Conselho do FUNDEB e Critérios para a escolha de Diretores.

A pontuação que revela o diagnóstico da situação a respeito de cada indicador realizado por ocasião do 1º PAR (2007) e do 2º PAR (2011) demonstrada a seguir nos subsidiará a análise da evolução do desenvolvimento das condições de democratização da gestão em Santana.

Quadro 10 – Santana: Pontuação dos indicadores de gestão democrática no 1º e 2º PAR

PAR	CE	CME	CAE	Comitê Local	Conselho do FUNDEB	Critérios para a Escolha de Diretores**
1º PAR (2007-2010)	3	1	1	*	*	1
2º PAR (2011-2014)	3	3	2	1	2	3

Fonte: SIMEC – Elaborado pela autora. Nota 1: * Indicador ausente no 1º PAR. Nota 2: ** No 2º PAR esse indicador foi remanejado para a Dimensão Gestão de Pessoas.

No quadro 10, o diagnóstico situacional da gestão democrática da educação no município de Santana informado pela SEME, indicou que no 1º PAR dos quatro indicadores analisados⁶¹, em três deles (Existência e funcionamento de CME; Existência e funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar e Critérios para escolha de diretores) a pontuação atribuída foi 1, o que demonstra uma situação muito crítica, revelando aspectos negativos. Apenas um indicador foi diagnosticado com a pontuação 3 (Existência e funcionamento de Conselho escolar), que descreve uma situação satisfatória. Já no 2º PAR dos seis indicadores analisados, três indicadores receberam a pontuação 3 (Existência e funcionamento de Conselho escolar, Existência e funcionamento de CME e Critérios para escolha de diretores), dois indicadores receberam pontuação 2 (Existência e funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar e Existência e funcionamento do Conselho do FUNDEB). Apenas o Escolar um indicador recebeu pontuação 1 (Comitê Local).

Essa situação deverá ser analisada mais detalhadamente em cada indicador nos itens a seguir, na perspectiva de compreender as implicações do PAR para a democratização da gestão por meio da análise do funcionamento de cada um desses indicadores no âmbito da rede municipal.

3.4.1 Existência, composição e funcionamento dos Conselhos Escolares (CE)

O município de Santana desde 1994 já dispõe da sua lei específica N.º 153/94 que trata sobre a criação do Conselho Escolar nos estabelecimentos do sistema municipal de ensino. A existência de Conselhos Escolares na rede municipal de Santana é também mencionada na Lei Orgânica do Município, promulgada em 1992, revisada e atualizada no ano de 2000, em seu art. 159 e 160, define as funções do CE e a elaboração de um regimento da escola que seja participativo:

Art. 159 – As escolas públicas municipais contarão com conselhos escolares, constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar, com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora na forma da Lei.

Art. 160 – Os estabelecimentos de ensino deverão ter um regimento elaborado pela Comunidade Escolar, homologado pelo conselho da escola e submetido a posterior aprovação do Conselho Municipal de Educação (SANTANA, 2000, p. 34).

Entretanto, a rede municipal justificou que possui escolas que não tem os Conselhos Escolares constituídos, principalmente “porque ainda tem funcionários do contrato administrativo, ou seja, não são efetivos, e esta é uma das exigências conforme o estatuto do

⁶¹Dos seis indicadores focalizados neste trabalho, dois deles não constavam no primeiro PAR (o Comitê Local e Conselho do FUNDEB).

conselho escolar” (Conselheira do CE - governamental). Como podemos analisar, ainda há funcionários públicos admitidos por contratos administrativos, sem estabilidade no cargo e sem passar por provas e títulos.

Os Conselhos Escolares são de grande importância por serem os incentivadores da participação, contribuindo para a construção de uma cultura democrática que rompa com a lógica do poder centralizador das decisões de um pequeno grupo, estimulando assim, um local de exercício contínuo e cotidiano do diálogo e da negociação, “um espaço de aprendizagem participativa, democrática e de *empowerment* de seus componentes (...) que, se desenvolvem como construção da comunidade escolar, a democracia estará sendo construída, ativamente, e vivenciada em processos concretos” (WERLE, 2003, p. 11).

A composição do Conselho Escolar no município de Santana é de 9 (nove) conselheiros, sendo um titular e um suplente de cada segmento da comunidade escolar. O diretor da Unidade Escolar é membro “nato” e não passa por eleição, tendo sua participação garantida no CE, mas não poderá ser o presidente (SANTANA, 2000). No instante em que a uma legislação dá poderes a integrantes dos Conselhos não passarem por eleição, estão utilizando de procedimentos antidemocráticos, visto que os conselhos representam a participação nas discussões e o poder de tomar decisões.

Nesse caso, os direitos civis de uma comunidade em que envolve a efetiva participação com engajamento nas questões de interesse público, envolve também igualdade política entre todos os participantes, participação ativa, tolerância, voluntariedade e, o espaço deve ser propício para concordar ou discordar dos pontos de vista propostos sem constrangimento, passividade ou imposições.

O quadro 11 apresenta o diagnóstico realizado pela equipe local do município quanto ao indicador “Existência de Conselhos Escolares (CE)” no 1º e 2º PAR.

Quadro 11 - SANTANA: Diagnóstico do Indicador Conselho Escolar

PAR	Indicador	Pontuação
1ª versão do PAR (2007-2010)	Existência de Conselhos Escolares	3
2ª versão do PAR (2011-2014)	Existência e funcionamento de Conselhos Escolares	3

Fonte: SIMEC – Elaborado pela autora.

De acordo com o quadro 11 o indicador “Existência de Conselhos Escolares” no 1º PAR (2007-2010) recebeu a pontuação 3, o que, de acordo com as convenções do MEC, significa que há conselhos escolares atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede; que a secretaria

sugeria e orientava a implantação dos CE e que as escolas da rede, em parte, se mobilizavam para implantar CE.

No 2º PAR (2011-2014) o indicador “Existência e funcionamento de Conselhos Escolares” por ocasião da pontuação 3 gerou cinco sub-ações, a serem realizadas pela SEME, como:

- a) qualificar os técnicos da SEME que são responsáveis pela implantação e fortalecimento dos conselhos escolares; b) instituir um grupo articulador de criação e fortalecimento dos conselhos escolares e de outros documentos relacionados a gestão democrática da escola; c) sensibilizar a comunidade escolar e local dentre eles: pais, professores, diretores escolares, demais funcionários da escola e comunidade, sobre a importância da gestão democrática na escola, e mobilizá-la para a implantação do conselho escolar onde ele não existir; e) monitorar e apoiar a atuação dos conselhos na rede de ensino; f) incentivar a integração entre os conselhos escolares (PAR 2011-2014).
- b)

Segundo uma entrevistada integrante do Conselho Escolar que faz parte da equipe de fortalecimento dos conselhos escolares, as sub-ações que se referem ao monitoramento e apoio aos conselhos escolares, bem como a integração entre eles não ocorreram.

Quando perguntamos à Conselheira sobre a existência, implantação e funcionamento dos CE na rede municipal de ensino ela assim descreveu o processo:

90% das escolas têm Conselhos Escolares implantados, por que as mesmas trabalham com caixas escolares, e os representantes do caixa escolar são eleitos dentro da composição do Conselho Escolar. Ficando entendido que o caixa escolar é o órgão que trabalha com o recurso financeiro da unidade escolar e é tirado de dentro da composição do Conselho Escolar (...) na implantação dos conselhos escolares a SEME vem para as escolas faz uma assembleia, sensibiliza todos os envolvidos na escola e mostra o que é o conselho, qual a função do conselho, mostra o que pode e o que não pode fazer, orienta de acordo com as leis, e orientamos que façam as assembleias por segmento. É assim que orientamos (Conselheira Escolar).

No que diz respeito ao funcionamento dos Conselhos Escolares a conselheira avalia que

A implantação é uma beleza... já o funcionamento é uma dificuldade, pois a gente percebe que há uma negação. Os próprios pais dizem que o conselho escolar não funciona ou não tem tempo de participar. Os Caixas escolares, as pessoas têm medo de se envolverem com as questões financeiras e não querem participar (Conselheira Escolar).

Como podemos perceber na fala da entrevistada, os conselhos são implantados principalmente por ser uma exigência da União para a composição dos caixas escolares, pois somente dessa forma, as escolas terão acesso aos recursos. Sendo que, o Conselho Escolar pode exercer, também, a função de Unidade Executora (UEX), responsável por receber os recursos do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola). Mas sua atuação não deve se restringir apenas às ações financeiras. Outro aspecto interessante diz respeito ao fato de que, quando o conselho

escolar não exerce a função de Unidade Executora, não há necessidade de registrá-lo em cartório. Mas, mesmo não sendo a Unidade Executora, o conselho escolar deve participar do planejamento e da execução dos recursos financeiros (MEC/PAR, 2011).

No levantamento de dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) não encontramos registrados no município de Santana os ‘Conselhos Escolares’ como Unidades Executoras, o que foram encontrados foram ‘Caixas Escolares’. De acordo com o MEC, as Caixas Escolares são unidades executoras, com personalidade jurídica de direito privado, com CNPJ, sem fins lucrativos. É, portanto, categoria de associação, não pertence à administração pública, é apenas vinculada à escola. As Caixas Escolares têm como objetivo gerir a verba transferida, por isso, chamada de Unidade Executora. Portanto, todas as escolas devem possuir sua Caixa Escolar e aquelas escolas com pequena quantidade de alunos (até 50 alunos), é facultativa a criação da unidade executora. Nesta situação, a escola recebe o recurso por meio da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação (MEC/FNDE).

Para receber os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) as escolas públicas do município precisaram criar suas Caixas Escolares. Os recursos do PDDE servem para compra de material de consumo; manutenção, conservação e reparos na unidade escolar; e pequenos investimentos em bens permanentes. Servem também para ações previstas na escola, incluindo acessibilidade, programações culturais, educação integral, atletas na escola, dentre outros.

Nesse sentido, o discurso da “descentralização administrativa” que é um dos mecanismos, segundo Bresser-Pereira (1996), para a organização institucional e é um dos objetivos da Reforma do Estado que envolve mudanças na gestão e no funcionamento dos sistemas de ensino, em que as Unidades Escolares têm então uma autonomia relativa, pois esta deverá ser gerenciada pelo poder central através dos mecanismos de controle. E, sendo os caixas escolares instituições de direito privado não pertencentes as escolas públicas, o que observamos nesse caso, é uma instituição privada dentro de uma instituição pública, como nos alertava Peroni (2005), onde a lógica que prevalece é a da gestão privada.

No que diz respeito aos recursos financeiros da educação ao município, destacamos os repasses realizados ao município pelo governo federal através de diversos Programas as escolas da rede municipal de ensino de Santana, por meio dos caixas escolares, tais como: PDDE – Educação Básica, PDDE – Atleta na Escola, PDDE – Acessibilidade, PDDE – Educação Integral, PDDE – Escola Campo, PDDE – Escola Sustentável, PDDE – Cultura na Escola, PDE – escola.

No que diz respeito às receitas com repasses diretamente as escolas da rede municipal de Santana fizemos um levantamento financeiro anual do período desde a chegada do PAR ao município. O quadro 12 apresenta o montante financeiro anual recebido pelas escolas por meio das Caixas Escolares:

Quadro 12 – Santana: Receitas do PDDE por Programa para as escolas da rede municipal de Santana (2007-2014)

Ano	Programas	Nº de escolas atendidas	Total de Recursos Recebidos
2007	PDDE – Educação Básica	10	56.728,40
	PDE – Escola	01	31.000,00
	Total em R\$	-	87.728,40
2008	PDDE – Educação Básica	11	72.418,50
	PDDE – Acessibilidade	01	16.000,00
	Total em R\$	-	88.418,50
2009	PDDE – Educação Básica	19	139.942,10
	PDDE – Educação Integral	10	279.592,02
	PDE – Escola	08	114.000,00
	Total em R\$	-	533.534,12
2010	PDDE – Educação Básica	20	155.870,50
	PDDE – Educação Integral	10	328.083,72
	Total em R\$	-	483.954,22
2011	PDDE – Educação Básica	04	22.523,10
	PDDE – Acessibilidade	01	7.000,00
	Total em R\$	-	29.523,10
2012	PDDE – Educação Básica	28	159.166,48
	PDDE – Acessibilidade	06	56.600,00
	PDDE – Escola Campo	04	73.800,00
	PDDE – Educação Integral	20	660.159,86
	PDE – Escola	04	151.000,00
	Total em R\$	-	1.100.726,34
2013	PDDE – Educação Básica	28	243.900,00
	PDDE – Estrutura (Acessibilidade)	10	96.600,00
	PDDE – Estrutura (Escola Campo)	02	30.000,00
	PDDE – Qualidade (Escola Sustentável)	06	56.000,00
	PDDE – Qualidade (Atleta na Escola)	05	5.787,00
	PDDE – Educação Integral	22	954.358,72
	Total em R\$	-	1.386.645,72
2014	PDDE – Educação Básica	34 ⁶²	129.984,02

⁶² O município de Santana no ano de 2014 possui 31 escolas e 17 anexos de escolas. Entretanto, o repasse do PDDE no ano de 2014 foi para 34 caixas escolares. Nessa pesquisa, não conseguimos identificar o porquê de 34 caixas escolares terem recebido o recurso.

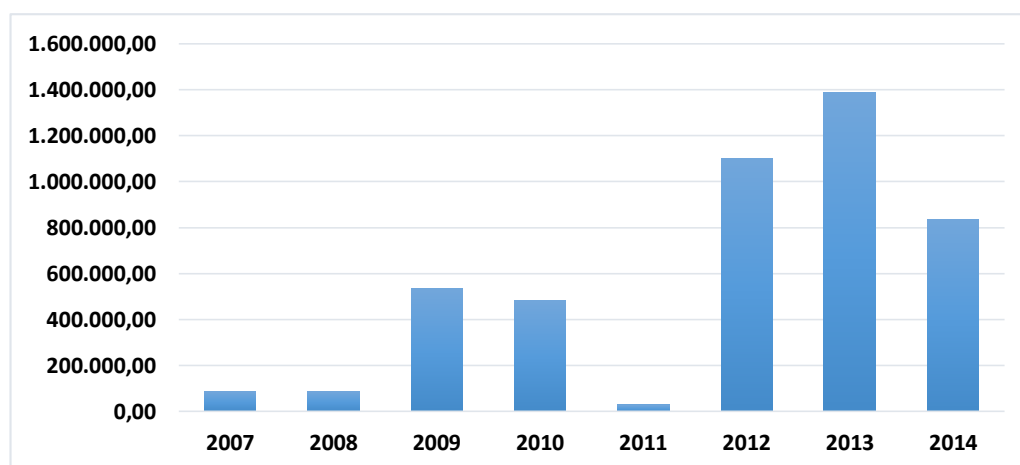
	PDDE – Estrutura (Acessibilidade)	03	37.400,00
	PDDE – Qualidade (Atleta na Escola)	10	12.129,00
	PDDE – Qualidade (Cultura na Escola)	05	61.000,00
	PDDE – Educação Integral	25	594.631,54
	Total em R\$	-	835.144,56
Total Geral em R\$		-	4.545.674,96

Fonte: FNDE/SIOPE (2015) – Organizado pela autora.

De acordo com o quadro 12, podemos perceber um volume de repasses no montante de R\$ 4.545.674,96 para as escolas públicas da rede municipal em um período de 8 anos. Se compararmos o recurso do ano de 2007 com o de 2014, os recursos aumentaram 945% e se comparado ao ano de 2013, o crescimento foi de 1.580%.

Nos dados do SIOPE podemos identificar o volume de recursos repassados diretamente as caixas escolares das escolas públicas da rede municipal de Santana. Os recursos referem-se aos Programas criados a partir do PDE/Plano de Metas.

Gráfico 5 – Total de repasses do PDDE para as escolas da rede municipal 2007 - 2014



Fonte: SIOPE (2016)

Como podemos observar no gráfico 5 comparando os anos de 2007 e 2014 houve um elevado crescimento nos repasses financeiros destinados aos caixas escolares das escolas municipais. O quadro 12 indica os programas que foram implantados e a quantidade de escolas que receberam esses programas através das caixas escolares.

Os dados revelam também um aumento no número de caixas escolares que em 2007 eram 10 e em 2014, já haviam 34 implantadas. O quadro 12 aponta um crescimento nos valores dos repasses a partir de 2009, isso pode ter ocorrido devido a assinatura do Termo de Adesão

ao Compromisso Todos pela Educação entre o governo federal e o município de Santana e consequentemente a incorporação dos programas no âmbito do PAR no município.

Os programas estão sendo criados gradativamente no município, à medida que as escolas organizam os seus Conselhos Escolares, os primeiros programas foram o PDDE e o PDE – Escola em 2007, o PDE-Acessibilidade é criado em 2008, o Programa Educação Integral em 2009, em 2012 o programa Educação do Campo, no ano de 2013 é a vez dos programas Atleta na Escola e Escola Sustentável e em 2014 o programa Cultura na Escola também foi contemplado para o município.

O Programa Educação Integral foi implantado no ano de 2009 em 10 escolas municipais, chegando a 25 escolas no ano de 2014. É o Programa que mais tem absorvido recursos do FNDE, no total de R\$ 2.816.825,86 em 5 anos⁶³, atingindo 62% do valor total das receitas que foi de R\$ 4.545.674,96 destinados aos caixas escolares das escolas públicas municipais de Santana.

Tabela 19 – Santana: Total de Recursos do PDDE recebidos pelas Caixas Escolares da rede municipal no período de 2007-2014

Ano	Nº de caixas escolares	Total de Recursos Recebidos
2007	10	87.728,40
2008	11	88.418,50
2009	19	533.534,12
2010	20	483.954,22
2011	04	29.523,10
2012	28	1.100.726,34
2013	28	1.386.645,72
2014	34	835.144,56

Fonte: FNDE/SIOPE

Os dados da tabela 19 mostram que o número de caixas escolares tem crescido na rede municipal, em 2007 eram apenas 10 caixas escolares e em 2014 já eram 34. Em 2011 observou-se uma queda no número de caixas escolares que receberam recursos, isso pode ter ocorrido devido a não prestação de contas ao FNDE, nesse caso, os caixas escolares ficam na condição de inadimplentes e não recebem recursos até efetivarem a prestação de contas.

É notório, no documento “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” elaborado pelo MEC e proposto ao município de Santana, e consequentemente as

⁶³O Programa Educação Integral transferiu recursos para o município nos anos 2009, 2010, 2012, 2013 e 2014.

unidades escolares. A desconcentração de tarefas do MEC para as unidades escolares fazem com que as escolas se preocupem mais em atingir as metas propostas pelo MEC do que com os procedimentos pedagógicos para a melhoria da qualidade da educação. A ideia é de um modelo gerencial para educação, onde a política é planejada verticalmente e descentralizada na sua execução. Nesse exemplo, cabe ao MEC a centralização das informações e aos municípios a execução dos 13 (treze) itens que são atribuídos aos membros do CE e que perpassam desde a promoção, discussão, criação, assessoramento, fiscalização, avaliação, integração, até garantias de aprovação, encaminhamento e divulgação de ações.

Embora a caixa escolar seja parte do Conselho Escolar, o que constatamos foi a pouca participação dos conselheiros nas reuniões do CE nas escolas da rede municipal, o que inviabiliza a construção de uma gestão democrática e um planejamento coletivo para a construção da autonomia da escola.

3.4.2 Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)

No que diz respeito ao diagnóstico desse indicador da gestão no município de Santana, nas duas versões do PAR foi o seguinte:

Quadro 13: Santana: Diagnóstico do Indicador Conselho Municipal de Educação

PAR	Indicador	Pontuação
1ª versão do PAR (2007-2010)	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação	1
2ª versão do PAR (2011-2014)	Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação	3

Fonte: SIMEC – Elaborado pela autora

Notadamente, houve um avanço na pontuação entre os diferentes anos. A pontuação 1 expressa, conforme o MEC, “quando não existe um CME implementado ou quando o CME existente é apenas formal”. Embora exista lei aprovada desde 1998, o Conselho foi diagnosticado pela equipe que elaborou o 1º PAR como inexistente ou não funcionava. Na 2ª versão do PAR, o CME foi diagnosticado com pontuação 3. A conselheira entrevistada justificou essa pontuação devido a melhor organização da documentação e que:

Existe o Conselho Municipal de Educação - CME, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados; o CME zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SEME no planejamento

municipal da Educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais (Conselheira do CME - Representante governamental).

Nesse sentido, existe a pouca representatividade na composição do CME da sociedade civil, o CME também fica inviabilizado de realizar algumas ações devido à falta de transparência nos recursos financeiros que impedem o debate e o planejamento coletivo das ações junto a SEME; a não representação da sociedade civil no CME, inviabilizando assim a participação do CME. Porém, segundo a conselheira o CME tem auxiliado no planejamento municipal da Educação, bem como no acompanhamento e avaliação das ações educacionais do IDEB.

Como se pode perceber na resposta da entrevistada é que a democratização da educação não tem ocorrido no município, pois a SEME não tem autonomia para gerenciar o seu próprio orçamento e nem o CME, pois segundo a Lei Municipal Nº 366 de 1998, o Conselho tem o papel somente de “assessorar” a política e da legislação educacional municipal. O que retira a autonomia política dos conselheiros de participar de todos os temas relativos à educação municipal.

Dessa forma, aponta como necessidade para a melhoria da atuação do CME:

A descentralização dos recursos financeiros da prefeitura para a Secretaria Municipal de Educação e a ampliação da representatividade na composição do conselho que garanta a participação da sociedade civil com auxílio de um estudo envolvendo profissionais do MEC (Conselheira do CME - Representante governamental).

O Conselho Municipal de Educação (CME) foi criado pela Lei Nº 366 de 14 de abril de 1998, no seu art. 1º aponta que o CME é criado “com a finalidade básica de assessorar o Governo Municipal na formulação da política e legislação educacional do município” (SANTANA, 1998) e apresenta 21 finalidades para o CME:

- I – **Normatizar** procedimentos educacionais no âmbito do município, analisar ou propor programas, projetos ou atividades de expansão e aperfeiçoamento (...);
- II – **Analisar, autorizar** o funcionamento de unidades escolares de direito privado e reconhecer unidades escolares (...);
- III – **Sugerir** diretrizes (...)
- IV – **Promover:** a) O acompanhamento e o controle social na aplicação de recursos (...);
- IX – **Supervisionar** a realização do Censo Escolar anual; (...)
- XIII- **Avaliar** o ensino ministrado pela Administração Municipal e **recomendar** diretrizes à sua expansão e aperfeiçoamento;
- XX – **Aprovar** o calendário;
- (...) (SANTANA, 1998, p. 01-03) [destaque em negrito nossos]

Ao observar as finalidades do CME percebe-se que o órgão é responsável pela orientação na condução do Sistema Municipal de Educação de Santana, da formulação da política, da legislação educacional e pelas ações destacadas, entendemos que o CME tem caráter mais amplo: consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador. De acordo com a Lei Nº 366/1998 - PMS, o conselho é composto por:

Quadro 14 – Santana: Composição do Conselho Municipal de Educação (CME)

Membros
I – um representante da Secretaria Municipal de Educação
II – um representante dos professores municipais
III – um representante dos diretores das escolas públicas municipais
IV – um representante dos servidores das escolas públicas do ensino municipal
V – um representante dos Conselhos escolares municipais
VI – um representante dos estabelecimentos particulares de ensino fundamental
VII – um representante do órgão estadual de ensino, sediado no município

Fonte: Prefeitura Municipal de Santana – Elaborado pela autora.

A lei de criação do Conselho não menciona aspectos quanto à paridade de seus membros entre representantes do poder público e da sociedade civil. No que se refere aos critérios de escolha destacamos no §4º do art. 2º da Lei 366/1998 - PMS que uma parte dos representantes poderão ser escolhidos democraticamente em assembleias e os demais devem ser indicados, “os representantes II, III, IV e V serão escolhidos em assembleias especialmente convocadas e os demais serão indicados por suas entidades para nomeação do prefeito” (SANTANA, 1998, p. 4). Entretanto, a própria composição do CME deixa clara a disparidade entre poder público e sociedade civil, quando não é proposto na composição da Associação de pais e mestres, os sindicatos, as Organizações Não-Governamentais, o Ministério Público, dentre outros órgãos de representação colegiada.

Os representantes do CME, após escolhidos, são nomeados pelo prefeito para o mandato de 04 (quatro) anos, podendo este tempo ser renovado por mais um mandato. O presidente do Conselho ficará por dois anos, podendo ser reeleito. As reuniões ordinárias devem ocorrer quinzenalmente e extraordinariamente sempre que convocados.

De acordo com uma representante do CME entrevistada:

(...) as reuniões até ocorrem, mas as coisas não são encaminhadas como deveriam, não há regulamentação das resoluções (...), a gente assessora a SEME como técnica da SEME, mas deveria ser pelo CME, embora o CME esses tempos esteja mais atuante para a aprovação do Plano Municipal de Educação (Representante do CME - Representante governamental).

Podemos assim perceber que existe o CME no município, a composição se dá praticamente pelo poder público e existe pouca efetividade na atuação na execução das suas competências enquanto órgão colegiado do CME. Dessa forma, compreendemos que o Conselho Municipal de Educação não está atuando conforme o que se define em lei como suas competências. Além de haver pouca participação dos membros do CME no que se refere ao acompanhamento da execução dos recursos da educação, ele é pouco atuante na resolução das demandas e ações que deveriam ser executadas pelo Conselho.

O fato de o CME não contar com integrantes da sociedade civil com atuação crítica e comprometidas com a efetividade das políticas públicas, o que pode ser um dos motivos pelo qual não há efetividade nas ações e pouco tem contribuído com a democratização e a autonomia da gestão.

3.4.3 Composição e atuação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE)

No município de Santana/AP, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CAE foi instituído pela Lei N° 488, de 10 de maio de 2001, anteriormente existia outra Lei N.º 458 de 1999 – PMS, que foi revogada. Segundo a Lei atual N° 488/2001, o CAE de Santana apresenta as seguintes características: é um órgão que tem caráter consultivo, orientador, normativo, fiscalizador e de funcionamento permanente.

No Art. 8º da Lei municipal N° 488/2001 indica a composição do CAE que deve ter 07 (sete) representantes titulares e 07 (sete) suplentes, dentre os quais estão representantes do poder público governamental e da sociedade civil, sendo: um Representante do Poder Executivo; um Representante do Poder Legislativo; dois Representantes dos Professores; dois Representantes dos Pais dos Alunos; um Representante de outros segmentos da Sociedade. Os representantes do CAE são indicados pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como, pelas respectivas entidades indicadas no art. 8º e são nomeados por ato do Prefeito.

No diagnóstico realizado pelo município no PAR, esse indicador obteve as seguintes pontuações:

Quadro 15: Santana: Diagnóstico do Indicador Conselho de Alimentação Escolar

PAR	Indicador	Pontuação
1ª versão do PAR (2007-2010)	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar	1
2ª versão do PAR (2011-2014)	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar	2

Fonte: SIMEC (2015)

Quanto à avaliação do 1º PAR nesse indicador o município de Santana recebeu a pontuação 1, o que caracteriza que o Conselho existe formalmente, apenas para receber o recurso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ou que pode não estar atuando da forma como se prevê que funcione. Ou seja, pode não estar atuando na fiscalização e nem no acompanhamento de execução dos recursos e de distribuição da merenda.

No 2º PAR, a pontuação indicada foi 2, o que implica dizer de acordo com o MEC que

é quando o CAE não é representado por todos os segmentos; não existe um regimento interno; as reuniões não são regulares; raramente acontece a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos; o CAE não acompanha a compra nem a distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; não está atento as boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação dos bons hábitos (MEC/SIMEC, 2011).

Segundo a Conselheira da Representação governamental que participou da equipe local para a elaboração do 2º PAR, justificou a pontuação 2, em que “o CAE tem representação de todos os segmentos conforme lei 11.947/2009, possui um regimento interno e fiscaliza parcialmente a aplicação dos recursos transferidos, mas as reuniões não são regulares devido a rotatividade (Conselheira do CAE - Representação governamental). Para a realização de ações para reverter essa realidade, sugerem que o CAE:

organize um calendário de reuniões para garantir o acompanhamento da compra dos alimentos/produtos distribuídos nas escolas, a fiscalização dos recursos financeiros, a qualidade dos alimentos e às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares. Garantir ainda que os conselheiros participem de cursos do PNAE (Conselheira do CAE - Representação governamental).

Embora, muitas ações não sejam monitoradas pela Coordenação do PAR, foi possível durante as entrevistas percebermos que algumas ações propostas ainda no 1º PAR como as formações e preparações dos Conselheiros em programas específicos ocorreram. Embora a conselheira representante do governo afirme que não há regularidade nas reuniões, um representante da sociedade civil afirmou durante a entrevista que as reuniões do CAE “acontecem duas vezes por semana” e sobre a atuação do CAE afirma que é:

(...) um órgão deliberativo e fiscalizador que serve pra fiscalizar os recursos oriundos do FNDE e PNAE pra compra de alimentação escolar nas escolas. Eu diria que... nós temos atuado precariamente pelo fato de não termos uma estrutura. Nós temos uma sala em uma casa que é alugada que funcionam os conselhos. Lá são três conselhos que funcionam numa sala minúscula e quando coincidem as reuniões temos que adiar... e mais... nós não temos transportes, não temos carro à disposição, não temos

combustível pra colocar no nosso transporte pra fazer a fiscalização (Conselheiro CAE - Representante da sociedade civil).

No que se refere a participação, segundo o representante o CAE é atuante e só não faz mais por que o município não dá a devida estrutura, mas que cobram em ata, fazem relatório e encaminham. Segundo ele, o CAE é muito ativo:

mas infelizmente o poder público não dá atenção devida para que possamos melhorar cada vez mais a nossa fiscalização, até porque pra eles é conveniente que nós não fiscalize... embora a gente sabe que nem tudo anda como deveria andar. A gente sabe que falta merenda escolar, as escolas estão deterioradas, as cozinhas das escolas não têm estrutura, não seguem o cardápio (Representante do CAE da sociedade civil).

Quanto à autonomia, a fiscalização e recebimento de recursos o representante do CAE afirma que a autonomia é bem limitada, pois:

Raramente somos convidados pela PMS ou SEME para discutir sobre a merenda, encontramos um conselho parado, um conselho inerte por falta de interesse e temos dois anos de prestação de conta por fazer e ainda tivemos que ficar um tempo regularizando o conselho para evitar que as crianças em 2015 deixassem de ter merenda escolar (Representante do CAE da sociedade civil).

Dessa forma, apesar da boa participação e atuação do CAE, a própria PMS inviabiliza algumas ações para que os conselhos funcionem. É importante destacar que os recursos da educação são centralizados na Prefeitura Municipal de Santana e não ocorre a descentralização desses recursos para a Secretaria Municipal de Educação, inviabilizando assim a possibilidade de discussão, de participação dos representantes da educação nas definições da aplicação dos recursos.

3.4.4 Composição e atuação do Conselho de Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

A ideia de um fundo de educação pública nacional de forma autônoma foi pensada desde os pioneiros da educação em 1932, ao propor uma vinculação e a autonomia dos recursos para o financiamento da educação independente das mudanças políticas dos administradores, onde o importante era que tivesse uma separação dos montantes para fins educacionais, além do acompanhamento e da fiscalização pela sociedade desses fundos (LIMA, 2006). A participação

da sociedade civil nos conselhos é de fato, uma participação social representada por organizações seja ela em defesa dos trabalhadores, seja em defesa dos empresários.

No diagnóstico realizado pela equipe local do PAR no município, o indicador Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB somente aparece na 2ª versão do PAR.

Quadro 16: Diagnóstico do Indicador Conselho de Controle Social do FUNDEB

PAR	Indicador	Pontuação
2ª versão do PAR (2011-2014)	Composição e atuação do Conselho do FUNDEB	2

Fonte: SIMEC (2015)

A pontuação 2, indicada no quadro 16, pela equipe local, segundo as convenções do MEC é atribuída quando o Conselho do FUNDEB, ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação, não é representado por todos os segmentos (conforme norma – Lei 11.494/2007); não existe um regimento interno; as reuniões não são regulares; raramente acontece o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (FUNDEB, PNATE, Programa de Apoio aos Sistema de Ensino para Atendimento à EJA); o Conselho nem sempre promove ampla publicidade à aplicação dos recursos.

Nesse sentido, a equipe local, diagnosticou com uma pontuação 2 no município, que é uma situação insuficiente em relação ao Conselho do FUNDEB, o que gerou ações a serem realizadas pelo município, como “a substituição de representantes de pais que sejam atuantes e que participem das reuniões, a transferência do gerenciamento de recursos do FUNDEB e PNATE da prefeitura para a Secretaria Municipal de Educação para melhorar a transparência dos investimentos” (Equipe Local/PAR 2011-2014).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de natureza contábil, e o Conselho de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos recursos do referido fundo, foram criados conjuntamente no âmbito do município de Santana, através da Lei N.º 0797/2007, de 28 de dezembro de 2007.

O Decreto 0528/2015, nomeia 11 integrantes do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) e como podemos perceber, não é paritário, sendo:

Quadro 17: Santana: Composição do CACS e FUNDEB

Membros
01 (Um) Representante da Secretaria Municipal de Educação
01 (Um) Representante do Conselho Municipal de Educação
01 (Um) Representante da Prefeitura Municipal de Santana
01 (Um) Representante do Conselho Tutelar do Município de Santana
01 (Um) Representante dos Professores da rede pública municipal
01 (Um) Representante dos Auxiliares Educacionais da rede pública municipal
01 (Um) Representante dos Diretores de Escolas públicas municipais
02 (Dois) Representantes dos pais de alunos da rede pública municipal
02 (Dois) Representantes dos alunos da rede pública municipal

Fonte: Prefeitura Municipal de Santana

De acordo com a pontuação 2, do indicador pela equipe local, o Conselho do FUNDEB não tem uma composição paritária e nem estava atuando dentro da Lei 11.494 de 2007, pois de acordo com o artigo 5º da Lei:

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º Os conselhos dos Fundos **atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local** e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares (BRASIL, 2007, grifos negrito nossos).

Durante a entrevista realizada com o presidente do Conselho do FUNDEB, o mesmo informou ser diretor da escola. Sabendo que a função de diretor é de livre nomeação e exoneração do prefeito, o presidente do Conselho não poderia assumir a função de conselheiro, devido ao seu vínculo de cargo de confiança com o governo municipal.

Segundo o entrevistado, ele participa das reuniões do FUNDEB desde 2012, mas nunca participou das reuniões do PAR, desconhece a pontuação do indicador do Conselho do

FUNDEB no PAR de 2011-2014, somente este ano que estão construindo o PAR de 2016 a 2019 é que está participando da equipe local. Afirmou que está como presidente do Conselho do FUNDEB, desde 30 de dezembro de 2015. As reuniões ocorrem mensalmente com a presença dos conselheiros e a fiscalização ocorre quando solicitamos a prefeitura através de ofícios às documentações para o Conselho:

Fazemos a prestação de contas juntamente com o CACS, pois os membros do CACS são os mesmos do FUNDEB, fiscalizamos junto ao banco e a prefeitura a entrada de recursos no município e se as despesas estão sendo pagos dentro dos limites do percentual certo e de aplicação obrigatória, recursos esses do FNDE e do PNATE. Observamos tudo, as rotas, a segurança, se o combustível foi suficiente e organizamos a fiscalização trimestralmente. Os recursos do CAE também passam por nós, apesar deles terem mais autonomia a gente valida o deles. Ou seja, todos os recursos da educação que entra no município passam por nós do Conselho do FUNDEB (Representante do FUNDEB – Representante governamental).

Quanto aos repasses que chegam ao município de Santana através do Estado são:

(...) o FPM e ICMS que é de 20%, já foi 22%, mas já caiu para 13%, para 20% e hoje o valor corresponde a 13% de novo, com essa crise a arrecadação do estado diminuiu, logo o repasse diminuiu também. Atualmente o município deixou de arrecadar devido o porto ter afundado e os impostos vêm quase tudo exclusivamente do governo federal (Representante do FUNDEB - Representante governamental).

Dessa forma, o município não está cumprindo com o repasse dos 25% para a educação dos impostos próprios.

A própria equipe local reconhece as dificuldades enfrentadas pela pouca frequência no conselho da participação da sociedade civil e o não repasse dos recursos financeiros para a Secretaria Municipal de Educação e a centralização na prefeitura municipal dificulta e inviabiliza a execução do planejamento da SEME e torna a aplicação dos recursos centralizados e sem a devida e correta fiscalização pela sociedade civil, dificultando a descentralização e a viabilidade dos debates para a construção de uma gestão democrática, participativa e autônoma.

3.4.5 Critérios para escolha de diretores no município de Santana

A escolha de diretores escolares por via democráticas através da participação da comunidade na escolha fortalece o poder político no interior das escolas e consequentemente reduz a intervenção do Estado sobre elas, e dessa forma, a escola torna-se mais autônoma e capaz de promover relações mais democráticas em seu interior.

Segundo os relatórios do Plano de Ações Articuladas, nas suas duas versões apresentaram o seguinte diagnóstico:

Quadro 18: Diagnóstico do Indicador Critérios para a Escolha de Diretores

PAR	Critérios para a Escolha de Diretores**
1º PAR (2007-2010)	1
2º PAR (2011-2014)	3

Fonte: SIMEC (2015)

De acordo com o quadro 18, o indicador da gestão educacional do PAR sobre os critérios para a escolha de diretores de escola foi diagnosticado pela equipe de elaboração do PAR com a pontuação 1, que equivale à situação de ausência de critérios para escolha da direção das escolas. No entanto, no 2º PAR recebeu a pontuação 3, que equivale uma situação boa. Em termos de legislação, de fato, as leis municipais elegem a gestão democrática como princípio. Mas na prática, o que prevalece é o critério da nomeação pura e simples, tão ao gosto dos gestores comprometidos com modelos de gestão patrimonialista e clientelista.

No que se refere à gestão dos sistemas de ensino, o PMCTE prevê:

- 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).

O inciso XVIII prevê a criação de critérios para o provimento do cargo de diretor escolar com base no mérito e no desempenho individual, o que pode lhe atribuir grande responsabilização pelo sucesso ou pelo fracasso da gestão. No entanto, a construção democrática da educação requer requisitos que vão além da competência técnica do diretor, incluindo processo eletivo tendo em vista a “legitimidade política necessária ao desempenho de suas funções” (PARO, 2007, p. 81), e isto não é considerado no Decreto.

A gestão das escolas públicas tem dois artigos específicos da Lei Nº 0849/ 2010 do Plano de Carreiras da Educação do Município de Santana (PCEMS) onde indica que a gestão das escolas públicas devem obedecer ao princípio da gestão democrática com eleição para

diretores. Entretanto, a mesma Lei não cita e nem regulamenta como deve ocorrer, afirma somente que, esse tema deve ser tratado, conforme art. 46 em uma “Lei específica, mediante proposta discutida entre o Chefe do Poder Executivo e o Conselho Permanente da Gestão da Carreira” (SANTANA, 2010, p. 16).

Até então cinco anos se passaram, estamos no final do ano de 2015 e o município não possui nenhuma regulamentação ou lei complementar sobre os critérios da eleição e todos eles são nomeados por indicação pelo prefeito municipal demonstrando que não há interesse em aprovar a Lei específica, citada no PCEMS para que ocorra de fato a gestão democrática nas escolas públicas.

3.4.6 - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso

O Comitê Local do Compromisso é segundo os conselhos de controle social da gestão democrática do PAR o mais recente instituído pelo município, através do Decreto Municipal Nº 490 de 03 de abril de 2013, que foi criado para acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Segundo o diagnóstico do PAR, o 1º PAR não havia esse indicador.

Quadro 19: Diagnóstico do indicador: Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso

PAR	Comitê Local
1º PAR (2007-2010)	*
2º PAR (2011-2014)	1

O Comitê Local do Compromisso foi implantado somente no 2º PAR, como indicador da gestão democrática da educação “existência e atuação do Comitê Local do Compromisso”. O Comitê Local tem um papel essencialmente mobilizador, sendo sua composição ampliada para além das organizações educacionais, com participação, por exemplo, do Ministério Público, dos sindicatos, das associações de moradores, das ONGs, dos Conselhos, das Igrejas e da população em geral.

Entretanto, foi observado como diagnóstico do 2º PAR, a pontuação 1, o que implica dizer que não existia ou não funcionava o Comitê Local do Compromisso. No Decreto municipal de criação do Comitê existe uma composição de 6 membros, sendo:

Quadro 20: SANTANA: Composição do Comitê Local do Compromisso

Membros
Um representante da Secretaria Municipal de Educação
Um representante do Conselho Municipal de Educação
Um representante da Promotoria da Justiça
Um representante da Câmara dos vereadores
Um representante da Sociedade Civil - igreja
Um representante dos Diretores de escolas

Fonte: Prefeitura Municipal de Santana – Elaborado pela autora

Com informações desencontradas pela SEME, esse comitê encontrava-se sem atuação durante o período da pesquisa.

É no contexto de atitudes, práticas e ações patrimonialistas que se caracteriza a confusão entre o público que serve a um interesse coletivo, e o privado que serve aos interesses individualizados. Os representantes em nome de uma coletividade tomam como seus os cargos, os recursos e os funcionários na busca de fazer as suas vontades. E na educação pública, essas práticas implicam no direito usurpado de uma educação pública e de qualidade social. As relações patrimonialistas são oriundas de um poder pessoal que se quer levar para a gestão pública. Esse tipo de comportamento na gestão da educação pública interfere no funcionamento dos conselhos na medida em que os representantes não veem ali um espaço em defesa da educação pública.

Notadamente, nos conselhos estudados nessa pesquisa foram observadas: as dificuldades ou ausência de condições de funcionamento no que se refere a espaço físico, ausência de transporte para fiscalização, falta de transparência nos recursos, composição dos conselhos não-paritária, pouca atenção as ínfimas manifestações de representação coletiva na pesquisa. O que pode ainda ser caracterizada como neopatrimonialista, que é quando o gestor público nega a legitimidade do conselho como instância representativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo se ocupou de analisar as implicações do PAR para a gestão da educação na rede municipal de Santana, no Amapá, na perspectiva de avaliar seus efeitos na democratização da gestão. Partiu-se do pressuposto de que a democratização da gestão não pode ser vista em abstrato e, portanto, no sistema capitalista a participação, a descentralização e a autonomia, elementos constitutivos da democracia ganham nuances contraditórias, pois expressam a correlação de forças entre as classes sociais.

A pesquisa partiu da seguinte questão central: Quais as implicações do PAR para a gestão da educação no município de Santana no Estado do Amapá? Considerando o pressuposto teórico assumido, entende-se que a gestão da educação em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser vista sem a concretude das ações que a permeiam. Assim, ao longo da história da educação no país, os representantes do capital sempre procuraram manter o seu projeto político e social de dominação e tornar a classe trabalhadora cada vez mais afastada da participação, seja nas decisões políticas, seja do usufruto dos bens produzidos. No Brasil, ao longo da Primeira República Brasileira as oligarquias se revezavam no poder e se utilizavam do Estado como meio para perpetuar as suas práticas patrimonialistas e clientelistas. O governo de Getúlio Vargas manteve o poder até o momento em que atendia ao projeto hegemônico. O golpe militar de 1964 demonstrou essa articulação e o poder de dominação da oligarquia e do Estado brasileiro. No âmbito desse governo, a gestão da educação se manteve centralizada e burocratizada, espalhando para estados e municípios tal modelo. A década de 1980 trouxe as lutas populares em prol da democracia, que levaram à derrocada do regime militar e instituíram uma nova Constituição Federal em 1988 que pretendia uma nova forma de controle social do Estado pelas garantias de participação da sociedade nas questões políticas e sociais do país, viabilizando a cidadania como direito e instituindo o princípio da gestão democrática na educação.

É o momento em que tivemos a implementação das primeiras iniciativas de democratização das relações de poder no âmbito das escolas por meio da criação de conselhos escolares, de conselhos municipais de educação, de conselhos de controle social de recursos como o da merenda escolar, de escolha de diretores de escolas por meio de eleição, de elaboração do projeto político pedagógico da escola de forma participativa, entre outras. No entanto, ao lado de tais iniciativas de gestão da educação democratizantes, persistiram os modelos de gestão centralizada, patrimonialista e burocrática. Paralelamente a essas conquistas brasileiras, a crise internacional do capital e as estratégias utilizadas para a sua superação como

a reestruturação produtiva, a globalização, o neoliberalismo e a terceira via vêm provocando inúmeras transformações na vida material objetiva e subjetiva com alterações substanciais nas formas de gestão e participação (PERONI, 2006). Nesta perspectiva, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) propõe a redefinição do papel do Estado em 1995, com grandes implicações para a gestão pública, ao propor a gestão gerencial, modelo oriundo do setor empresarial. Tal modelo baseia-se na descentralização do atendimento das políticas sociais por meio de privatização, da publicização, da terceirização e das parcerias público-privadas na gestão dos serviços públicos, com o fim de maximizar a eficiência e a eficácia.

O mercado passa a ser o grande parâmetro de excelência para o serviço público e por isso há que seguir a mesma lógica. Há grande incentivo na “participação social” na gestão pública. Contudo, a natureza dessa participação social é modificada, pois não se trata mais de viabilizá-la como direito de cidadania, mas com fins utilitaristas de tornar a gestão pública mais eficiente e eficaz, materializando assim a gestão gerencial. E o cidadão agora passa a ser adjetivado como “cliente”, consumidor de políticas públicas, e neste aspecto, não mais visto como aquele que exige porque é um cidadão de direitos.

Essas mudanças no modelo de gestão refletem o contexto de crise do capital e de ajuste fiscal desse momento histórico que visava reconstituir as taxas de lucro e para isso vinha diminuindo sistematicamente os investimentos em políticas sociais. Os usuários passam a ser chamados a ‘participar’ como executores de políticas por meio de parcerias, como fiscais de recursos públicos nos conselhos de controle social, como voluntários em ONGs ou similares. A ‘participação’ do usuário do serviço público poderia ser útil em pelo menos dois aspectos: primeiro porque ao priorizar a gestão de tais políticas por meio de parcerias com ONGs ou projetos pontuais, onde essas massas poderiam atuar a baixo custo ou como voluntários nesses projetos, isso poderia diminuir o custo das políticas sociais e ao mesmo tempo conter a massa de desempregados; segundo porque na medida em que ao estimular a participação dos usuários na definição de prioridades “estratégicas” ou mesmo de se tornarem “fiscais” da aplicação dos recursos os efeitos de tais participações contribuiriam para se fazer mais com menos e assim atingir os objetivos de diminuição dos gastos em educação. Além de conter as demandas por emprego, a inserção de voluntários e outras formas de participação nos conselhos de controle poderiam também viabilizar os consensos necessários para a manutenção da hegemonia dos que têm poder, como assinalava Gramsci.

Tais iniciativas ocorreram com mais ênfase no governo de Fernando Henrique Cardoso. Contudo, os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, mesmo apresentando

projetos de governo à esquerda do espectro político nacional, não apresentaram ruptura radical com esse modelo.

Em relação à gestão da educação, embora o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e o PAR recomendem e incentivem a expansão e implementação de mecanismos que podem potencializar a gestão democrática, tais como Conselhos Escolares, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho do FUNDEB, por outro lado apresentam outros mecanismos mais afeitos ao modelo de gestão gerencial como o *accountability* que representa a responsabilização pelos resultados repassada para os entes federados e para a sociedade local, a exemplo dos resultados do IDEB. Neste aspecto, com a implantação do PAR pelos municípios o MEC descentraliza/desconcentra a execução das ações passando a agir como órgão financiador de algumas delas, mas principalmente como regulamentador e controlador dos resultados da educação municipal.

Conforme definido neste trabalho, a análise da gestão da educação na perspectiva de sua democratização no município de Santana/AP se deu a partir de seis indicadores da área Gestão Democrática contida no Plano de Ações Articuladas, que foram: Existência de Conselhos Escolares; Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar; Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; Critérios para escolha da Direção Escolar; e Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação. Como parâmetros de análise, utilizamos os elementos constitutivos da democratização da gestão como a descentralização, a participação e a autonomia. Quanto às implicações do PAR para a gestão educacional no município de Santana os resultados apontam que:

Os conselhos escolares existem no município de Santana desde o final da década de 1990, mas com a intensificação da descentralização de recursos por meio dos programas do PDE-Escola advindos do PAR e do próprio PDDE, a dinâmica de criação e funcionamento desses conselhos vem se redimensionando. O número de caixas escolares que em 2007 eram 10, em 2014 passaram para 34. O volume de recursos administrados também aumentou bastante, pois de 2007 para 2014 os recursos recebidos aumentaram em 945%. Se comparado o ano de 2007 ao ano de 2013, o crescimento foi de 1.580%. Entretanto, estes conselhos têm assumindo um caráter mais burocrático do que articulador de ações, com promoção de participação ampliada. Pelo que revela a fala dos entrevistados, há dificuldade de participação de seus membros pelos mais diversos motivos. A dinâmica de funcionamento do Conselho escolar na rede municipal de Santana limita-se praticamente ao gerenciamento da Caixa Escolar

em relação aos recursos do PDDE, o que leva a concluir que o conselho pouco tem atuado como promotor da autonomia da escola. Embora no 1º e no 2º PAR esse indicador tenha recebido pontuação 3, o que representa boa atuação em pelo menos 50%, das escolas, observou-se que os conselhos escolares da rede municipal de Santana têm atuado mais no sentido da execução dos recursos, secundarizando esse espaço como tomada de decisão e de construção de autonomia no interior da escola pública ao praticamente se eximir de abordar outros temas de interesse da escola, para além da gestão financeira.

O Conselho Municipal de Educação, ainda que exista em lei no município desde 1998, esse órgão não funciona adequadamente. No primeiro PAR, esse indicador recebeu pontuação mínima, o que representa funcionamento ruim. No segundo PAR recebeu pontuação 3, o que representa melhoria. No entanto, as informações coletadas revelaram que: não há paridade entre os representantes governamentais e não governamentais o que compromete a igualdade e o direito de participação popular na gestão; há pouca participação dos membros do CME no que se refere ao acompanhamento da execução dos recursos da educação; o CME é pouco atuante na resolução das demandas compatíveis com suas atribuições. Por tais fatores evidenciados, conclui-se que embora o CME tenha melhorado sua atuação a partir do segundo PAR, sua contribuição para a democratização da gestão ainda é incipiente.

O município de Santana/AP também conta com Conselho de Controle Social da Alimentação Escolar (CAE) instituído pela Lei n.º 458 de 1999 – PMS posteriormente substituída pela Lei Nº 488, de 10 de maio de 2001, focalizado como o terceiro indicador. No primeiro PAR esse indicador recebeu a pontuação 1, ou seja, o Conselho existia formalmente, apenas para receber o recurso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e poderia não estar atuando conforme suas atribuições previstas, seja na fiscalização ou no acompanhamento da execução dos recursos e de distribuição da merenda. No segundo PAR essa pontuação mudou para 2, o que indica o CAE, apesar de apresentar alguma melhora em seu funcionamento, ainda não era representado por todos os segmentos; que raramente acontecia a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos; enfim, que o CAE não acompanhava a compra nem a distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; e continuava pouco atento às boas práticas sanitárias e de higiene nos locais de preparo da alimentação escolar.

Vale ressaltar que os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que deveriam ser fiscalizados em sua execução pelo CAE, em Santana, são significativos e superiores aos recursos do Salário Educação em todos os anos da pesquisa. As fontes consultadas indicam um “conselho parado, um conselho inerte por falta de interesse” que por

pelo menos dois anos apresentou atraso na prestação de contas. Além disso falta infraestrutura para reuniões, transporte para visita às escolas do campo e mesmo formação aos conselheiros que lhes possibilite acompanhar a execução dos recursos e a fiscalizar a distribuição dos produtos da merenda escolar. A pouca participação dos conselheiros do CAE tanto no período do primeiro quanto do segundo PAR nos permite afirmar que o aumento da pontuação em relação a esse indicador são meramente formais e não se traduzem em mudanças reais no sentido do controle social dos recursos e de práticas democráticas.

O quarto indicador, Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – CACS-FUNDEB é um indicador que aparece apenas no segundo PAR, visto que no primeiro, o FUNDEB ainda estava iniciando sua implantação. Do ponto de vista da legislação municipal, o Conselho foi criado pela Lei n.º 0797 de 28 de dezembro de 2007. A pontuação recebida neste segundo PAR foi 2, o que significa que o Conselho não é representado por todos os segmentos (conforme norma – Lei 11.494/2007); não existe um regimento interno; as reuniões não são regulares; raramente acontece o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (FUNDEB, PNATE, Programa de Apoio aos Sistema de Ensino para Atendimento à EJA); o Conselho nem sempre promove ampla publicidade à aplicação dos recursos.

De fato, o controle social dos recursos da educação no município de Santana parece ser difícil tarefa, a começar pelo fato da gestão de tais recursos serem centralizadas no governo municipal, contrariando o que recomenda a LDB, que indica a descentralização de tais recursos para o órgão gestor, no caso, a Secretaria Municipal de Educação, a SEME, e pela falta de participação dos conselheiros nas reuniões. Tal situação inclusive gerou ações a serem realizadas pelo município, como “transferir a responsabilidade do gerenciamento de recursos do FUNDEB e PNATE da prefeitura para a Secretaria Municipal de Educação para melhorar a transparência dos investimentos”. A transferência de responsabilidade da gestão dos recursos poderia não só facilitar o planejamento das ações educacionais, mas melhorar o controle social dos recursos públicos. O fato de que o ano de 2014 apresenta ausência de dados financeiros no SIOPE em relação ao município, reflete também a possibilidade de que haja dificuldade quanto às prestações de contas da execução dos recursos para este ano. Essa situação tende a dificultar ou mesmo inviabilizar a gestão democrática, pela negação do princípio da transparência na gestão do recurso público.

A escolha de diretores de escolas públicas é, entre os indicadores analisados, o ponto mais obscuro. O indicador da gestão educacional do PAR sobre os critérios da escolha para diretores

de escola foi diagnosticado pela equipe de elaboração do PAR com a pontuação 1, que equivale à situação de ‘ausência de critérios para escolha da direção das escolas’. No entanto, no 2º PAR recebeu a pontuação 3, que equivale uma situação boa. Em termos de legislação, de fato, as leis municipais elegem a gestão democrática como princípio, como no caso da Lei nº 0849 do ano de 2010, que trata do Plano de Carreiras da Educação do Município de Santana (PCEMS) onde se prevê inclusive a eleição direta como critério. No entanto, a mesma lei remete o tema para regulamentações posteriores, o que nunca aconteceu. Na prática, o que prevalece é o critério da nomeação pura e simples, tão ao gosto dos gestores comprometidos com modelos de gestão patrimonialista e clientelista. Em relação a esse indicador, o PAR só alterou a pontuação. As práticas continuam as mesmas.

Em relação ao último indicador, Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, verificou-se que o comitê foi criado pelo Decreto Municipal Nº 490 de 03 de abril de 2013 para acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas pelo PAR e é bastante avançado em sua composição. No entanto, é recente no município e talvez por isso não tem exercido o seu papel de mobilizar a sociedade para a participação e acompanhamento das ações do PAR na perspectiva de sua efetividade.

Não se pode negar o mérito do PAR para a organização e o planejamento das ações educacionais na rede municipal de ensino de Santana, que após o PAR passou a melhor reconhecer suas fragilidades e desafios. No entanto, o estudo evidenciou a histórica fragilidade da democratização da gestão da educação no município de Santana, pois os conselhos municipais de controle social e escolares, mecanismos que poderiam viabilizar a participação, a descentralização e autonomia nas decisões, funcionam precariamente. Os critérios de escolha de diretores excluem as formas democráticas de participação na escolha e favorecem as práticas centralizadas de nomeação. A gestão dos recursos da educação é centralizada no governo municipal, dificultando o controle social. Com o PAR, houve expansão do número de Conselhos escolares e municipais, o que permitiu o aumento das pontuações nos indicadores e pode vir a potencializar a participação dos sujeitos no controle social dos recursos e outras formas de descentralização das decisões. Isso a depender da correlação de forças locais, historicamente permeada, por formas patrimonialistas e clientelistas de gestão. Com o PAR, esses modelos ganharam nuances de gerencialismo. Parece um paradoxo que se exija da Secretaria Municipal de Educação que viabilize as ações previstas no PAR para atingir as metas e resultados da avaliação do IDEB em busca da qualidade da educação com acompanhamento e o controle social dos conselhos sobre os recursos e ações, mas mantendo os recursos

centralizados sob a gestão da Prefeitura Municipal de Santana. Qual a autonomia possível nestas condições? Onde fica a descentralização? Esta sequer chegou ao órgão gestor.

O município de Santana tem vinte e oito anos de existência nessa condição, pois fazia parte do Território Federal do Amapá extinto pela Constituição Federal de 1988. Antes existia como distrito de Macapá. Talvez por ser um município novo, guarde ainda fortes marcas do clientelismo e patrimonialismo que o gerou. Com pouca tradição democrática, as práticas centralizadoras de gestão educacional são reveladas no cotidiano das ações, que contradizem o posto nas leis municipais e até nacionais.

A análise aqui apresentada para a política pública municipal evidenciada a partir da adesão do município de Santana ao PAR expõe os limites e contradições de políticas formuladas em nível nacional e executadas em nível local, bem como a correlação de forças políticas e econômicas do momento histórico. As ações pleiteadas pelo PAR no sentido de democratizar a gestão da educação da rede municipal de Santana não têm conseguido se materializar na prática dos gestores. Quando muito, tais intencionalidades se inscrevem no âmbito da legislação municipal e com isso tem alterado as pontuações de avaliação do PAR. O grande desafio é implementar uma gestão educacional pela qual as pessoas possam participar em igualdade de condições, fazendo emergir a sua condição de sujeitos históricos na busca por uma educação de qualidade social para todos; e isto só será possível se a gestão for democrática.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar**: espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003.

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

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de (Org). A Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3ª Ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-71.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. **Oferta educativa e responsabilização no PDE**: o Plano de Ações Articuladas. Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a12.pdf>. Acesso em: 27 de outubro de 2015.

AFONSO. Almerindo Janela. **Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa**: breve dicotomia. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE). Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Editora: Maria Beatriz Luce. Porto Alegre: ANPAE. v.26, n 1, p.13-30, jan-abr. 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e políticas sociais**: Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil. São Paulo: Fundap, 1994.

ALVES-MAZZOTTI. Alda Judith. GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 2000.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

_____. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2003.

Arretche, Marta T. S. **Relações Federativas nas políticas sociais**. Educação e Sociedade. Campinas, v. 23, nº 80, p. 25-48, 2002.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo), 2004.

BALABAN, Daniel Silva. A importância de conselhos de alimentação escola: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUSA, Donaldo Bello (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação**: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006.

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. São Paulo: Cortez, 2013.

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

BERNARDI, Liane Maria. ROSSI, Alexandre José; Uczak, Lucia Hugo. **Do movimento Todos pela Educação ao Plano de Ações Articuladas e Guia de Tecnologias**: empresários interlocutores e clientes do estado. http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/596-0.pdf.

BOITO JÚNIOR, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf?sequence=1> Acesso: 21 de junho de 2015.

BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação**. 8ª ed. São Paulo: Braziliense, 2013.

BRAGA, Marcus V. A. **Conselhos do FUNDEB**: participação e fiscalização no controle social da educação. 1ª ed. Curitiba, PR: Editora Appris, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. **Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 15 mai 2014.

_____. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em 12 nov. 2015.

_____. **Lei nº 12.695 de 25 de julho de 2012**. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm Acesso em 25 de mar. 2016.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em 20 setembro de 2014.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas - PAR 2007-2010:** Guia prático de ações. Brasília, DF: junho de 2007.

_____. Ministério da Educação. **Decreto Nº 6.094.** 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. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm Acesso em 12 abr. 2014.

_____. **Lei Nº 10.172.** Plano Nacional de Educação. Brasília: 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf> . Acesso em 28 de set. 2015.

_____. **Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.947-2009?OpenDocument.

_____. **Emenda Complementar nº 53, de 20 de Dezembro de 2006.** Modifica os Art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova providência ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Publicada no D.O.U. de 20 de dezembro de 2006.

_____. **Decreto Nº 6.093, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10023-decreto-6093-24-abril-2007-secadi&category_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192

_____. **Decreto nº 6.286 de 05 de Dezembro de 2007.** Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1726-saudenaescola-decreto6286-pdf&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192 .

_____. FNDE. **Resolução Nº 26, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC. Acesso em 19 de agosto de 2015.

_____. Ministério da Educação. **Resolução Nº 19, de 29 de setembro de 2014.** Estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias

do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, a partir do exercício de 2014. https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000019&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_org_ao=CD/FNDE/MEC

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo. Ed. 34, Brasília: ENAP. 1998.

_____. Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. IN: DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV. 2007.

CAMINI, Lucia. **A gestão e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação**. (2009) 294f. Tese de doutorado. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, UFRGS. Porto Alegre.

_____. **A relação dos entes federados implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação: tensões e desafios**. Jornal de políticas educacionais, N°. 08, Julho/2010.

_____. **Política e gestão educacional brasileira: uma análise do Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007-2009)**. 1ª ed. São Paulo: outras expressões, 2013.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. IN: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5ª ed. Rio de Janeiro. FGV. 2003.

CASTRO, Jorge A. **Política social e desenvolvimento no Brasil**. Economia e sociedade, Campinas, v. 21, número especial. 2012.

CHAVES, Vera Lúcia; GUTIERRES, Dalva; e outros. **Gestão da Educação: uma revisão conceitual na perspectiva de análise do Plano de Ações Articuladas – PAR**. Recife: ANPAE, 2014.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar e SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de política e Administração da Educação (RBP AE)**. v.23, n.3 set./dez. 2007. p. 483-495. Porto Alegre: ANPAE, 2007.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 199-245.

_____. **Por um sistema nacional de educação**. Editora Moderna. São Paulo, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil**: Limites e perspectivas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 26 de março de 2015.

FARENZENA, Nalu. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FIORI, José Luís. **Estado de bem-estar social**: padrões e crises. Physis: Revista Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 1997.

FREITAS e SILVA, **Políticas de Educação Básica e as Estratégias de Planejamento no Contexto do Governo Lula**. Recife: ANPAE, 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI**. Revista Brasileira de Educação, v. 16. Nº 46. Jan/abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13.pdf>. Acesso em 19 de agosto de 2015.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. **A dialética materialista histórica**. 2012. p. 69-90.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GRAMSCI, Antonio (2000), **Cadernos do cárcere** (vol. 3: *Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política*). Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. **A Municipalização do Ensino no Município de Altamira/PA e suas Implicações para a Democratização Educacional**. Tese – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, UFRGS, Porto Alegre, 2010.

_____. **Financiamento da Educação Básica e Valorização Docente no Município de Barcarena**: Impasses e Perspectivas. Relatório de Pesquisa Institucional. PROPESP/UFPA, 2015.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 12ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 17ª ed. São Paulo, Ed. Loyola, 2008.

ICOMI. **Exploração do minério de manganês do Amapá**. Macapá, 1960.

ICOMI. **Manganês do Amapá 1968**. Macapá, 1968.

LIMA, Licínio. **O paradigma da educação contábil**: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. Revista Brasileira de Educação. ANPAE, 1997.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalu. **O Regime de Colaboração Intergovernamental**. Em Questão, São Paulo, Observatório da Educação - Ação Educativa, n. 4, p. 9–13, 2007.

LUXEMBURGO, Rosa. **A Acumulação do Capital**: contribuição ao estudo econômico do imperialismo. Tradução de Marijane Vieira Lisboa. São Paulo, Nova Cultural, 1988.

MARX, Karl. **Theorien über den Mehrwert**. Teil II. MEW 26.2. Berlin: Dietz Verlag, 1969.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1991.

MARINI, Caio. A emergência da nova gerencia pública. In: **Gestão pública**: o debate contemporâneo. Cadernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães. Salvador, 2003.

MENDONÇA, Erasto F. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na Educação Brasileira. UNICAMP. Campinas, 2000.

MÉSZÁROS, István. **Crise estrutural necessita de mudança estrutural**. Salvador: UFBA, 2011. Disponível em: http://www.ffch.ufba.br/IMG/pdf/Conferencia_Mezzaros.pdf. Acesso em: 18 mar 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resolução Nº 67, de 28 de dezembro de 2009**. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000067&seq_ato=000&vlr_a_no=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC. Acesso em 16 mar. 2016.

MORDUCHOWICZ, Alejandro e ARANGO, Aída. Desenho Institucional e Articulação do Federalismo Educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, Romualdo e SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combates as desigualdades, garantir a diversidade. UNESCO, Brasília, 2010.

NAFES, Seles. **Sem conseguir o retorno da coca-cola, AP negocia com novas indústrias**. Seles Nafes. Com. 18 de mar. 2016.

NAVARRO, I. P. et.al. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos Escolares**: democratização da escola e construção da cidadania. Brasília: MEC, SEB, 2004.

NETO, Antonio Cabral & CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Gestão Escolar em Instituições de Ensino Médio**: entre a gestão democrática e a gerencial. Educ. Soc. vol.32. nº.116. Campinas, July/Set. 2011.

NEVES, Maria Lúcia Wanderley. A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo, Xamã, 2005.

NOVAES Ivan L.; FIALHO, Nadia Hage. **Descentralização educacional**: características e perspectivas. RBPAAE. V. 26. N.º 3. p. 585-602. set./dez. 2010.

OBSERVATÓRIO NACIONAL. A ICOMI no Amapá. **Relatório geral de observação**. Mar. 2003. 40p.

OLIVEIRA, Beatriz Alves. **Plano de Ações Articuladas (PAR):** a consolidação da *accountability* na política educacional brasileira. In: ANPAE, 2012.

ORMOND, Derry; LÖFFLER, Elke. **A nova gerência pública**. Revista do Serviço Público. Ano 50. N.2, 1999.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores:** a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Administração Escolar:** introdução crítica. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. 1ª ed. São Paulo: Ática, 2007.

PAZ, R. **Os conselhos como forma de gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PERONI, V. **A autonomia docente em tempos de Neoliberalismo e Terceira Via**. In: XVI Seminário Internacional de Formação de Professores para o MERCOSUL/Cone-Sul: Universidade Nacional de Luján, Buenos Aires, Argentina, 2008. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/A%20autonomia%20docente.pdf>

PERONI, V. **Estado e terceiro setor:** as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. Educ. Soc., Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

_____. **As parcerias entre o público e o privado:** a proposta do plano de desenvolvimento da educação / guia de tecnologias, ANPAE, 2013.

PERONI, Vera; CAETANO, Raquel. **Redefinições no papel do Estado:** terceira via, novo desenvolvimentismo e as parcerias público-privadas na educação. Revista FAEEBA, v.21, p.57 - 67, 2012. Acesso em: 24 nov. 2015. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/Redefinicoes%20no%20papel%20do%20Estado-terceira%20via.pdf>.

PINHO José. A. G.; SACRAMENTO, Ana R. **Accountability:** já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009, p. 1343-1368. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>. Acesso em: 24 de outubro de 2015.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas:** conceitos básicos. 1997. Disponível em: portal.mda.gov.br/o/1635738. Acesso em: 12 de ago. 2015.

SANTANA. **Lei Orgânica do Município de Santana**. Promulgada em 1992, revisada e atualizada em 2000. Santana-AP, 2000.

SANTANA. **Relatório de transição final**. Santana-AP, 2009.

_____. **Lei nº 849 de 08 de março de 2010.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, carreiras e remuneração dos profissionais da educação básica de Santana, estado do Amapá, e dá outras providências. Santana, AP, 2010.

_____. **Lei nº 366 de 14 de abril de 1998.** Cria o Conselho Municipal de Educação de Santana e dá outras providências. Santana, AP, 1998.

_____. **Lei nº 260 de 17 de março de 1998.** Cria os Conselhos Escolares nas escolas públicas municipais de ensino e dá outras providências. Santana, AP, 2009.

_____. **Lei nº 1.007, de 12 de julho de 2013.** Altera a Lei 797, 28 de dezembro de 2007, que cria o conselho municipal do FUNDEB, e dá outras providências. Santana, AP, 2013.

_____. **Lei nº 488 de 10 de maio de 2001.** Institui o Conselho Municipal de Alimentação Escolar do município de Santana e dá outras providências. Santana, AP, 2001.

_____. **Lei nº 0609 de 27 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino do município de Santana, estabelece atribuições e competências e dá outras providências. Santana, AP, 2002.

SANTOS, Fabiano. **Por uma concepção materialista de política educacional:** contribuições de Antonio Gramsci. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 443-460, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>

SANTOS e PRADO, **Gestão Democrática & Eleição de Diretores Escolares nos Municípios Alagoanos.** ANPAE, 2012. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/JavanSami-ComunicacaoOral-int.pdf>

SANTOS; GUTIERRES e MILEÓ. **Controle Social de políticas educacionais públicas:** um estudo do Conselho Municipal de Alimentação Escolar no município de Altamira. ANPAE, 2009.

SANTOS, Ana Lúcia f. **Gestão Democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas.** In: GOMES, A.M. (org). *Políticas públicas e gestão da educação.* Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

SAVIANI, Demerval. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** análise do projeto do MEC. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>.

SEMERARO, Giovanni. **Da sociedade de massa à sociedade civil:** A concepção da subjetividade em Gramsci. In *Educação & Sociedade*, ano XX, nº 66, Abril/99.

SHIROMA, Eneida Otto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fatima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do movimento Todos pela Educação.

SOUSA, Bartolomeu J. R. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação:** o que há de novo? Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0079.pdf>. Acesso em: 28 mar 2015.

SOUSA, Raimundo. **Gestão da educação**: apontamentos iniciais sobre a implementação do Plano de Ações Articuladas em Altamira-PA. ANPAE, 2014.

_____. **O Plano de Ações Articuladas e a gestão educacional do Município de Altamira-Pará**. Dissertação de mestrado. UFPA, 2015.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática**. Educação em Revista, Belo Horizonte, v.25, nº.03, dez. 2009, p.123-140.

_____. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese de doutorado em Educação. PUC. São Paulo, 2007.

SOUZA, Donaldo B. **Conselhos Municipais e controle social na educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo, Xamã, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Atlas, 1987.

UNDIME. **Orientações ao dirigente municipal de educação**. 2012. Disponível em: http://undime.org.br/wp-content/uploads/2012/01/caderno_undime.pdf.

VIEIRA, Sofia Lerche; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. **Gestão escolar democrática**: concepções e vivências. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica**: revisitando conceitos simples. RBPAE – v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19013/11044> . Acesso em: 22 Ago. 2015.

VIRIATO, Edaguimar Orquizas. Descentralização e desconcentração como estratégias para a redefinição do setor público. In: LIMA, Antonio Bosco de (Org.) **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004, p. 39-60.

VOSS, Dulce M. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**: contextos e discursos. Cadernos da Educação. UFPel, jan/abr, 2011.

WERLE, Flávia O. C. **Conselhos Escolares**: implicações na Gestão da Escola Básica. DP&A, 2003.

WOOD, Ellen M. Democracia contra o capitalismo. Tradução de Paulo Sérgio Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre, Bookman, 2001.

Sites consultados

http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf

<http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-consultas/item/944-dimens%C3%A3o-1-gest%C3%A3o-educacional-%C3%A1rea-1>

<http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-monitoramento>

<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=160060&idtema=117&search=amapa|santana|ensino-matriculas-docentes-e-rede-escolar-2012>

<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/>

<http://www.inep.gov.br/>

<http://simec.mec.gov.br/par/carregaTermos.php>

http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/cme-to.pdf

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9400-manualelaboracao-par-municipal-1114-pdf&category_slug=novembro-2011-pdf&Itemid=30192

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm#art46

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm

APÊNDICE

APÊNDICE A



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

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA

Caro(a) colega professor(a)

Venho por meio desse documento convidá-lo(a) a participar como voluntário (a) da pesquisa supracitada, que tem como responsável a aluna da pós-graduação Heryka Cruz Nogueira, que está sob a orientação da Profa. Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez, do curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA). A pesquisadora pode ser contatada pelo e-mail heryka.ueap@gmail.com e pelo celular (96) 98121-6399.

Após ser esclarecido(a) sobre a pesquisa, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final do documento, que estará em duas vias. Uma delas é sua e a outra do pesquisador responsável. Em caso de recusa você não será penalizado de forma alguma. Informo que esta pesquisa segue o que está previsto em termos éticos.

TÍTULO DA PESQUISA: O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE SANTANA/AP

O município de Santana/AP foi selecionado para essa pesquisa que tem como objetivo identificar as implicações do Plano de Ações Articuladas para a gestão da educação do município. Para realização da pesquisa, além dos dados coletados em documentos, será necessário obter informações por meio de entrevistas, que serão gravadas e transcritas. Asseguro ao (à) senhor (a) que a pesquisa é estritamente científica, sua identidade será mantida sob sigilo e anonimato e as informações colhidas serão usadas, exclusivamente, na pesquisa supracitada, os resultados desta serão publicados apenas em revistas científicas e em eventos científicos e estará disponível a todos os interessados. As entrevistas serão gravadas no local de trabalho do entrevistado e terá a duração de 10 a 25 minutos. Utilizarei nomes fictícios para preservar sua identidade ou ainda apenas a indicação genérica de “entrevistado” ou “professor”. Somente será efetivada a entrevista após a assinatura do termo de consentimento da participação

da pessoa como sujeito da pesquisa. O entrevistado tem o direito de, a qualquer momento durante ou após a entrevista, retirar seu consentimento, obrigando o pesquisador a não utilizar as informações porventura registradas ou de não responder perguntas incômodas. O entrevistado não incorrerá em qualquer sanção ou penalidade caso retire o seu consentimento. O entrevistado fica ciente que é voluntário e não receberá nenhum incentivo financeiro ou gratificação para participar da pesquisa.

Desde já agradeço sua valiosa contribuição para a pesquisa, disponibilizando sua atenção e tempo, posto que se sabe dos inúmeros compromissos diários assumidos. A pesquisadora se coloca à disposição para as possíveis dúvidas ou informações necessárias.

Belém, 14 de dezembro de 2015.

Assinatura

Entrevistado, ciente: _____
Assinatura

APÊNDICE B



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

Dimensão: Gestão Educacional

Sujeitos a serem entrevistados: 01 - Secretário (a) Municipal de Educação ou Técnico que conhece o processo de elaboração do PAR

I - IDENTIFICAÇÃO:

1 Nome: _____

2 Formação: _____

3 Instituição ou órgão a qual pertence: _____

4 Cargo ou função que ocupa na rede municipal de Santana/AP:

II – QUESTÕES NORTEADORAS

1. Fale sobre como foi a chegada do PAR no município.
2. Fale sobre como se deu o diagnóstico dos indicadores do PAR.
3. Quem participou da implantação e elaboração do PAR? E como ocorreu?
4. Após o diagnóstico do município qual foi o próximo passo da equipe que elaborou o PAR?
5. Como é realizado o acompanhamento/avaliação das ações e sub-ações do PAR no município?
6. Quais os critérios para escolha de diretores escolares no município?

APÊNDICE C



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

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Indicador: Conselhos Escolares (CE)

Sujeitos a serem entrevistados: 01 - Membro da equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação que trate dos Conselhos Escolares (2012 a 2015)

I - IDENTIFICAÇÃO

1 Nome: _____

2 Formação: _____

3 Instituição/setor ou órgão a qual pertence: _____

4 Cargo ou função que ocupa na rede municipal de Santana/AP:

II – QUESTÕES NORTEADORAS

1 Fale como se deu a elaboração do PAR por parte dos Conselhos Escolares.

2 Todas as escolas do município tem implantado o Conselho Escolar?

3 Fale sobre os critérios de escolha dos diretores escolares.

4 Qual a participação do diretor na composição do Conselho Escolar?

5 Como a Secretaria Municipal de Educação acompanha a implantação dos Conselhos Escolares?

APÊNDICE D



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

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Indicador: Conselho Municipal de Educação (CME)

Sujeitos a serem entrevistados: 02 - Conselheiros (2012 a 2015)

() Membro da equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação (governamental) que trate do Conselho Municipal

() Membro do Conselho Municipal que não seja representante governamental

I - IDENTIFICAÇÃO

1 Nome: _____

2 Formação: _____

3 Instituição/ setor e órgão a qual pertence: _____

4 Cargo ou função que ocupa na rede Municipal de Santana/AP:

II – QUESTÕES NORTEADORAS

1. Fale sobre a participação do CME na elaboração do PAR.
2. Quem compõe e como se deu a escolha dos conselheiros?
3. O CME possui alguma autonomia em relação as decisões da SME na distribuição dos recursos financeiros?
4. Como o CME tem acompanhado o planejamento e as ações educacionais no município?

APÊNDICE E



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

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Indicador: Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE)

Sujeitos a serem entrevistados: 02

- () Membro da equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação representante do CAE
- () Membro do CAE que seja representante não-governamental

I - IDENTIFICAÇÃO

1. Nome: _____
2. Formação: _____
3. Instituição/setor ou órgão a qual pertence: _____
4. Cargo ou função que ocupa na rede municipal de educação de Santana/AP:

II – QUESTÕES NORTEADORAS

1. Fale sobre como se deu a participação do CAE na elaboração do PAR.
2. Quem representa o CAE? E qual a periodicidade das reuniões?
3. De que forma o CAE fiscaliza a aplicação dos recursos financeiros?
4. O CAE participou de algum curso de formação?

APÊNDICE F



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

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Indicador: Comitê Local do Compromisso

Sujeitos a serem entrevistados: 02

- () Membro da equipe técnica da SME representante do Comitê Local
- () Membro do Comitê Local que seja representante não-governamental

I - IDENTIFICAÇÃO

1. Nome: _____
2. Formação: _____
3. Instituição/setor ou órgão a qual pertence: _____
4. Cargo ou função que ocupa na rede municipal de educação de Santana/AP:

II – QUESTÕES NORTEADORAS

1. Como é constituído o Comitê Local?
2. Como o Comitê local tem feito o trabalho de mobilização da comunidade diante do PAR?

APÊNDICE G



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

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Indicador: Critérios para Escolha de Diretores

Sujeitos a serem entrevistados: 01

() Membro da equipe técnica – Coordenação de Ensino

I - IDENTIFICAÇÃO

1. Nome: _____
2. Formação: _____
3. Instituição ou órgão a qual pertence: _____
4. Cargo ou função que ocupa na rede municipal de Santana/AP:

II – QUESTÕES NORTEADORAS

1. Quais os procedimentos e critérios utilizados na escolha do diretor da escola?
2. Quais as características que a SEMED destacaria como mais relevantes no perfil do diretor da escola na rede de ensino?
3. A Coordenação de ensino tem participado da elaboração do PAR? Fale sobre como se deu essa participação.

APÊNDICE H

Relação de trabalhos sobre o Plano de Ações Articuladas encontrados nas bases de dados da ANPAE, ANPED e SciELO (2011 e 2015)

	ANPAE		
SOUSA, Bartolomeu	O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo? http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0079.pdf	ANPAE	2011
FARENZENA, SCHUCH E MOSNA.	Implementação do Plano de Ações Articuladas em Municípios do Rio Grande Do Sul: uma avaliação. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0414.pdf	ANPAE	2011
DAMASCENO, Alberto e SANTOS, Êmina.	Planejando a educação municipal: a experiência do PAR no Pará. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0174.pdf	ANPAE	2011
BELLO, Isabel Melero.	O Plano De Ações Articuladas como estratégia organizacional dos sistemas públicos de ensino: avanços, limites e possibilidades. 2011. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0234.pdf	ANPAE	2011
RODRIGUES, ARAÚJO E SOUSA.	A Gestão Educacional nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios paraibanos. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0404.pdf	ANPAE	2011
OLIVEIRA e SENNA.	O Plano de Ações Articuladas no contexto do PDE: a dimensão gestão educacional no par de municípios sul-mato-grossenses. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0453.pdf .	ANPAE	2011
MAFASSIOLI E MARCHAND.	Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação. ANPAE, 2011. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0057.pdf .	ANPAE	2011
SCHNEIDER, PASQUAL E DURLI.	O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 20, n. 75, p. 303-324, abr./jun. 2012.	ANPAE	2012
OLIVEIRA, SCAFF E SENNA.	O Plano de Ações Articuladas (PAR) no âmbito dos planos plurianuais do governo Lula: implicações em municípios brasileiros. http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/ReginaTerezaCestariDeOliveira_res_int_GT7.pdf	ANPAE	2012
VALENTE, GUIMARÃES E FREITAS.	O Plano De Ações Articuladas de Ituiutaba – MG: Uma Análise das Práticas Pedagógicas e da Avaliação. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/ClaudileneAbadiaFreitasGuimaraes-ComunicacaoOral-int.pdf	ANPAE	2013
CORREA, João J	A Centralidade do “PDE” e do “PAR” no acesso à política educacional: a experiência de gestão na microrregião de Foz do Iguaçu, no Paraná. RBPAE, 2013. Disponível em: http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/42822/27122	ANPAE	2013
FERREIRA, E. e BASTOS, Roberta.	Políticas educacionais e planejamento: o PAR como objeto de investigação. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/ElizaBartolozziFerreira-ComunicacaoOral-int.pdf	ANPAE	2013
OLIVEIRA, Beatriz A.	Plano de Ações Articuladas (PAR): a consolidação da <i>accountability</i> na política educacional brasileira. ANPAE, 2013. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/BeatrizAlvesDeOliveira-ComunicacaoOral-int.pdf	ANPAE	2013

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque	O ARRANJO FEDERALISTA BRASILEIRO E AS POLÍTICAS DE INDUÇÃO DA UNIÃO: UMA ANÁLISE DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/AnaElizabethMaiadeAlbuquerque_GT5_integral.pdf	ANPAE	2014
Alzira Batalha Alcantara	GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: PARTICIPAÇÃO FORMAL OU SUBSTANCIAL? http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/AlziraBatalhaAlcantara_GT1_integral.pdf	ANPAE	2014
Raimundo Sousa	Gestão da educação: apontamentos iniciais sobre a implementação do Plano de Ações Articuladas em Altamira-PA. http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Relato/RaimundoSousa_GT1_integral.pdf	ANPAE	2014
Vanessa Socorro Silva Costa	O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO PARÁ: PROCESSOS INSTITUÍDOS E CONTRADIÇÕES. http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT5/GT5_Comunicacao/VanessaSocorroSilvaCosta_GT5_Integral.pdf	ANPAE	2014
Gildecil Santos Pereira e Odete da Cruz Mendes	PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): CONFIGURAÇÕES DA GESTÃO EDUCACIONAL NA REDE DE ENSINO MUNICIPAL	ANPAE	2015
Heryka Cruz Nogueira e Dalva Valente G. Gutierrez	O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: AS PRODUÇÕES ESCRITAS NO PERÍODO DE 2009 A 2013.	ANPAE	2015
Maria Isabel Soares Feitosa e Maria Alice de M. Aranda	O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO PROCESSO DE DISSEMINAÇÃO DA INFORMAÇÃO CIENTÍFICA.	ANPAE	2015
Severino Vilar de Albuquerque	GESTÃO EDUCACIONAL E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: OS DILEMAS DA IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR).	ANPAE	2015
Lázara Cristina da Silva	PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E A FORMAÇÃO DOCENTE: DESAFIOS E IMPLICAÇÕES NA REGIÃO DO TRIÂNGULO MINEIRO PARA A EDUCAÇÃO INCLUSIVA.	ANPAE	2015
Amanda Higino F. de Sousa Gersonita Paulino de S. Cruz	O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN ATRAVÉS DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (2007-2011): UMA ANÁLISE DA DIMENSÃO DE PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO.	ANPAE	2015
Daniela Cunha Terto Alda Maria Duarte A. Castro	PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL?	ANPAE	2015
Maria Aparecida R. da Silva César	O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A AUTONOMIA DO MUNICÍPIO NA GESTÃO EDUCACIONAL	ANPAE	2015
Maria Goretti Cabral Barbalho Gilneide Maria de Oliveira Lobo	PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS 2007- 2011: UMA ANÁLISE DA DIMENSÃO INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS EM MOSSORÓ/RN	ANPAE	2015
Marilda Pasqual Schneider	PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E AS CONDIÇÕES DE MELHORIA DA QUALIDADE EDUCACIONAL	ANPAE	2015
ANPED			
DAMASCENO, Alberto e SANTOS, Emina.	Controle social na educação municipal: os planos de ações Articuladas e o desafio da construção do novo sistema nacional de educação na Amazônia. Disponível em: http://33reuniao.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6712--Int.pdf	ANPED	2010
MAFASSIOLI, Andréia da S.	Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS. Disponível em: http://www.portalanpedsul.com.br/2012/home.php?link=grupos&acao	ANPED SUL	2012

	=listar_trabalhos&nome=GT05%20%E2%80%93%20Estado%20e%20Pol%C3%ADtica%20Educativa&id=105		
Liane Bernardi; Alexandre José Rossi; Lucia Hugo Uczak	Do movimento Todos pela Educação ao Plano de Ações Articuladas e Guia de Tecnologias: empresários interlocutores e clientes do estado http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/596-0.pdf	ANPED SUL	2014
	A implementação do Plano de Ações Articuladas no município de Sorocaba - SP: limites e possibilidades para efetivação do regime de colaboração https://anpedsudeste2014.files.wordpress.com/2015/07/flc3a1via-leila-da-silva-paulo-gomes-lima.pdf	ANPED SUDESTE	2014
	O Plano De Ação Articulada e o município de Portel no Arquipélago de Marajó https://anpedsudeste2014.files.wordpress.com/2015/07/jose-carlos-martins-cardoso-antc3b4nio-chizzotti.pdf	ANPED SUDESTE	2014
	O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A FORMAÇÃO DE PROFESSORES EM SERVIÇO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/P%C3%B4ster-GT08-3683.pdf	ANPED	2015
SciELO			
DUARTE, Marisa R. e JUNQUEIRA Déborah S.	A propagação de novos modos de regulação no sistema educacional brasileiro: o Plano de Ações Articuladas e as relações entre as escolas e a União. Pro-Posições. v. 24, n. 2 (71) p. 165-193 maio/ago. 2013.	SciELO	2013
	Federalismo e planejamento educacional no exercício do PAR	SciELO	2014

ANEXOS

DIRETRIZES DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

I estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
II alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
III acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
IV combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra turno, estudos de recuperação e progressão parcial;
V combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação;
VI matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;
VII ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;
VIII valorizar a formação ética, artística e a educação física;
IX garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;
X promover a educação infantil;
XI manter programa de alfabetização de jovens e adultos;
XII instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;
XIII implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
XIV valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;
XV dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;
XVI envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
XVII incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
XVIII fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
XIX divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB, referido no art. 3º;
XX acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
XXI zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
XXII promover a gestão participativa na rede de ensino;
XXIII elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
XXIV integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;
XXV fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXXVI transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;
XXVII firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;
XXVIII organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

ANEXO

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – 1ª VERSÃO

DIMENSÃO 1: GESTÃO EDUCACIONAL

10

Cada dimensão é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos.

Esses indicadores são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis.

Na sequência, é apresentada a estrutura do instrumento, explicitando as dimensões, as áreas e os indicadores de qualidade.

Dimensão 1. Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Existência de Conselhos Escolares (CE).
	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação.
	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.
	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola.
	Critérios para escolha da Direção Escolar.
	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE.
	Plano de Carreira para o Magistério.
	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
	Plano de Carreira dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar.
	Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos.
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, à melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada	Existência de atividades no contraturno.
	Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares.
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas.
	Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.
3. Comunicação com a Sociedade	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
	Quantidade de professores suficiente.
4. Suficiência e Estabilidade da Equipe Escolar	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.
	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação.
5. Gestão de Finanças	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb.
Total de Indicadores da Dimensão	
20	

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – 1ª VERSÃO

DIMENSÃO 2: FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DOS PROFISSIONAIS DE SERVIÇO E APOIO ESCOLAR

DIMENSÃO 3: PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO

Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	
Áreas	Indicadores
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica	Qualificação dos professores que atuam nas creches.
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola.
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental.
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental.
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e Matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e Matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental.
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores que visem à implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003.
5. Formação do Profissional de Serviços e Apoio Escolar	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.
Total de Indicadores da Dimensão	10

Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar.
	Existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno.
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
	Formas de registro da frequência.
	Política específica de correção de fluxo.
Total de Indicadores da Dimensão	08

12

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – 1ª VERSÃO

DIMENSÃO 4: INFRA-ESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS

Dimensão 4. Infra-estrutura Física e Recursos Pedagógicos	
Áreas	Indicadores
1. Instalações físicas gerais	Biblioteca: instalações e espaço físico.
	Existência e funcionalidade de laboratórios (Informática e Ciências).
	Existência e conservação de quadra de esportes.
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório.
	Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário.
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física.
2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos.
	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
	Existência de recursos audiovisuais.
	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico.
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos).
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos.
	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.
Confeção de materiais didáticos diversos.	
Total de Indicadores da Dimensão	
14	

ANEXO

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – 2ª VERSÃO

Dimensão 1 – Gestão Educacional

Área 1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE). 2. Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME). 3. Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE). 4. Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola. 5. Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). 6. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). 7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso
Área 2 – Gestão de pessoas	1. Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME). 2. Critérios para escolha da direção escolar. 3. Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas. 4. Quadro de professores. 5. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da Educação. 6. Plano de carreira para o magistério. 7. Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar. 8. Piso salarial nacional do professor. 9. Existência de professores para o exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular
Área 3 – Conhecimento e utilização de informação	1. Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino. 2. Conhecimento da situação das escolas da rede. 3. Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos. 4. Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF). 5. Existência de monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do Benefício da Prestação Continuada (BPC). 6. Formas de registro da frequência
Área 4 – Gestão de finanças	1. Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a Educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). 2. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação. 3. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade	1. Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC. 2. Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos. 3. Relação com a comunidade/ promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.
Total de áreas: 05	28 indicadores

Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar

Área 1: Formação Inicial de Professores da Educação Básica	1. Habilitação dos professores que atuam nas creches. 2. Habilitação dos professores que atuam na pré-escola. 3. Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA). 4. Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA).
Área 2: Formação Continuada de Professores da Educação Básica	1. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil. 2. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem qualificar a prática de ensino da leitura/escrita, da Matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do ensino fundamental incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA). 3. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares, nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA). 4. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem ao desenvolvimento de práticas educacionais inclusivas na classe comum, em todas as etapas e modalidades.
Área 3: Formação de professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas	1. Formação dos professores da educação básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE). 2. Formação dos professores que atuam em escolas do campo. 3. Formação dos professores que atuam em escolas de comunidades quilombolas. 4. Qualificação dos professores que atuam em escolas de comunidades indígenas.
Área 4: Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08	1. Existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08.
Área 5: Formação de Profissionais da Educação e Outros Representantes da Comunidade Escolar	1. Participação dos gestores de unidades escolares em programas de formação específica. 2. Existência e implementação de políticas para formação continuada das equipes pedagógicas. 3. Participação de gestores, equipes pedagógicas, profissionais de serviços e apoio escolar em programas de formação para a educação inclusiva.

	4. Participação dos profissionais de serviço e apoio escolar e de outros representantes da comunidade escolar em programas de formação específica.
Total de áreas: 05	17 indicadores

Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação

Área 1: Organização da Rede de Ensino	1. Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos. 2. Implantação e organização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos. 3. Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias nos cinco dias por semana. 4. Política de correção de fluxo. 5. Existência de ações para a superação do abandono e da evasão escolar. 6. Atendimento à demanda de educação de jovens e adultos (EJA). 7. Oferta do atendimento educacional especializado (AEE), complementar ou suplementar à escolarização.
Área 2: Organização das práticas pedagógicas	1. Existência de proposta curricular para a rede de ensino. 2. Processo de escolha do livro didático. 3. Existência/adoção de metodologias específicas para a alfabetização. 4. Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno, incluindo a educação de jovens e adultos (EJA). 5. Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar com ampliação das oportunidades de aprendizagem. 6. Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.
Área 3: Avaliação da Aprendizagem dos Alunos e Tempo para Assistência Individual/Coletiva aos Alunos que Apresentam Dificuldade de Aprendizagem	1. Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos. 2. Utilização do tempo para assistência individual/ coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
Total de áreas: 03	15 indicadores

Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

Área 1: Instalações físicas da secretaria municipal de educação	1. Condições da infraestrutura física existente da secretaria municipal de educação. 2. Condições de mobiliário e equipamentos da secretaria municipal de educação
Área 2: Condições da rede física escolar existente	1. Biblioteca: instalações e espaço físico. 2. Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares. 3. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana. 4. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 5. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana.

	6. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 7. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana. 8. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas 9. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana. 10. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 11. Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade. 12. Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade
Área 3: Uso de Tecnologias	1. Existência e funcionalidade dos laboratórios de Ciências e de Informática nas escolas de ensino fundamental 2. Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas. 3. Existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o atendimento educacional especializado (AEE). 4. Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC.
Área 4: Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	1. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo bibliográfico (de referência e literatura). 2. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais pedagógicos. 3. Suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos. 4. Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade.
Total de áreas: 04	22 indicadores