

NIDAL AFIF OBEID FREITAS

**A DEMOCRACIA E O PROGESTÃO: formação continuada em serviço**

GOIÂNIA-GO

2012

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO

NIDAL AFIF OBEID FREITAS

**A DEMOCRACIA E O PROGESTÃO: formação continuada em serviço**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Iria Brzezinski.

GOIÂNIA-GO

2012

O12d Obeid, Nidal Afif Freitas.  
A democracia e o PROGESTÃO : formação continuada em serviço  
[manuscrito] / Nidal Afif Freitas Obeid. - 2012.  
141 f. : il.

Bibliografia

Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás,  
Departamento de Educação, Pró-Reitoria de Pós-Graduação, 2012.

Orientadora: Profa. Dra. Iria Brzezinski.

Inclui lista de abreviaturas, siglas, figuras, tabelas

Inclui Anexo

1. Democracia. 2. Gestão Democrática. 3. Progestão. 4. Modelo  
gerencial. I. Título.

CDU: 37.014.53(043.3)

37.057

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

NIDAL AFIF OBEID FREITAS

**A DEMOCRACIA E O PROGESTÃO: formação continuada em serviço**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Iria Brzezinski.

Aprovada em 13 de agosto de 2012.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Iria Brzezinski (Orientadora PUC Goiás)

---

Profa. Dra. Lúcia Maria de Assis (UFG)

---

Prof. Dr. Marcos Antonio da Silva (PUC Goiás)

## **DEDICATÓRIA**

Aos Veneráveis Hélio, Selene e Jefferson cujas presenças humanizam e divinizam um pouco mais nosso planeta Terra.

O resultado de intensas imersões nos estudos aos meus pais Afif Hanna MoussaObeid (in memoriam) e Mariam Brahim Obeid (in memoriam), que vieram da Síria em 1952, se conheceram e se casaram no Brasil em 1956, sempre ensinando aos seus quatro filhos firmeza de caráter, determinação, disciplina, amor à família, ao trabalho e a cultura brasileira. Muito devo a Eles, meu reconhecimento.

Ao marido Salomão Junior e filho Edinam Rafael por terem aceitado meu distanciamento físico de 1.100 km, meu amor e gratidão.

Aos meus filhos Gabriel e Izabel que possibilitaram minha vinda para Goiânia, pela tranquilidade de seu lar que me permitiu escrever este trabalho meu sempre amor e gratidão.

## **AGRADECIMENTOS**

A professora Dra. Maria Francisca Bittes, minha primeira orientadora, pelas contribuições constantes, intensos diálogos e encorajamento.

À professora Dra. Iria Brzezinski, minha segunda orientadora, por ter acreditado em meu projeto, pelos densos e críticos ensinamentos nas disciplinas de Política e Gestão Educacional. Pela acurada verificação dos conceitos adotados ao longo da dissertação, pela profundidade dada as palavras dotando-as de vida, o que permitiu compreendê-las como criatura com movimento e forma.

Aos professores do Mestrado em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC GO, pelos momentos de reflexão e crescimento, vivenciados nas disciplinas cursadas e relacionamentos.

A Maria das Graças Ferreira (Gazinha), pela admirável competência, dedicação e paciência, por cada olhar cuidadoso na revisão deste trabalho.

Aos professores, coordenadoras pedagógicas e direção da escola pesquisada, pela cordialidade com que acolheram a pesquisadora e pela boa vontade com que facilitaram o trabalho empírico.

À Universidade do Estado do Pará por terem proporcionado condições para a conclusão deste curso.

Aos colegas de turma pelos calorosos debates ocorridos durante as disciplinas.

## RESUMO

O objeto desta pesquisa são os reflexos do programa de formação continuada de gestores escolares, ministrado na modalidade a distância, Progestão, em uma escola estadual do Pará- Escola Estadual Carajás. O objetivo geral é analisar em que medida esse programa implicou mudanças na concretização da democracia na gestão desta o objetivo geral. A investigação é qualitativa, com análise documental e questionários que seguiu um roteiro semiestruturado. No referencial teórico parte-se do pressuposto de que a gestão democrática na escola reflete o processo democrático da sociedade em que está inserida. As categorias primordiais analisadas são democracia, gestão democrática e participação. Estudos acerca das concepções de gestão democrática e participação consistem os eixos do referencial teórico. O modelo de gestão revelado pela análise do Progestão veicula a concepção de gestão sob uma perspectiva formal, decorrente da administração pública gerencial que adota ações flexíveis, participativas e descentralizadas traduzidas em gestão gerencial, como fator de melhoria da qualidade da educação. Nos cadernos de estudos do Progestão — Módulos, foi possível reconhecer uma concepção formal de democracia, servindo de sustentação para as práticas de gestão convencional que aparentemente assume o discurso democrático, mas que não é exercitado na escola observada — Escola Estadual Carajás. No plano de gestão da Escola Estadual Carajás é comprovada a reprodução de ideias de democracia, gestão democrática, participação disseminadas pelo Progestão. Verificou-se que a comunidade escolar percebe a democracia, a gestão democrática e a participação voltados para resultados. Concluiu-se que o Progestão introduz um modelo de gestão gerencial para a escola pública.

**Palavras-chave:** democracia, gestão democrática, Progestão, modelo gerencial.

## ABSTRACT

The object of this research is the continuing education program for school managers, taught in the distance, Progestão. Analyze the extent to which this program entailed changes in the implementation of democracy in the management of a public school of Pará is the overall goal. The research is qualitative, with documentary analysis and questionnaires followed a semi-structured script. In the theoretical part is the assumption that the democratic management of the school reflects the democratic process of society in which it operates. The primary categories analyzed are democracy, democratic management and participation. Studies on the concepts of democratic management and participation axes consist of the theoretical. The management model revealed by analysis of Progestão conveys the concept of management from a formal perspective, due to public management actions that adopt flexible, participatory and decentralized management translated into management as a factor in improving the quality of education. In studies of the books Progestão—modules was possible to recognize a formal conception of democracy, serving as a support for conventional management practices that apparently takes the democratic discourse, but that is not exercised at the school observed—State School Carajás. In the management plan State School Carajás is proven reproduction of ideas of democracy, democratic management, participation by Progestão disseminated. It was found that the school community perceives the democracy, democratic management, participation and results-oriented. It is concluded that the Progestão introduces a management model for public school management.

Keywords: democracy, democratic management, Progestão, managerial model.

## SUMÁRIO

ABSTRACT	06
INTRODUÇÃO	12
<b>CAPÍTULO I - DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA</b>	<b>22</b>
1.1 Breve histórico da democracia	22
1.2 A gestão democrática da educação na lógica da reforma do Estado	36
<b>CAPÍTULO II - A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA</b>	<b>48</b>
2.1 Programas e projetos de capacitação de gestores escolares brasileiros: apoio financeiro e determinações da UNESCO	49
2.2 A educação e a política para gestão democrática no Estado do Pará	56
2.3 Tempo de democracia na escola por intermédio da gestão	72
<b>CAPÍTULO III - A DEMOCRACIA DO PROGESTÃO</b>	<b>80</b>
3.1 Histórico do Progestão	80
3.2 O Progestão no Estado do Pará	85
3.3 A democracia, a gestão democrática e a participação do Progestão	88
<b>CAPÍTULO IV - PROGESTÃO NA ESCOLA: INTERMÉDIO DE UM MODELO DE DEMOCRACIA</b>	<b>96</b>
4.1 Breve histórico da escolha dos diretores da EEC	96
4.2 O Progestão no plano de gestão da EEC	97
4.3 A democracia, a gestão democrática e a participação no plano da gestão da EEC	100
4.4 O Progestão na percepção dos sujeitos da EEC	103
4.5 A democracia, a gestão democrática e a participação na percepção dos sujeitos da EEC após o Progestão	104
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>126</b>
<b>ANEXO I - PORTARIA Nº 393/2001 - GS/SEDUC</b>	<b>134</b>
<b>ANEXO II - FOLHETO SINTEPP</b>	<b>135</b>
<b>ANEXO III - INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº. 03/2009 - GS</b>	<b>136</b>
<b>ANEXO IV - PORTARIA Nº. 04/2009 - GS</b>	<b>137</b>
<b>APÊNDICE A - Roteiro de análise documental</b>	<b>141</b>

**LISTA DE SIGLAS**

ANPAE	- Associação Nacional de Política e Administração da Educação
BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial

CAGE	- Central de Atendimento ao Gestor
CEPAL	- Comissão Econômica para América Latina
CESUPA	- Centro de Ensino Universitário do Pará
CF	- Constituição Federal
CONAE	- Conferência Nacional de Educação
CONSEB	- Conselho de Secretários de Educação do Brasil
CONSED	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
EaD	- Educação a Distância
EEEFC	- Escola Estadual de Ensino Fundamental Carajás
EPT	- Educação para Todos
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GS	- Gabinete da Secretária
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	- Instituição de Ensino Superior
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	- Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado Brasileiro
MEC	- Ministério da Educação
OEA	- Organização dos Estados Americanos
ONU	- Organização das Nações Unidas
PCCR	- Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	- Plano Estadual de Educação
PNDNR	- Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	- Projeto Pedagógico
PPE	- Projeto Principal para a Educação
PPP	- Projeto Político Pedagógico
PRADIME	- Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação

PREAL	- Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
PROGESTÃO	- Programa de capacitação à distância para gestores escolares em serviço
PROMEDLAC	- Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSECD	- Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto
PT	- Partido dos Trabalhadores
RENAGESTE	- Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional
SAEB	- Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	- Secretaria de Estado de Educação
SINTEPP	- Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará
SOME	- Ensino Médio Modular denominado
STF	- Supremo Tribunal Federal
UE	- União Européia
UEPA	- Universidade do Estado do Pará
UNAMA	- Universidade da Amazônia
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais
UNED	- Universidad Nacional de Educación a Distancia
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância
URE	- Unidade Regional de Educação
USAID	- United States Agency for International Development

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Demonstrativo do IDEB no Estado do Pará - IDEBs observados em 2005, 2007 e metas para rede estadual	62
Quadro 2	- IDEB - Resultados e Metas - IDEB 2005, 2007, 2009 e projeções para o Brasil	3
Quadro 3	- Média de Proficiência em Língua Portuguesa Brasil, Pará 1995-2005	65
Quadro 4	- Média de Proficiência em Matemática Brasil, Pará 1995-2005	65
Quadro 5	- Cadernos de Estudos - Títulos dos Módulos do PROGESTÃO	84
Quadro 6	- Gestores Atendidos por Unidade Federada - PROGESTÃO (2001-2006)	85
Quadro 7	- Municípios, Polos e Número de Vagas para Cursistas na 1ª Edição do PROGESTÃO no Pará - Rede Estadual	86
Quadro 8	- Matrícula Inicial, Número de Turmas, Alunos Matriculados e Concluintes da 1ª edição do PROGESTÃO Estado do Pará- 2001	86
Quadro 9	- Gestores Capacitados por Edição - Pará por Rede e por Município	87

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Dados sobre aprovação, reprovação, abandono no Pará	63
-----------	---	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Número de Matrículas do Ensino Fundamental na Rede Estadual por Modalidade de Ensino	68
Tabela 2	- Matrícula no Ensino Médio por Faixa Etária - Brasil e Regiões - 2005	69

## INTRODUÇÃO

Antes de o leitor conhecer esta dissertação gostaríamos de contar um pouco da trajetória deste trabalho e as razões que nos levaram à escolha do tema. Para isso precisamos retroceder um pouco no tempo, voltando a 1996 quando ocupávamos a função de coordenadora pedagógica em uma escola pública paraense. Naquele período, o governo do Estado por meio da Secretaria de Estado de Educação/PA (Seduc) implementava a política educacional, visando à descentralização das ações governamentais. Entre as estratégias adotadas destacavam-se a formação de conselhos escolares e elaboração do projeto pedagógico (PP). Vale destacar que a Seduc intitula Projeto Pedagógico (PP), em vez de Projeto Político Pedagógico (PPP), descaracterizando o aspecto político do documento.

O desafio para as escolas estaduais, naquele momento, era elaborar o seu projeto pedagógico, que fazia emergir, no cenário escolar, a gestão democrática da escola. Assim, juntamente com um grupo de professores, líamos textos recentes sobre projeto político pedagógico (PPP) e assim ficamos conhecendo diversos referenciais dentre os quais os que davam ênfase à dimensão política, além do disponibilizado pela Seduc. Ainda que tenha sido incipiente, esta primeira experiência democrática na gestão da escola permitiu-nos alimentar a crença de ser possível uma prática democrática nessa instituição.

Essas experiências nos levaram a aprofundar conhecimentos teóricos acerca da democracia na escola e decidimos fazer um Mestrado em uma instituição no interior de São Paulo que ofertava o curso na modalidade semi-presencial no período de julho e janeiro. Em nossos estudos escolhemos como tema “O Processo de implantação do Projeto Político Pedagógico na Escola”. Naquela época, concomitante à função de técnica, exercíamos a docência como professora da Universidade do Estado do Pará (UEPA) e, dadas as condições de trabalho, só podíamos realizar uma formação nas férias.

A trajetória percorrida desde então, seja a profissional, seja a de caráter formativo, relacionava-se aos estudos, conhecimentos e assunção da democracia com ênfase na participação. Neste período conhecemos o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão), quando, em 2001, o Pará fez adesão ao programa.

Essas duas experiências, profissional e de formação com a democracia na escola, repercutiram profundamente em nosso referencial de mundo e conseqüentemente nas relações de trabalho, nas questões educacionais, na família e na sociedade.

Ainda que o conceito democracia tivesse nos provocado intensamente naquela época, sentíamos necessidade de maior aprofundamento teórico e prático.

Essa motivação nos levou ao Mestrado da Pontifícia Universidade Católica de Goiás

(PUC-GO), pois, na realidade, estávamos interessadas em colaborar para uma efetiva democracia na gestão da escola e não apenas em uma democracia como cumprimento de normatizações.

Aliado às experiências mencionadas, o tema deste trabalho foi se definindo e tornando-se mais claro a partir de aproximações que se deram por meio da disciplina Gestão Educacional, especificamente as reflexões e discussões sobre aspectos referentes à gestão democrática, quando começamos a entrar em contato com o trabalho dos críticos brasileiros da gestão democrática, como Paro (2007, 2008), Cabral Neto(1999), Oliveira(1997). As gradativas aproximações científicas com o conceito de democracia ocorreram também na disciplina Políticas Educacionais ao tratar essas políticas no contexto da reestruturação do capitalismo, já que a política de gestão democrática na escola colabora para legitimar o rearranjo capitalista.

Intrigava-nos a maneira mecânica e a-história pela qual a democracia por meio da gestão estava sendo apresentada à comunidade escolar. Interessava-nos não somente as novidades que a teoria organizacional trazia para a instituição educativa, a gestão democrática, mas também e sobretudo, as consequências deste modelo para o cotidiano das escolas públicas.

Notávamos que as soluções administrativas e as políticas educacionais, entre elas a da gestão democrática, historicamente, enfatizavam mais os aspetos instrumentais da gestão, focalizando a eficiência dos processos gerenciais em detrimento do aspecto político formativo da cidadania. O entendimento de democracia como função educativa pessoal e social reforçou nosso interesse em investigar o processo democrático na gestão como mediador de uma condição necessária a efetiva prática democrática na escola como exercício para uma liberdade social.

Com essa compreensão de democracia, o que inicialmente era incerteza, foi gradativamente mudando para a convicção acerca da importância de desenvolver pesquisa com sustentação teórica no conceito de democracia. A decisão foi reforçada perante a definição de gestão democrática formulada por representantes do governo e da sociedade civil durante a Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida em 2010.

A possibilidade de uma gestão democrática na escola gerou em nós algumas inquietações no sentido de conjeturar sobre possíveis alterações nas formas de gestão no espaço escolar. Decidimos, então, caminhar pela análise do conceito democracia em uma perspectiva política, a fim de avaliarmos a democracia na gestão da escola.

Assim sendo, refletir sobre a política educacional, ainda que represente um desafio hercúleo, vale a pena tentar. A busca de elementos necessários para revelar que democracia está contida nas políticas educacionais para uma gestão democrática na escola é o trabalho que nos propomos realizar.

Para alcançar tal intento, inicialmente identificamos, entre diferentes tipologias de democracia a que tomaríamos por referência neste trabalho. Diante das diversas acepções

atribuídas à democracia, recorreremos à tipologia de Bobbio (2010), que toma por base a profundidade do nível de estrutura social global em que a(s) democracia(s) por ele classificadas se integram. Bobbio tipifica a democracia formal, substancial, representativa e direta com base na existência de regras que distinguem várias espécies de regimes democráticos.

Buscamos com a ampliação dos estudos sobre esse conceito, aprofundar a revisão de literatura em outros referenciais teóricos, que consideram a democracia na escola como função educativa. Isso nos levou a uma compreensão da democracia, como possibilidade real de melhoria na gestão da escola pública.

Para examinarmos a perspectiva de democracia esboçada no Progestão, abordamos três aspectos fundamentais:

- o cenário político da década 1990, em que se inscreve o referido programa, especialmente a reforma do Estado, adotada no Brasil pelo então ministro da Administração e Reforma do Estado (Mare), Luiz Carlos Bresser-Pereira, chamada nova administração pública;
- as recomendações das agências internacionais, presentes no programa, de âmbito mundial, denominada Educação para Todos (EPT), resultante da Conferência Mundial sobre Educação para Todos e o Projeto Principal para a Educação (PPE), assim como o resultado dos trabalhos desenvolvidos, no período de 1993 a 1996, pela Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, consubstanciado no “*Relatório Jacques Delors*”;
- os condicionantes materiais, institucionais e ideológicos do autoritarismo na prática escolar, que são manifestação dos determinantes estruturais mais amplos.

Os dois primeiros aspectos referem-se ao contexto em que o Progestão se originou e o terceiro aspecto diz respeito às condições materiais de trabalho onde são enfrentados os determinantes mais imediatos do autoritarismo. Desvelar esses três aspectos é imprescindível para a consolidação de uma gestão democrática efetiva na escola pública.

Com o conhecimento desses componentes conceituais e do cenário político de onde procedeu o modelo de gestão democrática, buscamos os subsídios legais das políticas para a educação elaboradas nas décadas de 1980 e 1990 no Brasil.

Reunidas essas informações, nossos esforços direcionaram-se para a compreensão da democracia como função educativa escolar na promoção de políticas públicas e programas educacionais. Entre eles, o curso de capacitação a distância dirigido a gestores escolares que atuam em instituições públicas de ensino em todo o País, o Progestão. Esse curso foi organizado pelos Secretários de Educação que estavam à frente do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

O Progestão foi selecionado como objeto de nossos estudos, notadamente, pela sua

abrangência na preparação de gestores no Brasil, haja vista a adesão de 25 Estados da federação, conforme consta em relatórios do programa, o que lhe confere legitimidade nacional. O curso visou também socializar experiências entre os gestores escolares de todo País. Foi selecionado também por ser o curso que vêm capacitando os gestores escolares no Pará, espaço geográfico de nosso trabalho, de nossas experiências de vida; e, especificamente pela importância atribuída pelo programa à gestão democrática para a escola pública.

Essas questões levaram-nos a refletir sobre a representação de democracia veiculada pelo programa no País há onze anos, nomeadamente no Pará, e avaliar qual é a prática democrática na gestão da escola, uma vez que o Progestão se compromete com o projeto de gestão democrática da escola pública.

Para mediar a gestão democrática escolar, o Progestão elege o projeto pedagógico, autonomia, participação, eleição direta, papel do gestor escolar, conselho escolar, como elementos de democratização. Como o Progestão, origina-se no contexto das reformas do Estado e decorre das recomendações internacionais para a educação, buscamos identificar em sua proposta elementos da gestão gerencial. Destacamos, então, estes elementos para nossa análise, porque o Progestão os inclui entre os elementos democratizantes da gestão escolar são eles: democracia, gestão democrática e participação.

A relevância dos estudos empreendido por nós pode ser considerada diante os aspectos arrolados a seguir:

- a democracia está presente nas políticas educacionais;
- a gestão democrática torna-se uma das políticas educacionais mais populares em decorrência das mudanças operadas no modelo de administração das instituições públicas, fundadas em relações mais horizontalizadas;
- o pressuposto de gestão defendido pelo Progestão sugere perspectivas democráticas e propõe a introdução de diferentes estratégias de ação na gestão da escola;
- a concepção de democracia e de gestão escolar democrática que o Progestão dissemina;
- o Progestão ser responsável pela capacitação de 2.727 gestores escolares no Pará, de 2001 a 2004, em nível de pós-graduação *lato sensu*, o que lhe confere caráter científico;
- a quase inexistente avaliação de resultados alcançados pelo programa, que esta em sua quarta edição no Estado do Pará.

Essas questões conduziram ao problema de pesquisa, qual seja: identificação do conceito de democracia veiculado pelo Progestão e suas implicações nas práticas democráticas na gestão de uma escola pública da rede estadual de uma cidade do Pará.

A seleção da escola lócus da pesquisa deu-se, sobretudo, pelas seguintes razões: a) a escola contar com cursistas do Progestão; b) sua diretora defender uma postura democrática na

gestão; c) possibilidade de acesso à documentação; d) garantia de participação dos sujeitos da pesquisa.

Na tentativa de compreender o problema, surgiram outras questões: O que é democracia? Em que concepção de democracia se sustenta o Progestão? A serviço de qual democracia o programa se apresenta? Qual a prática democrática na gestão da escola depois da capacitação dos seus gestores?

Para o desenvolvimento desta pesquisa, definimos como objetivo geral:

- analisar em que medida o Progestão provocou mudanças na concretização da democracia na gestão de escola pública estadual do Pará.

A fim de maior detalhamento, estabelecemos os seguintes objetivos específicos:

- identificar concepções de democracia.
- comparar as características do modelo de gestão adotado na reforma do Estado e nas recomendações das agências internacionais com o modelo de gestão proposto pelo Progestão.
- relacionar a ideia de democracia, gestão democrática e de participação difundidas nos estudos acadêmicos com as do Progestão.
- avaliar as implicações da concepção de democracia veiculada no Progestão nas práticas no âmbito da gestão na escola objeto de pesquisa.

Interessava-nos os estudos de uma democracia escolar de fato, que primasse pela educação pessoal e social dos integrantes da comunidade, superando as práticas autoritárias advindas dos “determinantes estruturais mais amplos da sociedade” no espaço escolar, impeditivos da consolidação de uma gestão democrática nesta instituição.

O contexto político da implantação da gestão democrática na escola foi decisivo para tomarmos como pressuposto neste trabalho que esta gestão reflete o processo político da sociedade em que está inserida.

Adotamos este pressuposto como referência ao focalizarmos a Escola Estadual Carajás, cujos gestores se capacitaram pelo programa, o que nos permitiria confirmar ou rever nossa hipótese.

Com a finalidade de aprofundar conhecimentos acerca das múltiplas características do objeto deste estudo — o Progestão, programa de formação continuada de gestores escolares, ministrado na modalidade a distância — realizamos uma pesquisa de caráter qualitativo, com análise documental e de questionário. O termo qualitativo “[...] é utilizado por questão de ênfase e não de exclusividade” (ALVES, 1991, p. 54), uma vez que a intenção não é sugerir oposição entre

qualitativo e quantitativo, mas adotar a investigação qualitativa pelo fato de que “[...] as pessoas agem em função de suas crenças, percepções, sentimentos e valores e seu comportamento tem sempre um sentido, um significado que não se dá a conhecer de modo imediato, precisando ser desvelado” (idem, *ibidem*).

Da pesquisa documental emergiram as seguintes categorias de análise: democracia, gestão democrática e participação. Com essas categorias foi possível apreender a concepção de democracia implícita no Progestão.

Nossa pesquisa contemplou uma análise dos materiais didáticos do Progestão utilizados na formação dos gestores, denominados Módulos. Foi examinado também o Plano de Gestão da Escola Estadual Carajás (2009/2011) e as Orientações Gerais para o Processo de Eleição Direta para Gestores Escolares, elaboradas pela Seduc em 2009. Segundo Franco (2005) a análise de conteúdo propicia identificar as características da mensagem e o contexto no qual foi produzida.

Incluímos na amostra os gestores que atuavam em função administrativa e técnica. Uma amostra constituída de doze sujeitos. O questionário foi destinado à diretora, vice-diretora, secretária, coordenadoras e professoras. Duas coordenadoras solicitaram o envio do questionário para o endereço eletrônico, justificando a importância da liberdade de expressão para responder questões sobre a gestão na Escola Estadual Carajás (EEC). A secretária integrou o universo em foco porque compõe a equipe gestora da ECC e é também professora nesta mesma escola. Coursou o Progestão quando era diretora de outra escola da rede.

Todas as professoras informantes atuam em sala de aula, e três têm dedicação exclusiva à EEC. Cinco professoras informantes lecionam também, em outras escolas estaduais, quatro ministram aulas também em instituições municipais.

Desses doze profissionais, cinco cursaram o Progestão. São eles: a vice-diretora, uma professora, duas coordenadoras e a secretária. Os cinco profissionais estão atuando na escola. Identificamos uma diretora e uma vice-diretora que fizeram o Progestão em 2001, hoje são aposentadas.

Na escola pesquisada, o Progestão alcançou 13% dos profissionais, entre gestores e professores, desde a primeira edição do programa ocorrida em 2001.

Quanto aos procedimentos de coleta de dados os contatos iniciais com os sujeitos da investigação foram realizados em janeiro de 2010, em visitas à Escola Estadual Carajás. Nessas, aproximamo-nos da diretora e da vice-diretora, das coordenadoras e professores para obter documentos referentes à gestão da escola. Os contatos diretos com os sujeitos da pesquisa foram realizados durante os meses de julho e dezembro de 2010 e em janeiro, julho, agosto e dezembro de 2011 quando aplicamos o questionário.

Para iniciar a coleta de dados, realizamos uma reunião com a diretora e as vice-diretoras,

professores e coordenadoras pedagógicas. Informamos sobre a finalidade da pesquisa e fizemos esclarecimentos a respeito do o termo de consentimento.

A pesquisa qualitativa foi desenvolvida com aplicação de questionário. Este instrumento de coleta de dados foi usado por considerarmos a sua efetividade diante das condições vivenciadas pela escola.

Durante a coleta de dados houve greve dos professores. Dada a circunstância política encontrada, alguns professores se mostraram reticentes em expressar suas ideias, o que levou à alteração de procedimentos previstos na metodologia para a coleta de dados inscritos no projeto de investigação — entrevista semiestruturada sem aplicação de questionário. A variável interveniente encontrada, greve de professores, requereu a mudança para aplicação exclusiva de questionário.

Outra alteração necessária foi no número de sujeitos participantes da pesquisa. Pela amostragem, tínhamos tomado por base a escolha de professores que atuavam na escola desde 2001 e com maior tempo de atuação na docência, professores em função de diretor e vice-diretor, funcionários, alunos, pais e representantes do entorno da escola. Repensamos considerando as questões: a) a heterogeneidade do universo, o que requereria uma amostra maior dada as diferenças econômica, social, cultural, política do universo. Ampliada a amostra, demandaria também mais tempo para a pesquisa, o que poderia comprometer o tempo destinado para a conclusão do Mestrado; b) sob a orientação de Franco (2005) optamos por [...] “reduzir o próprio universo (e, portanto, o alcance da análise) para garantir maior relevância, maior significado e consistência daquilo que é realmente importante destacar e aprofundar no estudo em questão” (FRANCO, 2005, p. 50).

Embora a coleta de dados tenha ocorrido em uma só escola estadual do Pará a pesquisa não constitui um estudo de caso. Nosso interesse foi obter informações no campo empírico, a EEC, para subsidiar reflexões e análises de documentos e questionários com foco na democracia no Progestão.

Procedemos à sistematização dos dados e à análise das informações, utilizando como procedimento metodológico a análise de conteúdo, já que esse recurso favorece a apreensão de significados atribuídos por sujeitos de uma investigação, neste caso sobre a gestão democrática na EEC, depois da formação dos gestores pelo Progestão. Esse procedimento foi escolhido também para entendimento das acepções expressas nos documentos.

Nossa convicção inicial era que a gestão democrática, na escola, reflete o processo democrático da sociedade. Desse modo, o discurso sobre democracia e gestão democrática tem sido assumido por muitos, sem que a função educativa para o cidadão que aprende se efetive. Assim, pudemos realizar algumas aproximações com o que nos propusemos verificar.

Reiteramos que a categoria primordial, democracia, favoreceu o tratamento das informações reveladas pela análise documental, considerando as possibilidades de contribuição para a adoção de práticas formais ou substanciais de democracia na escola.

A revisão bibliográfica empreendida auxiliou na contextualização do problema e na construção de um referencial teórico que nos permitiu aprofundamentos sobre as diferentes acepções de democracia, de gestão democrática e de participação, categorias de análise. Lembremos que da primeira derivam as demais.

Buscamos as contribuições de Paro (2008, 2007) e Lima (2003), entre outros, que defendem a democracia na gestão da escola, primeiramente, na ação, desenvolvida por pessoas democráticas, que enfatizam a necessidade de vivência democrática e se empenham em desenvolver práticas escolares capazes de dar conta das demandas sociais e participativas, não apenas assimilando o discurso do democrático, mas exercitando a democracia, confirmando-a na prática.

Organizamos a dissertação em quatro capítulos. Do primeiro consta um breve histórico da democracia. Recorremos aos ensinamentos de Bobbio (2000, 2000b, 2006, 2010); Vasconcelos (2007) e Pateman (1992), autores que nos permitiram estabelecer relações com os objetivos do estudo. Valendo-nos das considerações feitas por esses autores, dedicamo-nos a identificar o cenário da política de gestão democrática da educação na lógica da reforma do Estado.

No segundo capítulo, buscamos contextualizar a política de gestão democrática brasileira, com recorte nas décadas de 1980 e 1990, com base nas contribuições de Cabral Neto (1999); Cabral Neto e Rodrigues (2007); Oliveira (1997, 2003), estudiosos que possibilitaram uma visão crítica da política de gestão democrática no contexto do modelo gerencial. No que tange à gestão democrática escolar, apoiamos-nos em obras de Lima (2003) e Paro (2005, 2007a, 2007b, 2008), entre outros. Esses autores foram fundamentais para o desenvolvimento desta dissertação, por um lado, porque tratam com mais clareza e concretude dos condicionantes imediatos do autoritarismo na escola, empecilhos à democracia escolar e, por outro, porque suas ideias vêm ao encontro das nossas convicções. Além disso, com tais aportes teóricos, foi possível ampliar o diálogo com as demais referências utilizadas neste nosso estudo. Os tipos de participação descritos por Bordenave (1994) corroboraram a compreensão de que as pessoas são chamadas a participar quando é conveniente para o Estado e o mercado.

Para abordar a educação e a política de gestão democrática no Estado do Pará, optamos por descrevê-las, sem contudo, abandonar a reflexão acerca dos programas de ação do governo destinados a viabilizar seus projetos educacionais.

No terceiro capítulo, descrevemos e analisamos o Progestão, recorrendo ao material do próprio programa para extrair subsídios necessários a sua caracterização e à identificação de

democracia que o Programa veicula. Contextualizamos a instalação do Conded, identificando o cenário político no qual o Progestão foi idealizado e passamos a apresentar características de seu desenvolvimento no Estado do Pará. Procuramos identificar nos materiais didáticos, módulos utilizados no Programa, o compromisso com a democracia, anunciado em seu pressuposto de gestão, recorrendo aos elementos considerados pelo Progestão como “democratizantes” da gestão escolar: democracia, gestão democrática e participação.

No quarto capítulo, envidamos esforços para apreender as alterações que o Progestão provocou na escola da rede estadual e o sentido de democracia vivenciado na gestão escolar. Para avaliar as possíveis alterações, buscamos a democracia, gestão democrática e participação, porque foram aspectos privilegiados pelo Progestão, que deveriam ser percebidos pela comunidade escolar. Nosso propósito foi o de verificar se o pressuposto de gestão democrática subjacente ao Programa favorece a ampliação da democratização na gestão da escola ou que tipo de democracia é proposta.

## **CAPÍTULO I - DEMOCRACIA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO**

Neste capítulo, abordamos o conceito de democracia e as origens que sustentam a gestão democrática na educação.

Embora a perspectiva de análise adotada siga um critério cronológico, apoiamo-nos na premissa de que o conceito democracia não obedeceu a uma linearidade, que possa impedir a análise das forças sociais antagônicas divididas em classes de trabalho.

Enfatizamos a reforma do Estado, que contribuiu para a construção da democracia na gestão pública.

A atual política da educação brasileira incorpora o modelo gerencialista, caracterizado por ideias, valores e práticas cultivados na administração de empresas e transferido como um referencial para o setor público, incluída a gerência educacional, que ficou conhecida como gestão democrática da educação.

Esperamos, ao final, esclarecer, pelo menos em parte, o significado do termo democracia, suas implicações e sua relação com as políticas educacionais relativas à gestão democrática escolar, implantadas no País nos últimos anos.

### **1.1 Breve histórico da democracia**

Com os filósofos na Grécia, no início do século VI a.C., de acordo com foi possível saber que a organização social e a organização política deveriam ser baseadas nos princípios da eunomia - “boa ordem humana” (lei e legislação) - e isonomia - “o perfeito equilíbrio das propriedades (leis para iguais)” (VASCONCELOS, 2007, p. 25). Esses dois princípios deveriam impedir que os governantes agissem por sua vontade, e, sim, respeitando regras. Assim, os gregos legaram-nos três requisitos essenciais para sustentar a democracia: participação no poder, liberdade e igualdade.

A democracia origina-se, pois, na Grécia, especificamente o sistema de governo popular, que, adotado em Atenas, durou quase dois séculos. Desse sistema, provavelmente, tenha surgido o termo *demokratia* - *demos*, o povo, e *kratos*, governar, que significa “governo do povo”, experiência de tentar viver a forma mais aproximada de democracia direta. Esta, segundo Bobbio (2000), pode ser vista como aquela que engloba todas as formas de participação no poder.

Não se pode dizer que a democracia ateniense tenha assegurado a participação de todos, de forma direta, na tomada de decisões, pois, embora em alguns momentos o povo ateniense tenha podido decidir sobre diversas questões, efetivamente não exercia diretamente o seu poder. Na democracia ateniense, o povo era representado pelos filhos de gregos nascidos na Grécia, homens maiores de 21 anos de idade, livres (não podiam ser escravos ou estar em situação de escravidão) e seus independentes. Desse modo, uma pequena parte da população elegia os que exerceriam o poder em nome do povo (Bobbio, 2000). Escapavam à cidadania as mulheres, os escravos, os estrangeiros e as crianças.

De acordo com este autor (2010, p. 319-329), sobre a democracia, a teoria contemporânea conflui para três grandes tradições do pensamento político, as quais compõem o conjunto das referências da democracia contemporânea:

- a) a teoria clássica, conhecida como teoria aristotélica, segundo a qual a democracia é entendida como governo do povo, de todos os cidadãos que gozavam dos direitos de cidadania. Democracia distingue-se da monarquia, governo de um só, e da aristocracia, governo de poucos;
- b) a teoria medieval de democracia, apoiada no ideário da soberania popular de origem romana, marcada pela contraposição entre as ideais de que ou o poder supremo deriva do povo e se torna representativo, ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior;
- c) a teoria moderna, conhecida como a teoria de Maquiavel e que nasce com o Estado moderno. Neste legado teórico, a democracia é uma forma de República.

Historicamente, a democracia é definida sob diferentes perspectivas. Sua importância, seu significado e suas características políticas, sociais e ideológicas constituem uma discussão que tem sido feita constantemente e reformulada nas distintas épocas da história da humanidade. Esse movimento dificulta a elaboração definitiva de um conceito.

As primeiras medidas democráticas e o sufrágio universal foram adotados pelos Estados Unidos da América entre 1820 e 1830. Na França ocorreu em 1848 e, no Brasil, em 1891. A Constituição brasileira deste ano, entretanto, admitiu um sufrágio restrito, pois somente na Constituição Federal de 1988, o País adota o sufrágio universal (VASCONCELOS, 2007).

Desse modo, para discutir democracia, é fundamental observar a trajetória em que esse

sistema vai se firmando como modelo político para atender a interesses divergentes na sociedade ocidental capitalista, divida em classes sociais antagônicas.

No panorama de construção conceitual de democracia, alguns teóricos destacam-se pela ampliação do entendimento do termo o que apresentaremos a seguir, esclarece em que nos fundamentaremos

Para Rousseau (apud COUTINHO, 2002), democracia significa a participação de toda a comunidade, é direta, legitimada por lei, que aprovada em assembleia popular.

A adoção da democracia como modelo político se assenta, entre outras, na influência das críticas de Rousseau sobre a sociedade do século XVIII e de sua proposta de sociedade alternativa, profundamente democrática, radical e popular, no movimento socialista que transforma em ator político não só o povo, mas também a classe proletária. Estes movimentos suscitaram a ascendência da democracia, apresentada como irreversível no mundo moderno “[...] esse conjunto de reflexões e de práticas vai além do liberalismo numa perspectiva claramente democrático-popular” (COUTINHO, 2002. p. 12).

Benjamin Constant (apud COUTINHO, 2002) combateu o absolutismo na França, defendendo a democracia como a liberdade da sociedade moderna. A democracia é entendida como a liberdade individual em relação ao Estado, às liberdades civis e à liberdade política, diferentemente da liberdade dos antigos, reconhecida como participação direta na formação das leis por meio do corpo político, com máxima expressão na assembleia dos cidadãos. A democracia é, portanto, a liberdade de participar na formação do governo, com a criação de uma esfera pública em que todos participam.

Segundo Tocqueville (apud COUTINHO, 2002), a igualdade de condições materiais de vida e a igualdade perante a lei, um desígnio divino, são coisas que não se podem impedir. Para este autor francês a democracia é irreversível.

Perante esta evolução, Coutinho julga mais adequado referir-se à democratização, “[...] já que o que tem valor universal não são as formas concretas que a democracia adquire em determinados contextos históricos — formas essas sempre modificáveis, sempre renováveis, sempre passíveis de aprofundamento” (COUTINHO, 2002, p.17). Para o autor, o que tem valor universal é o processo de democratização, expressa em uma crescente socialização da participação política.

A ideia de democracia como processo está presente no sistema político idealizado por Rousseau (1999). O direito de participação direta baseia-se no princípio da liberdade como prerrogativa inalienável do homem e exigência peculiar de sua própria natureza espiritual. Entende a liberdade como direito e dever ao mesmo tempo. Defende que a liberdade pertence ao homem, renunciar a ela é renunciar à própria qualidade de homem. Esse pressuposto ocupa a

centralidade no pensamento de Rousseau, e a liberdade de participação tem função educativa.

É esta ideia de democracia como processo que vem orientando nossos estudos e orientará nossas análises acerca das práticas de democracia na Escola Estadual Carajás, desenvolvidas após a capacitação pelo Progestão.

Rousseau distancia-se do individualismo e valoriza a dignidade do homem em geral. Essa compreensão ilumina o valor universal da personalidade humana, e a consciência moral não se traduz no sentimento particularizado do amor-próprio, mas na universalidade do amor de si<sup>1</sup>.

Desse entendimento, destacamos a liberdade e o caráter processual da democracia como movimentos de permanente ampliação da participação política dos indivíduos, o que reafirma nossa escolha por essa concepção de democracia.

O pensamento de Rousseau difere, portanto, da perspectiva de Joseph Schumpeter (apud PATEMAN, 1992), para quem a democracia consiste em um método peculiar de seleção das elites por meio de eleições periódicas. Segundo este teórico, democracia é a teoria de meios e fins, como um método político, um determinado arranjo institucional, para chegar a decisões políticas (legislativas e administrativas).

Em suas duas principais críticas à teoria clássica da democracia, Schumpeter afirma ser essa teoria irrealista e exigir do homem comum um nível de racionalidade impossível. Assevera que são reais somente coisas experimentadas pelo homem comum em seu cotidiano e que a política, em geral, não pertence a essa categoria. Assegura, também, que normalmente, quando o homem comum depara com assuntos políticos, perde a noção de realidade e se desloca para um nível mais baixo de desempenho mental, assim que ingressa no campo da política.

Nesse sentido, para que o método político clássico funcione, cada cidadão deverá saber de modo absoluto o que aquele método político quer dizer. O cidadão deverá, ainda, fazer deduções de acordo com as regras de inferência lógica, para chegar a uma conclusão clara e imediata quanto às questões particulares. Enfim, o cidadão exemplar teria de realizar tudo isso por si próprio, independentemente dos grupos de pressão e propaganda. Notamos que essa democracia é privilégio da elite, considerada a classe pensante.

As obras contemporâneas a respeito da democracia vêm sofrendo intensa influência, destas idéias: democracia como um regime político que garante a escolha dos integrantes da elite, por meio de eleições periódicas e como ação constante de minorias.

Dahl (2009) considera que o significado de democracia esbarra nas diversas maneiras de uso do termo. Na busca de um significado adequado, a tarefa específica é identificar, no conjunto de regras e princípios, uma constituição que determinará como serão tomadas as decisões de uma associação, de uma instituição. Nestas é fundamental atender ao princípio elementar de que todos os membros sejam tratados como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas a serem seguidas.

Ao reconhecer que o discurso da democracia é assumido por muitos e que seu conceito vem sendo largamente ampliado e traduzido como universal, pretendemos estabelecer algumas referências teóricas para guiarem nossa pesquisa e que expressem nosso entendimento de democracia, que pressupõe:

- uma função educativa pelo exercício da participação do indivíduo na tomada de decisões;
- um processo de aprendizagem em permanente construção;
- um ordenamento político participativo, que constitua um novo tipo de sociedade e não apenas um arranjo institucional de tomada de decisões coletivas;

---

<sup>1</sup> No pensamento de Rousseau, o amor de si constitui a interioridade por excelência e a força expansiva da alma que identifica o indivíduo com seus semelhantes. É a ponte que liga o eu individual ao eu comum, a vontade particular à vontade geral. “Assim é que todos os cidadãos poderão chegar a identificar-se, por fim, com o Todo maior, sentir-se membros da pátria, amá-la com esse sentimento delicado que todo homem separado só tem para si mesmo” (ROUSSEAU, 1999, p. 17-19).

- uma condição que assegure a participação de todos os cidadãos na produção, na gestão e no usufruto dos bens naturais e culturais da sociedade de maneira equitativa;
- uma inter-relação contínua entre o funcionamento da escola e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem no interior da instituição;
- apropriação do saber necessário ao autodesenvolvimento, para o exercício da liberdade individual e social.

Entre os autores revistos está Bobbio (2010) que afirma

O único ponto sobre o qual uns e outros poderiam convir é que a Democracia perfeita — que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto — deveria ser simultaneamente formal e substancial (BOBBIO, 2010, p. 329).

Por uma democracia utópica, entendemos tomar como ponto de partida a realidade de um mundo conhecido e não a hipótese de um mundo novo. Renovamos nossa crença, entretanto, de que a democracia pode existir e a busca pela sua construção colabora com a produção de sentido na história da humanidade. Para tal, apoiamos-nos em Rousseau, que propõe uma forma de associação que respeite a liberdade do homem, a fim de que este não seja constantemente ameaçado por forças que podem não só o alienar dele mesmo como transformá-lo em tirano ou escravo. Advoga uma forma de associação na qual “cada um, unindo-se a todos, obedece, porém, apenas a si mesmo permanece livre, como antes de estabelecer o contrato” (ROUSSEAU, 1999, p. 19). Dessa forma, as possibilidades de desigualdade e injustiça entre os cidadãos são evitadas mediante a aceitação da autoridade da vontade geral. Esse modo de associação permite ao cidadão não só pertencer a um corpo moral coletivo, como adquirir liberdade obedecendo a uma lei prescrita para ele mesmo.

Bobbio (2010), ao longo de todo o século XIX, afirma que a discussão em torno da democracia foi se desenvolvendo principalmente através de um confronto com as doutrinas políticas dominantes no tempo, o liberalismo e o socialismo.

Nesta consideração de Bobbio (2010), o significado de democracia se estabelece considerando dois lados, quais sejam: de um, o modo como doutrinas liberais e socialistas, portanto, opostas no que concerne aos valores fundamentais considerara a democracia compatível com os próprios princípios e até como uma parte integrante do próprio credo, é correto falar de liberalismo democrático e de socialismo democrático.

Assim, “[...] e é crível que um liberalismo sem democracia não seria considerado hoje um verdadeiro liberalismo e um socialismo sem democracia, um verdadeiro socialismo” (BOBBIO,

2010, p. 326).

De outro lado, a maneira como uma doutrina inicialmente hostil à democracia, por exemplo a teoria das elites, foi se conciliando com ela, pode concluir-se que por democracia se foi entendendo um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas mais do que uma determinada ideologia.

O autor ainda esclarece que a democracia é compatível, com doutrinas de diverso conteúdo ideológico e com uma teoria que em algumas das suas expressões em sua motivação inicial teve um conteúdo antidemocrático, porque veio sempre assumindo um significado essencialmente comportamental e não substancial “[...] mesmo se a aceitação destas regras e não de outras pressuponha uma orientação favorável para certos valores, que são normalmente considerados característicos do ideal democrático” (BOBBIO, 2010, p. 326).

Para Coutinho (2002), a adoção da democracia pelo liberalismo foi uma resposta obrigatória do pensamento liberal à ascensão da democracia moderna. O liberalismo incorporou a democracia e passou a defendê-la, mas empobreceu suas determinações, pois a concebe de modo redutivo. Em face a isto, de termo essencialmente subversivo, a democracia passou a fazer parte também de um discurso conservador. Essa avaliação positiva da democracia pelo liberalismo foi feita, contudo, após drástico esvaziamento do conceito original.

A partir deste momento é necessário organizar, com sustentação em Bobbio (2010) algumas tipologias de democracia que foram reunidas ao longo de nosso percurso, a fim de ampliar nosso entendimento das diferentes acepções de democracia.

Para o autor, na teoria contemporânea, as definições de democracia apresentam uma tendência de resolver-se e esgotar-se pela existência de determinadas regras de jogo que estabelecem como se deve chegar à decisão política e não em relação ao que decidir. Também para as regras da democracia levamos em conta a possível diferença entre a enunciação do conteúdo e sua aplicação. No tocante à decisão, o conjunto de regras do “jogo” democrático não estabelece regras. Bobbio (2010) adverte não ser possível estabelecer quantas regras devem ser observadas para que um regime possa dizer-se democrático. Chama atenção também para o fato de que um regime que não observa regras não é democrático “[...] pelo menos até que se tenha definido o significado comportamental de democracia” (BOBBIO, 2010, p. 327).

Assim, nenhum discurso que venha a ser utilizado para explicitar o significado de democracia poderá ser considerado conclusivo, se a percepção de conjunto se caracterizar por diferentes respostas à perguntas como: “ Quem é que governa? Como governa? Para quem governa? Por que governa?” ( BOBBIO, 1987, p. 104).

Aqui apresentamos a noção de democracia como indica Rousseau (1999, p. 19), que a compreende como um processo educativo proveniente da participação individual de cada cidadão

no processo político de tomada de decisões, que se torna necessário para o estabelecimento e a manutenção do Estado democrático, da liberdade social.

A acepção de democracia formulada por Rousseau, conforme Coutinho (2002),

[...] não se reduz a regras formais, tampouco à exclusão de sentido econômico e social, significa sim a igualdade — que permite que o cidadão participe da construção de uma vontade coletiva — também uma base material. [...] numa sociedade legítima, ninguém pode ser tão pobre que seja obrigado a se vender [...] a democracia pregada por Rousseau era incompatível com o principal instituto do modo de produção capitalista. Rousseau não é socialista, mas certamente está nos indicando aqui alguma coisa de extrema atualidade: não há democracia efetiva onde existe desigualdade material entre os cidadãos, e essa desigualdade material, econômica, impede inclusive que haja uma democracia política efetiva (COUTINHO, 2002, p.20).

Essa tem sido a ideia de democracia como processo de ampliação crescente de participação e que adotamos como referencial. Acreditamos que, com base no entendimento do caráter individual, social e econômico de democracia, novas e diferentes possibilidades de ampliação da participação e da socialização dos valores humanos poderão ser sugeridas, o que implica uma dimensão econômica, uma vez que não há igualdade política se não há igualdade material substantiva.

A tipologia proposta por Bobbio pode ser assim enunciada:

**a) Democracia Formal**

Caracteriza-se como um regime marcado pelos fins ou valores para os quais um determinado grupo político tende e os coloca em prática. Constitui um conjunto das instituições características deste regime político: eleições livres, voto secreto e universal, autonomia dos poderes de Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), existência de mais de um partido político, liberdade de pensamento, expressão e associação. Refere-se, portanto, à existência de regras do jogo democrático, ao estabelecimento de leis e princípios abstratos, como o direito de ir e vir, a liberdade de expressão, o direito ao voto, pelos quais a democracia é posta em prática.

**b) Democracia Substancial**

Reporta-se a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo. Tem como objetivos primordiais o processo e os fins a serem alcançados. Seus princípios são: igualdade jurídica e igualdade política dos cidadãos. Esses princípios vão além das regras do jogo democrático, visam a alcançar com igual intensidade e qualidade os benefícios equânimes de toda a coletividade. Pressupõe, portanto, a existência de um estado de direito, ou seja, o respeito às leis. Ao mesmo tempo, leva em conta as desigualdades econômicas.

Bobbio (2010) atenta para a necessidade de reconhecer que, nas duas expressões, democracia formal e democracia substancial, o termo democracia tem dois significados distintos. Na primeira diz respeito a um número de regras de comportamento, já a segunda que recomenda um conjunto de princípios e fins, entre os quais sobressaem a igualdade jurídica, a social e a econômica, independentemente dos meios adotados para alcançá-los. A igualdade é princípio adotado para distinguir um o regime democrático de um não democrático, não no modo formal, mas substancial. A democracia formal compreende uma forma de governo, ao passo que a substancial diz respeito ao conteúdo desta forma, o que nos encaminha a concordar com Bobbio (2010) quando diz que “[...] o único ponto ao qual uns e outros poderiam convir, é que democracia perfeita — que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto — deveria ser simultaneamente formal e substancial” (BOBBIO, 2010, 329).

Estes dois relevantes significados podem ser encontrados em fusão na teoria rousseauriana de democracia, já que o ideal igualitário que a inspira se realiza na formação da vontade geral. Historicamente na teoria democrática entrecruzam-se motivos de métodos e motivos ideais, os quais na teoria de Rousseau se encontram associados.

#### **c) Democracia Representativa**

Pode ser caracterizada como aquela em que o representante instituído defende os interesses gerais da sociedade acima de interesses particulares. Sobre a democracia representativa, Bobbio (2010, p. 324) revela que se trata da forma democrática em que “o dever de fazer leis diz respeito, não a todo o povo reunido em assembleia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos”.

O autor salienta que a grande fragilidade da democracia representativa, se comparada à democracia direta, está na tendência à formação de pequenas oligarquias, que são os comitês dirigentes de diferentes partidos, o que reduz a participação.

#### **d) Democracia Direta**

De acordo com o autor de supracitado, democracia direta “é a liberdade entendida como participação direta na formação das leis através do corpo político cuja máxima expressão está na assembleia dos cidadãos” (2010, p.323). Para existir democracia direta é preciso que o indivíduo participe das deliberações que lhe dizem respeito.

Desta forma, é imprescindível a tomada de consciência de que a participação é o elemento fundante da democracia direta e, de modo algum, poderá ser levada a efeito sem o envolvimento do cidadão de *per si*.

Em sequência, valemo-nos também dos estudos de Vasconcelos (2007) e Pateman (1992) sobre o papel da participação na democracia representativa e na democracia direta.

Na democracia representativa, a participação do poder político, que sempre foi

considerada o elemento principal do regime democrático, é resolvida através de uma das muitas liberdades individuais que o cidadão reivindicou e conquistou contra o Estado absoluto. Essa forma de democracia se realiza com base no processo eleitoral, com o qual é concedido poder de governo aos representantes do povo.

Nesta acepção de democracia, o poder público concentra-se nas mãos de candidatos eleitos com investidura temporária e atribuições predeterminadas. Segundo Vasconcelos (2002), a representação política em sua forma de democracia representativa alastrou-se por todos os países. Essa tendência vinha se delineando desde o século XIX, cuja instituição tem origens nas Revolução Francesa (1789) e Norte-Americana (1776). Neste contexto revolucionário, os princípios de liberdade e igualdade são anunciados na mesma década e, por conseguinte, identificados, pelos idealistas, como princípios inerentes às conquistas da democracia. A representação passou a revestir-se de um conceito que a confundia com a própria democracia.

Para este autor a representação política imposta como sinônimo de democracia não é um dispositivo intrínseco desta, não resulta de princípios nem deduções filosóficas e científicas. É uma forma deturpada do poder, de origem feudal e desde sua implantação, na França, teve por finalidade impedir a democracia popular. Assegura, que o regime de representação política, sempre foi a forma de governo que possibilitou a detenção do poder por grupos, defensores de seus próprios interesses e que se posicionam a favor do povo apenas em momentos que se fazem mais conscientes e exigentes. O autor reitera a sua crítica ao afirmar que a “representação política, chamada de democracia representativa não é uma estrutura científica, não é correta para a sociedade humana, nem nada tem a ver com a democracia” (VASCONCELOS, 2007, 86).

Com efeito, a instituição da democracia representativa tem mais de duzentos anos. É certo que muitas nações a adotaram em épocas distintas, mas a concepção de uma estrutura de democracia política foi hegemônica na maioria dos lugares durante esse período.

Vasconcelos (2002) explica que os povos estão condicionados a acreditar que a representação política é um meio incontestável de se fazer democracia. O fato de nações como os Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Canadá, Suécia despontarem como principais fontes de avanço e progresso tecnológico, intelectual e científico diante do seu orgulho na manutenção de seus sistemas de representação como aplicação autêntica da democracia, pelo menos, é o que aparentemente isso nos faz entender.

Conforme Bobbio (2000b), a eleição, desde a sociedade ateniense, estava arruinando o processo democrático, contribuindo com a corrupção e demagogia. Estas, são dois inimigos mortais da instituição democrática, que têm servido para engodo dos cidadãos. Bobbio salienta também que eleição não é um instrumento somente do exercício democrático na escolha de pessoas a cargos públicos, o processo eleitoral é o mais importante mecanismo da Democracia

Representativa.

Quanto ao voto e a eleição serem representações de um estado de democracia, Vasconcelos (2007) enuncia: “a eleição não é um princípio de democracia; no máximo poderá se revestir como um método auxiliar de um de seus processos - o da escolha” (VASCONCELOS, 2007, p. 70).

Neste quadro, a democracia se reduz apenas a afirmação de determinadas “regras do jogo”, que Coutinho (2002), destaca como a principal delas a existência de eleições periódicas, nas quais o povo escolhe entre elites, acreditando, assim, que é livre para participar.

Vasconcelos (2007) considera que a democracia não necessita de conceitos complexos, sua definição é simples e compreensível, por se tratar literalmente de uma palavra que expressa autoridade do povo. Concebe como democracia pura a Democracia Direta, que consiste em um sistema de governo em que o povo se autogoverna, sem intermediários.

Sobre a concepção de democracia o autor esclarece que deve ser engendrada e compreendida nos seus fundamentos científicos, o que o leva a concordar com o conceito formulado por Hermes Lima (*apud* VASCONCELOS, 2002, p. 36):

Democracia é mais do que governo da maioria; é, idealmente, o governo do povo por si mesmo. Por isso implica certos caracteres gerais: a igualdade perante a lei, a livre acessibilidade aos cargos públicos de todos os cidadãos e está no espírito que anima um esforço básico, essencial para libertar o homem de todas as servidões, da servidão ignorância, como da servidão econômica.

Este autor em seus estudos entende a relação aumento populacional e democracia direta, como desafio a ser elaborado, haja vista ainda carecerem de solução mais consistente. Ele assim se expressa:

Devemos, porém, no momento, preocupar-nos em estruturar a forma de governo no caminho certo da Democracia pura, desmontando alegorias demagógicas e impedindo a petrificação de esquemas para sustentação de prerrogativas a categorias, classes e grupos, com vistas a chegar à posteridade, com mais rapidez, mediante uma organização social plena, em que despontem ampla justiça sócio-econômica-política, uma eficaz liberdade e avanço evolutivo [...] entrementes as possibilidades matérias na concretização dessa condição não têm se mostrado aprimoradas (VASCONCELOS, 2002, p. 41-42).

A propósito, a participação total ou representativa do cidadão é um debate inacabado, pois as análises a esse respeito no contexto contemporâneo, são complexas, conforme considera Pateman (1992, p. 32-33):

Os formuladores da teoria da democracia contemporânea também encaram a participação exclusivamente como um dispositivo de proteção. Segundo eles, a natureza “democrática” do sistema reside em grande parte na forma dos “arranjos institucionais” nacionais, especificamente na competição dos líderes

(representantes potenciais) pelos votos, de modo que os teóricos que sustentam tal visão do papel da participação são, antes e mais nada, teóricos do governo representativo. [...] Contudo, deve-se notar que a teoria do governo representativo não representa toda a teoria democrática, como sugerem muitas obras recentes.

Na análise da questão, a autora (1992) considera que estas teorias dão ênfase nos perigos inerentes à ampla participação popular em política. Nesse aspecto, revela duas preocupações principais de teóricos que escrevem sobre democracia, sobretudo os norte-americanos. São elas: primeiro, a convicção de que a teoria de seus predecessores, os chamados “teóricos clássicos”, que acalentavam o ideal máximo de participação do povo, precisa ser revista ou rejeitada; segundo, a atenção dirigida à estabilidade do sistema político e às condições necessárias para assegurá-lo<sup>2</sup>. De acordo com a autora, a preocupação origina-se na comparação que se faz entre democracia e totalitarismo como as duas únicas alternativas políticas possíveis no mundo.

Conforme Pateman (1992), teóricos políticos de orientação empirista põem em dúvida a possibilidade de as sociedades industrializadas colocarem em prática a democracia do modo como era compreendida na teoria clássica, ou seja, democracia como governo do povo por meio do máximo de participação de todo o povo.

Os argumentos contra a “teoria clássica da democracia”, de acordo com Pateman (1992), são respaldados em dados obtidos por meio de pesquisas, realizadas em países ocidentais. Essas pesquisas buscaram identificar no cidadão democrático um comportamento político que traduzisse atitudes de interesse e participação em assuntos políticos. Os resultados indicaram deficiências na prática democrática, revelando que a maior parte dos cidadãos, sobretudo os desprivilegiados socioeconomicamente, demonstra falta de interesse generalizado por política e por atividades políticas. Desse modo, para as tais pesquisas, as implicações da teoria democrática clássica, em geral, não foram encontradas no comportamento do cidadão médio.

Esses resultados fortaleceram o argumento contra a rejeição das antigas teorias democráticas, conduzindo à afirmação de que eram normativas, valorativas, e se referiam, principalmente, às qualidades e atitudes que supostamente os cidadãos precisavam ter como indivíduos, cidadão isolado, ignorando o próprio sistema político e os fatos da vida política.

Os ensinamentos de Bordenave (1995) levam-nos a enfatizar que o desenvolvimento das atitudes e as práticas sociopolíticas dos indivíduos aconteceriam, por meio da participação no nível local. É, portanto, nesse nível, tal como o cotidiano de indústrias, escolas e comunidades, que o indivíduo aprende a participar, com vistas a uma posterior macroparticipação democrática, logo, uma participação social.

Desse modo, tanto o sentimento de liberdade do indivíduo quanto sua liberdade efetiva tendem a aumentar em decorrência de sua participação na tomada de decisões. Tal participação favorece um real controle sobre o curso da vida individual e sobre a estrutura do meio em que vive.

Essa ação educativa para a democracia na escola, segundo Davis (*apud* PATEMAN, 1992) tem um propósito ambicioso: a educação de todo o povo até o ponto em que suas capacidades intelectuais, emocionais e morais tenham atingido o auge de suas potencialidades e este povo se agrupe ativa e livremente em uma legítima comunidade. A estratégia para alcançar esse objetivo consiste no uso da atividade política do povo e na regulamentação do governo com vistas à educação pública. Esta educação estimularia uma democracia participativa para o

---

alcance da democracia política, destacando a ação educativa da participação.

A participação que presenciamos nas políticas educacionais concebidas nas décadas de 1980 e 1990 e em desenvolvimento nesse início do século XXI, não se afina, entretanto, com o ideal de participação voltado para a possibilidade de aumentar a liberdade do indivíduo e sua inserção na estrutura do meio em que vive.

De acordo com Cabral Neto; Rodrigues (2008), a educação e sua política

devem ser compreendidas no âmbito das transformações econômicas, geopolíticas e culturais em curso no mundo capitalista contemporâneo. As reformas educativas implementadas atualmente, na maioria dos países da América Latina, são decorrentes, portanto, do processo de reestruturação pelo qual passa o capitalismo mundial sob a égide dos princípios do neoliberalismo (CABRAL NETO; RODRIGUES, 2008, p.14).

Para os autores, a reforma na educação visa a torná-la mais

flexível e capaz de responder às demandas contextuais para aumentar a competitividade dos países, particularmente aqueles em processo de desenvolvimento, para que estes possam se integrar, de forma competitiva, no mundo globalizado (CABRAL NETO; RODRIGUES, 2008, p.14).

Assim, a descentralização como nova forma de gestão é uma das ações determinadas para a reforma da educação. Os países se vêem compelidos a aderir, sob o risco de não ter acesso a financiamentos e outras adições.

Entre os documentos que veiculam essas recomendações está o relatório feito para a Organização das Nações Unidas para a Educação (Unesco), da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, conhecido como *Relatório Jacques Delors*. Uma das indicações desse relatório é a participação democrática, como estratégia para uma política educativa, como um processo permanente de enriquecimento dos conhecimentos de construção das relações entre indivíduos, grupos e nações.

Essa é a ideia de democracia como somente a presença de regras na gestão escolar, noção que, segundo nossa hipótese inicial, é revelada pelo Progestão, objeto desta pesquisa.

Essa possibilidade democrática não interessa a uma sociedade que se empenha por uma real democracia nem ajuda na consolidação de práticas comprometidas com a construção de um futuro de solidariedade e justiça, pois justifica a realidade dada.

¶ A perspectiva de democracia representativa consiste na institucionalização de espaços de participação da comunidade sem levar em conta as dificuldades para tal, ou a própria qualidade da ação participativa.

Nesta abordagem, a democracia reduz-se à existência de cargos eletivos para o controle das decisões políticas. Esse procedimento tem contribuído para confundir os indivíduos, que entendem a eleição e o voto como democracia, o que, entretanto, “é apenas um método auxiliar de

um de seus processos”, uma das regras do “jogo”.

Não nos contrapomos à democracia representativa e democracia direta nem aos teóricos que as conceituam. Em vez disso, buscamos revisitar a dinamicidade do conceito e estar ciente que não é novo o fato de que a democracia faz parte do discurso de muitos, ainda que sejam poucos os projetos políticos e os atores que se contrapõem abertamente a democracia formal.

A democracia ou o princípio que a sustenta, a participação, se fez presente como apanágio das dificuldades educacionais enfrentadas pelo País. Desse modo, vale identificar a democracia oriunda na reforma do Estado, haja vista ter influenciado a gestão educacional brasileira.

## **1.2 A gestão democrática da educação na lógica da reforma do Estado**

Acontecimentos do século XX, entre eles, o desenvolvimento internacional de políticas econômicas e sociais polarizadas, motivou acirrado confronto entre o bloco ocidental, representado pelos Estados Unidos e, o oriental, a União Soviética. Uma política de polarização ideológica, sobretudo na segunda metade do século, pós- segunda guerra mundial sustentou a chamada guerra fria entre esses dois domínios.

No Brasil, na década de 1960, decorrem dessa bipolarização o Programa Aliança para o Progresso, com a presença da United States Agency for International Development (Usaid), atuando em diversas áreas, das quais a educacional era a parte mais visível.

De acordo com Motta (2010), o objetivo dessa agência era injetar recursos financeiros e técnicos na América Latina, com a meta de fomentar a modernização, a fim de neutralizar os efeitos da Revolução Cubana e o perigo que ela representava de expansão do comunismo.

Na ótica das teorias da modernização ocidentalizadas, a expansão da ideologia da revolução comunista consistia em séria ameaça à subversão da ordem social e política. Essa ideologia comunista poderia influenciar os países que mantinham profunda desigualdade social e econômica, instigando a lógica do desenvolvimento econômico, da melhoria dos indicadores sociais e da estabilidade política em uma sociedade em que as elites perderiam a hegemonia de poder e de domínio do capital.

Esse período marcado por divisões em áreas de influência do mundo comunista e do não comunista foi substituído pela multipolarização — divisão do poder em megablocos econômicos. Essa mudança significou alterações na natureza do poder, que deixou de enfatizar as questões político-ideológicas e militares, passando a valorizar os aspectos econômico-tecnológicos na nova ordem mundial. As nações puseram-se, então, a estabelecer relações regidas por novas regras de associação das grandes potências, por meio da criação de áreas de influência e de formação de blocos econômicos. Os mercados mundiais foram integrados em um contínuo processo de

globalização, sob a égide dos princípios neoliberais e da adoção do Estado mínimo. A internacionalização da economia e do capital levou os países de um mesmo continente a buscarem uma ação conjunta, associando-se por meio de relações político-econômicas, como, por exemplo, a União Europeia.

Segundo Paula (2007), de modo geral, a nova dinâmica das relações econômicas e financeiras internacionais redefiniram as estratégias de desenvolvimento, impactando as políticas e as prioridades desses organismos, que passaram a estabelecer novas condições para manter os empréstimos e refinar as dívidas da América Latina.

Nos relatórios sobre o desenvolvimento mundial formulados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) a partir de 1989, as recomendações para a reforma do Estado seguem a lógica do mercado e dão ênfase ao modelo de gestão de conotação gerencialista. Neste mesmo ano, em uma reunião ocorrida em Washington, são definidas as políticas e prioridades que se consolidariam durante os anos 90. Recomendadas pelo Consenso de Washington e pelos organismos internacionais, as reformas orientadas para o mercado transformaram-se em um parâmetro para o projeto de modernidade capitalista, mediante a reconstrução e o desenvolvimento econômico da América Latina.

No Brasil, nos anos 90, quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República, a pretensão da reforma do Estado já vinha sendo projetada, em função das consequências das práticas sociais e econômicas do regime militar e da necessidade de criar um novo espaço produtivo para inserção do Brasil no cenário econômico mundial.

A reforma e a gestão pública brasileira foram um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início com a adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington, (BIRD) e Banco Mundial (BID).

Conforme Silva (2007), para compreendermos as estratégias do projeto neoliberal<sup>3</sup> para a educação no Brasil, é importante entender que esse processo faz parte de um movimento internacional mais amplo, como já mencionado, de ofensiva neoliberal e precisa ser visto como uma luta em torno da distribuição de recursos materiais e econômicos, sobretudo, como uma ação para criar as próprias categorias, noções e termos por meio dos quais se podem nomear a sociedade e o mundo.

[...] nesta perspectiva, não se trata apenas de denunciar as distorções e falsidades do pensamento neoliberal, tarefa de uma crítica tradicional da ideologia (ainda válida e necessária), mas de identificar e tornar visível o processo pelo qual o discurso neoliberal produz e cria uma realidade' que acaba por tornar impossível pensar e nominar uma outra realidade' (SILVA, 2007, p. 16).

Segundo este autor, atualmente, presenciamos um processo mediante o qual o discurso neoliberal acaba por fixar as formas de pensar sobre a sociedade e nós próprios como sujeitos sociais. Ele ainda adverte:

<sup>3</sup>

O neoliberalismo nasceu no início da década de 1940, como arcabouço teórico e ideológico em oposição às teses keynesianas e ao ideário de Estado do Bem-estar. Sua base é a liber

[...] é extremamente importante que um projeto alternativo não se limite a discutir o conteúdo das propostas neoconservadora e neoliberais, mas que se concentre também nas formas pedagógicas pelas quais esse projeto busca conquistar o apoio popular (SILVA, 2007, p. 18).

Assim, de acordo com Afonso (2001, p. 24), algumas perspectivas que sustentam e aprofundam um debate em torno de raízes históricas da globalização e das suas dimensões sociológicas, ideológicas, econômicas, políticas e culturais não deixam de apresentar um amplo consenso.

Com uma intensidade maior ou menor, todos os países confrontam-se hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional, cuja influência se junta a outras organizações que já não são recentes, mas continuam a ser influentes, entre as quais, as que ditam os parâmetros para a reforma do Estado. “[...] Não é apenas a expressão Estado-regulador que vem acentuar o fato de o Estado ter deixado de ser produtor de bens e serviços para se transformar, sobretudo em regulador do processo de mercado” (AFONSO, 2001, p. 25).

Visando à modernização da gestão e o processo de entrada do Brasil no mundo globalizado, o Estado põe em prática um conjunto de reformas com base na nova administração pública que se desenvolve na Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e em outros países.

Esse modelo foi trazido para o Brasil por Bresser-Pereira, ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado Brasileiro (Mare). A nova administração pública curvou-se à tendência mundial. Para isso, uma nova forma de estruturação do Estado brasileiro foi implementada por meio das reformas administrativas guiadas por um Plano Diretor da Reforma do Estado, publicado em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa reforma passou a ser conhecida como “Desburocratização do Estado Brasileiro” e tinha com o objetivo de introduzir uma administração pública descentralizada e flexível. Essa administração incorporou a concepção gerencialista e tecnocrática derivada do desdobramento do ajuste estrutural da economia para fortalecer a competitividade. Além disso, tinha a finalidade de imprimir maior eficiência nas organizações dos países divididos em classes sociais em que se conflitam o capital e o trabalho.

Subordinando-se aos indicativos de ordem econômica, o Estado introduz o modelo de administração que tem no gerencialismo uma das bases de sustentação da nova administração pública, denominado gestão gerencial. Este modelo enfatiza as práticas empresariais que enfatizam aspectos instrumentais da gestão eliminando as possibilidades de uma gestão pública democrática.

No Plano Diretor da Reforma do Estado, encontramos as propostas da vertente gerencialista que foram concebidas e implementadas pelo Mare, com sustentação em pelo menos três pilares centrais: a reforma fiscal, a descentralização e a política de privatização do público.

Paula (2007) esclarece que os objetivos da reforma comandada por Bresser Pereira giravam em torno de melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados; garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público; assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade.

Entre os modelos que ganharam destaque para modernizar o aparelho estatal, o da administração pública gerencial é defendido no Mare como a grande saída. Paula (2007) declara que esse modelo se apresentava como o marco naquele momento de inovações e, sobretudo, como saída para a crise fiscal do Estado.

Os modelos de administração caracterizados pelo Mare são:

- 1 de administração patrimonialista: o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real;
- 2 de administração burocrática: voltada para si próprio e para o controle interno; seus princípios são: a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo e o poder racional legal;
- 3 De administração gerencial: flexível e eficiente, administração profissional, autônoma e organizada em carreira; voltado para a descentralização administrativa e para o atendimento do cidadão. A eficiência da administração pública visa à disciplina e à parcimônia no uso dos recursos; transparência nos indicadores de desempenho; maior controle dos resultados; ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

Para a autora citada anteriormente, a reforma gerencial abarca três dimensões: a institucional, a cultural e a gestão. Na dimensão institucional, a reestruturação do aparelho de Estado volta-se para atividades exclusivas do Estado, como: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas inerentes ao domínio do núcleo estratégico do Estado. As atividades não exclusivas do Estado são os serviços sociais (saúde, educação, assistência social) e científicos, que poderão ser prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais integrantes do setor público não estatal e atividades de apoio (limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, manutenção, entre outras) submetidas à licitação para ser terceirizadas.

Além de reorganizar o aparelho de Estado a reforma prevista no Mare deveria transformar a “cultura burocrática” do Estado em “cultura gerencial”. Essas expressões foram cunhadas por Bresser-Pereira, abrangendo a dimensão cultural (PAULA, 2007).

Na dimensão da gestão, os programas e projetos elaborados pelo Mare destacam a participação e a qualidade, na perspectiva dos mesmos princípios dos programas de qualidade total, implantados no setor empresarial. Essa transformação caberia aos administradores públicos, que deveriam explorar a dimensão da gestão, colocando em prática as novas ideias e procedimentos mais recentes advindos do setor empresarial, entre eles, os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a administração participativa.

Vale lembrar as afirmações de Cabral Neto (1999) de que ao lado da ação do Estado para articular novas formas de legitimar a política educacional neoliberal, havia uma demanda do movimento dos educadores em prol da democratização nas relações hierárquicas de todo o sistema educacional. Nesse contexto, foi inevitável. o embate político em torno das propostas do governo e das formuladas pelo movimento dos profissionais da educação, visões diferentes dos mecanismos de democratização, que deveriam ser edificados para viabilizar, na prática, uma gestão democrática da política educacional.

Durante o período do regime militar (1964-1985), o tema a participação e democratização da gestão da educação acalorou as discussões e debates pedagógicos. O exercício da cidadania foi uma tendência presente na década de 1980 e a participação do cidadão elemento convergente das políticas educacionais.

Consoante Paula (2005),

a tradição mobilizadora no Brasil data do período colonial alcançou o seu auge na década de 1960 durante o governo de João Goulart, quando a sociedade se organizou para as reformas no país e em seguida foi reprimida pelo golpe de 1964. Estas mobilizações reemergiram na década de 1970 e reforçaram a proposta de tornar a administração pública mais permeável à participação popular. Com essa herança de mobilizações sociais, nos anos de 1980 emergiu a vertente societal de reforma e gestão do Estado ( PAULA, 2005,p.154).

A autora lembra que, na história das reformas brasileiras, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa sobrepujaram a sociopolítica, o que impossibilitou conciliar a inclusão socioeconômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde e a inclusão sociopolítica, que se refere à participação dos cidadãos nas decisões de natureza pública que afetam a vida social. Paula (2007) destaca que esses são dois aspectos que circundam o exercício da cidadania.

Na década de 1980, a proposta de descentralização provocou expectativas positivas para a superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais

democráticas e que, além disso, a democracia seria fortalecida e consolidada, superando as práticas e consequências do regime militar. Nessa realidade, a descentralização nas reformas do Estado parece reinar em quase absoluto consenso (ARRETCHE, 1997).

Com efeito, os elementos centrais do projeto neoliberal global são: a tentativa nacional de conquista hegemônica pela manipulação do afeto, do sentimento; a transformação do espaço de discussão política em estratégias de convencimento publicitário; a celebração da suposta eficiência e produtividade da iniciativa privada em oposição à ineficiência e ao desperdício dos serviços públicos; a redefinição da cidadania pela qual o agente político se transforma em agente econômico e o cidadão em consumidor (SILVA, 1997). É nesse projeto global que se insere a redefinição da educação com base no mercado.

Desse modo, em uma sociedade hegemônica de valorização do capital e sob a influência da globalização neoliberal, as iniciativas para a reforma do Estado objetivam implantar um modelo de gerenciamento pautado na descentralização, como fator necessário ao consenso requerido pela modernização da gestão pública.

Como consequência do desenvolvimento tecnológico e da nova ordem globalizada, a educação se destaca em torno do seu valor econômico, conforme indica Pino:

A educação passa a ser central, porque constitutiva, para o novo modelo de desenvolvimento auto-sustentado e para a posição dos países no processo de reinserção e realinhamento no cenário mundial. Novos requerimentos são colocados aos sistemas educativos relativos à qualificação e competências disponíveis ao mundo do trabalho e à qualidade da educação, em todos os níveis, particularmente na educação básica (PINO, 2008, p.26).

As ações para a educação subsumidas à economia têm lugar privilegiado pelo seu valor econômico como base do novo estilo de desenvolvimento, como garantia de efetivação de uma política macroeconômica e de desenvolvimento social coerente, suscetível de ser reconhecida em âmbito internacional. Por consequência, temas relacionados à qualidade da educação ganharam centralidade nos debates governamentais. O conceito de qualidade adotado tinha a conotação de eficiência, eficácia e efetividade, tal como os padrões de avaliação de racionalidade empresarial, defendidos pelo modelo econômico neoliberal.

Vale recuperar Paro (2007), ao se referir sobre a prevalência do conceito de qualidade na concepção tradicional e conservadora de educação. Nestas concepções, a educação é considerada passível de ser medida pela quantidade de informações, pelo predomínio de estatísticas, pela aferição dos conteúdos de ensino. A qualidade da escola é associada ao atendimento das leis de mercado.

Com esse entendimento de qualidade, os programas e as reformas da educação brasileira foram implantados. No tocante à política educacional, a descentralização é apresentada nos planos

governamentais elaborados para a década de 1980.

Para Cabral Neto (1999), a descentralização, afinada com a conjuntura política do momento, tinha como eixo a busca de novos modelos de gestão que propiciassem a participação dos atores sociais na concepção e execução de tal política.

Gadotti (2002) menciona que, a partir dos anos 1980, o discurso da administração e planejamento participativos foi adotado pelo próprio governo. Para superar o autoritarismo então existente na definição das políticas governamentais os articuladores da Nova República propuseram um Programa de descentralização e participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas educacionais.

É necessário fazer um breve apanhado histórico acerca de dados do planejamento para a educação no período de redemocratização do Estado brasileiro, pós ditadura militar. Ele nos mostra como nos planos educacionais foi adotada a ideologia dos governos estabelecidos.

Conforme Fonseca (2009), em virtude do destaque internacional vincular educação com a economia constituiu tema central das reuniões interamericanas de ministros da educação, convocadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA) no final da década de 1950. Nas décadas posteriores, a recomendação para que os países incorporassem a educação aos seus planos econômicos foi mantida.

Desse modo, nos anos 1970 deu-se início a um processo consistente de planejamento consubstanciado nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Foram três PND ainda no período do regime militar e um no governo José Sarney, quando foi denominado de Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova república (I PND-NR).

O I PND para o período de 1972 a 1974, tinha como objetivos principais: elevar o Brasil, no espaço de uma geração, à categoria de nação desenvolvida; duplicar, até o final da década, a renda *per capita* e fazer a economia crescer entre 8 e 10% até o final do Plano. Na Educação, foram elaborados três Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) para os mesmos períodos dos PND I, II e III. O I PSEC (1972- 1974), coerente com o I PND, subordina a educação à dimensão econômica.

O II PND (1975-1979), elaborado sob o impacto das crises do petróleo e monetária internacional, tinha como objetivo principal o aumento da mão de obra, das exportações e do mercado interno. O II PSEC (1975-1979) apresentava uma avaliação dos avanços conquistados, os objetivos gerais e específicos para cada etapa e nível de educação, estratégias globais e específicas e uma programação detalhada das ações estratégicas a serem alcançadas.

O III PND (1980-1985) foi elaborado sob o impacto das “diretas já”, da abertura política e tinha como objetivo síntese a construção de uma sociedade desenvolvida em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível. Esse objetivo seria alcançado pelo crescimento da renda e

emprego, redução da pobreza e das disparidades regionais, controle da inflação e do endividamento externo, desenvolvimento do setor energético e aperfeiçoamento das instituições políticas.

O plano para a educação — o III PSEC (1980-1985) foi elaborado após a realização em Brasília, em julho de 1979, de um seminário sobre política e planejamento da educação e cultura, com a participação dos secretários de educação e cultura das unidades federadas e da sociedade civil organizada. A ele seguiram-se os encontros nacionais de planejamento realizados em Manaus, Natal, Goiânia, Vitória e Florianópolis, nos meses de agosto a setembro do ano de 1979, quando foram identificados os desafios.

A organização do III PSECD, elaborado por meio de consultas regionais, ao contrário da forma autoritária que caracterizava o comportamento do político até então, reflete o cenário político do País daquele momento.

Sobre o discurso acerca dessa participação, Cabral Neto (1999) destaca que

[...] no interior do III PSECD, a participação está fortemente ligada à adoção da técnica de planejamento participativo, como uma saída para ultrapassar o planejamento tecnocrático centralizado, forma dominante de planejamento adotado nos primeiros governos do regime civil-militar. No entanto, uma leitura mais atenta indica que, naquele momento, o que estava sendo proposto era uma alternativa tecnocrática, com uma nova roupagem, para lidar com os problemas educacionais. Como não havia, ainda, uma organização mais consistente da sociedade civil, principalmente, de setores ligados à área educacional, a incorporação do discurso da participação à agenda do governo decorreu mais de uma concessão do Estado do que de pressões exercidas pela sociedade (CABRAL NETO, 1999, p. 5).

A participação inserida nas políticas educacionais ficou praticamente restrita à burocracia dos níveis federal, regional e estadual, à medida que se iniciou uma discussão entre os técnicos dos órgãos governamentais para elaboração de planos e programas da área. Assim, a descentralização, que respalda as reformas empreendidas pelo governo brasileiro das décadas 1980-1990, impõe-se como alternativa para viabilizar as ações do Estado de forma eficiente, eficaz e com qualidade.

No que se refere ao diagnóstico da situação educacional do País apresentado no I PND-NR (1986-1989), os planejadores identificaram que muitos dos entraves educacionais teriam sua origem na excessiva centralização dos recursos públicos, na rigidez do processo decisório, bem como na ausência de participação da sociedade na discussão dos problemas educacionais. De acordo com Silva (2007), as medidas que influenciaram as políticas educacionais propunham a descentralização vinculada à formação de capital humano<sup>4</sup> para a nova economia.

Na gestão descentralizada, são adotadas, como estratégias da política, a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação, que assim se diferenciam:

Desconcentração: transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central. Delegação de poder: transferência de responsabilidades na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central é feita mediante o controle dos recursos pelo governo. Transferência de atribuições: os recursos e funções de gestão ficam sob a responsabilidade das agências não vinculadas ao governo central. Privatização ou desregulação: transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas (ARRETCHE, 1997, p. 36).

Segundo a autora referenciada, essas quatro estratégias não transferem o poder de decisão. Este permanece sob a centralidade do governo, o que retira das instituições a autonomia do processo decisório. Nessa perspectiva, a gestão descentralizada não se torna mecanismo de distribuição de poder nas relações entre o Estado e a sociedade. Essas estratégias funcionariam como regulação, que medeiam as relações entre Estado e sociedade.

Conforme Cabral Neto (1999), a estratégia de descentralização e de desconcentração podem funcionar em dupla perspectiva: uma, como um mecanismo de redistribuição de poder entre o Estado e a sociedade civil por meio de mecanismos de participação popular, os quais permitem influenciar nos processos decisórios e no controle da execução de tais decisões. Outra, como uma estratégia de desconcentração de tarefas, representando uma transferência de responsabilidades, chamando a sociedade a participar da tarefa educacional, sem, contudo, redistribuir o poder decisório.

Com a implementação do novo modelo de gestão educacional emergem, de acordo com Cabral Neto e Rodriguez (2008), novas formas de regulação.

Vale mencionar Barroso (2005), que esclarece sobre a utilização do termo regulação nos estudos internacionais. Em um primeiro contexto, o termo aparece principalmente associado ao debate sobre a reforma da administração do Estado na educação e na modernização desta. Nesse sentido, a gestão dos sistemas estabelece-se como uma cadeia regulatória, que ocorre em três níveis: regulação transnacional, nacional e local.

Cabral Neto; Rodriguez (2008), com base em Barroso (2006), explicitam esta cadeia regulatória da seguinte maneira:

[...] a regulação transnacional pode ser considerada como um conjunto de normas, discursos e instrumentos que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consultas internacionais, no domínio da educação e que são tomadas pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais, como obrigação ou legitimação para adaptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento

do sistema educativo. Exercida por países centrais, faz parte das relações entre países centrais e periféricos em decorrência dos efeitos do processo de globalização. Controlam e coordenam a execução das políticas educativas por meio das regras e dos sistemas de financiamento, dos programas de cooperação, apoio, diagnósticos e propostas de metodologias, técnicas e soluções para problemas educacionais, que acabam por se constituir em uma espécie de manual a ser seguido. [...] A regulação nacional pode ser considerada como o modo pelo qual o Estado e sua administração, exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando, através de normas, injunções e constrangimentos o contexto da ação dos diferentes atores sociais e seus resultados. [...] A regulação local está relacionada ao processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2008, p. 33-34).

Consequentemente, a reforma do sistema educacional brasileiro, subsumido a esse mecanismo de regulação seguiu a diretriz da gestão descentralizada derivada da reestruturação econômica e política e das recomendações da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990) e o Fórum de Dakar (2000).

Entre as ações prioritárias do plano de ação elaborado na Conferência Mundial de Educação Para Todos, para o nível nacional encontram-se as que tratam do aperfeiçoamento das capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas. Para qualquer estratégia de melhoria da educação básica, o documento considera importante a capacitação especializada do pessoal de supervisão e administração para o exercício dessas funções. Para os âmbitos estaduais e locais, a Conferência Mundial propôs o fortalecimento e desenvolvimento da capacidade de planejamento e gestão, com uma maior distribuição de responsabilidades.

No documento resultante da Conferência mencionada, há a recomendação de que a qualificação de recursos humanos se efetive por meio de programas de formação e de capacitação em serviço, para quem ocupa função de liderança. Há também, a sugestão de que tais programas possam ser particularmente úteis à introdução de reformas administrativas e técnicas inovadoras no campo da administração e da supervisão, por estimular o uso de tecnologia moderna como possibilidade de melhorar a gestão da educação básica. O conjunto das pautas de reformas para o campo educacional se encontra também na Declaração de Jontiem, que retomaremos com mais elementos ao falarmos da política educacional de gestão democrática.

Lima (2003) elucida que nas políticas de reformas é mantida a crença no racionalismo econômico, na capacidade reguladora do mercado, na concorrência, na competitividade, na ideologia burocrática, elementos que traduzem o significado de modernidade. Segundo o autor

[...] é neste quadro que se opera uma recontextualização e uma reconceptualização de termos como, por exemplo, autonomia, descentralização, participação, agora despojados de sentido político. A autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma *cultura* de organização-empresa; a *descentralização* é congruente com a ordem espontânea'

do mercado, respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um factor de coesão e de consenso. Mesmo a organização pública sem fins lucrativos (educação, saúde, segurança social, etc.) é vista como uma espécie de mercado, vocacionada para a prestação de serviços' aos interessados' ou utentes', tendo em vista objectivos consensualmente estabelecidos, alcançados através de tecnologias certas e estáveis e comandadas por perspectivas neo-gestionárias (LIMA, 2003, p. 120). Grifos do autor.

É neste contexto de implementação de reformas económico-financeira e institucional-administrativa que o termo gestão e democracia ganham destaque.

É inquestionável a necessidade de participação dos sujeitos quando se pretende uma efetiva democracia nas instituições educacionais. Nosso entendimento é de que haja possibilidade real de construção de espaços democráticos por uma efetiva participação.

O nosso esforço analítico avalia como o modelo gerencial lida com o termo democracia no nível discursivo e prático.

De posse deste entendimento, acreditamos ser possível procedermos à avaliação das práticas de democracia na gestão da escola após a capacitação pelo Progestão. O alcance deste propósito requer examinarmos no próximo capítulo as recomendações de agências internacionais para a política educacional brasileira de gestão democrática, assim como a política para gestão democrática no Estado do Pará.

## II CAPÍTULO - A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA PARA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Para empreendermos estudos sobre a gestão democrática no Brasil, em particular, a gestão escolar, consideramos de fundamental importância consultar Fonseca (2001), Cabral Neto e Rodriguez (2007), Paro (2008) e Lima (2003), que trazem à reflexão as interferências das agências internacionais nas políticas educacionais brasileiras, por influência do modelo de desenvolvimento adotado pelos países capitalistas para a resolução de seus problemas, no período pós-Segunda Guerra Mundial.

As agências internacionais de financiamento foram determinantes na difusão do consenso de mudanças no modelo de gestão. A implementação dessa política materializa-se por meio de uma nova organização do Estado. O modelo gerencial adotado pela Reforma do Estado pautou-se pela eficiência, eficácia e produtividade, com a finalidade de melhoria da administração, conforme analisado no capítulo anterior. A adoção dessas medidas pela administração pública, entendidas como possibilidade de eliminar os problemas dos serviços sociais da população, atinge sobretudo o setor educacional.

A modernização referente à gestão é introduzida mediante reformas educacionais como estratégia fundamental para garantir o sucesso escolar. Os delineamentos relativos à gestão empresarial fornecem as bases para o modelo de gestão educacional formulado por meio das diretrizes políticas da educação para os países da América Latina.

Buscamos as referências legais incursionando por dois projetos de iniciativa internacional da Unesco os quais visam ao aprimoramento dos sistemas educacionais. Identificamos as indicações e percorremos o itinerário destas influências na política educacional e implicações na gestão democrática da escola básica.

Com base no conceito de democracia e apoio no conhecimento do cenário político das reformas do Estado, apresentamos breve contexto da educação no Pará e da implantação da política de gestão democrática no Estado. Enveredamos por este caminho para conhecer a política de gestão democrática educacional no Estado no período que antecedeu a adesão ao Progestão, incluindo ainda o período posterior a esta adesão.

Aliado ao conceito de democracia, conhecimento do cenário político das reformas do Estado e recomendações de agências internacionais, apresentamos também os condicionantes imediatos do autoritarismo os quais dificultam a ação democrática no espaço restrito da escola, por entender que esse percurso foi necessário para que pudéssemos chegar à escola e averiguar a democracia que se realiza por meio da gestão posterior a formação pelo Progestão.

### **2.1 Programas e projetos de capacitação de gestores escolares brasileiros: apoio financeiro e**

## determinações da UNESCO

Entre os programas previstos pela UNESCO, mencionados por Cabral Neto e Rodriguez (2008), estão iniciativas internacionais que visam ao aprimoramento dos sistemas educacionais. São elas: Educação para Todos (EPT), programa de âmbito mundial e o Projeto Principal para a Educação (PPE), destinado aos países da América Latina e Caribe.

O EPT resultou da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, patrocinado pela Unesco juntamente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e Banco Mundial (BM)<sup>5</sup>. A Unesco tornou-se responsável por acompanhar o desenvolvimento de seis metas fixadas naquela Conferência, para serem atingidas até o ano 2000. Cabral Neto (2007) enuncia essas metas:

promover o acesso universal à educação primária ou de um nível maior considerado básico, bem como a conclusão desses cursos; reduzir o analfabetismo à metade da taxa de 1990; expandir o programa de desenvolvimento da criança; melhorar os resultados da aprendizagem, garantindo pelo menos 80% das aprendizagens essenciais; ampliar o atendimento da educação básica e de capacitação de jovens e adultos; divulgar informações relevantes à população no intuito de contribuir com a melhoria da qualidade de vida (CABRAL NETO, 2007, p.16).

Nesse contexto, é apresentado o “*Relatório Jacques Delors*” como resultado dos trabalhos desenvolvidos, no período de 1993 a 1996, pela Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, com a qual colaboraram educadores do mundo inteiro.

A referida Comissão considera as “políticas educativas como uma via privilegiada de construção da própria pessoa, das relações entre indivíduos, grupos e nações” (DELORS, 2001, p. 12). Para concretizar essa ideia, uma das recomendações é a participação democrática.

Sobre educação e participação democrática, o *Relatório Delors* afirma:

A educação não pode contentar-se em reunir as pessoas, fazendo-as aderir a valores comuns forjados no passado. Deve, também, responder à questão: viver juntos, com que finalidades, para fazer o quê?, e dar a cada um, ao longo de toda a vida, a capacidade de participar, ativamente, num projeto de sociedade (DELORS, 2001, p. 60).

O relatório atribui ao sistema educativo a missão, de caráter geral, de preparar cada pessoa para o papel social de participar do projeto de sociedade. Mostra os direitos e deveres da pessoa e a estimula a desenvolver suas competências sociais como forma de trabalho em equipe. Afirma que cabe à educação básica assegurar a aprendizagem de leitura, escrita, expressão oral, cálculo, resolução de problemas e possibilitar o desenvolvimento de aptidões, valores e atitudes para a

---

<sup>5</sup> Banco Mundial é composto por um conjunto de instituições lideradas pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Sobre o Banco Mundial e as políticas de educação no Brasil consultar Tommasi; Warde; Haddad (1998) e Fonseca (2001).

sobrevivência na sociedade da informação.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2000), 155 governos subscreveram a Declaração, comprometendo-se a oferecer uma educação básica de qualidade às crianças, jovens e adultos.

O comprometimento dos países conhecidos como o “E9”<sup>6</sup> traduziu-se pela realização de reformas educacionais com adoção de estratégias e metas, definidas por um posicionamento político e ideológico, e também, de procedimentos propostos com base em diagnósticos realizados pelas agências de fomento.

O *Relatório Delors* divulga os princípios, objetivos e metas acordados na Conferência de EPT. Estes atendem as indicações das agências internacionais de fomento e se destinam aos países considerados subdesenvolvidos ou com precárias condições de desenvolvimento. Vale lembrar ainda, que o interesse dos países desenvolvidos voltava-se para a propagação, em dimensão planetária, da ideologia do Estado Mínimo — poucos investimentos nas políticas sociais, em favor do livre mercado —, com atenção especial, ao continente latinoamericano.

Nesse sentido, Silva (2007) explicita o papel estratégico que tem a educação no projeto neoliberal:

[...]. Nesse projeto, a intervenção na educação com vistas a servir aos propósitos empresariais e industriais tem duas dimensões principais. De um lado, é central, na reestruturação buscada pelos ideólogos neoliberais, atrelar a educação institucionalizada aos objetivos estreitos de preparação para o local de trabalho. [...] De outro, é importante também utilizar a educação como veículo de transmissão das ideias que proclamam as excelências do livre mercado e da livre iniciativa. Há um esforço de alteração do currículo não apenas com o objetivo de dirigi-lo a uma preparação estreita para o local de trabalho mas também com o objetivo de preparar os estudantes para aceitar os postulados do credo liberal (SILVA, 2007, p. 12).

Essas ideias demandadas pelo neoliberalismo, às quais Silva (2007) se refere, estão presentes no Programa Educação para Todos (EPT) da Unesco, por meio das metas e objetivos.

As seis metas do EPT foram reafirmadas dez anos depois, no Fórum Mundial sobre Educação de Dakar, ocorrido em Senegal, em abril de 2000. Esse programa ficou conhecido como Marco de Ação de Dakar, compromisso coletivo para a ação e foi assumido pelos participantes da Cúpula Mundial de Educação. Os participantes comprometeram-se a cumprir e alcançar as metas de forma mais eficaz por meio de parcerias formadas em cada país, com a cooperação das agências e instituições regionais e internacionais.

Outro Programa da Unesco, o Projeto Principal para a Educação (PPE), é concebido como parte de estratégias para enfrentar os problemas educacionais dos países da América Latina e Caribe e tem como objetivo a superação do quadro educacional desfavorável. De acordo com Cabral Neto e Rodriguez (2007), o PPE é fruto de trabalho de uma reunião convocada pela Unesco em colaboração com a Comissão Econômica para América Latina (Cepal) e Organização dos

<sup>6</sup> Segundo Shiroma; Moraes; Evangelista (2000), esse evento foi o marco a partir do qual os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), conhecidos como “E 9”, foram levados a desencadear ações para a consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien.

Estados Americanos (OEA), realizada na cidade do México, em 1979, conhecida como a Conferência Regional de Ministros de Educação e Ministros Encarregados do Planejamento Econômico. Dela participaram 37 países da América Latina e do Caribe.

O PPE foi aprovado em 1981, para ser desenvolvido em vinte anos, de 1981 a 2001. Seus objetivos são a erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade de ensino na América Latina e Caribe, até o ano 2000. Decorrido o período previsto de sua publicação, foi submetido a uma avaliação e os resultados dos vinte anos de atividade apresentados na VII Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (Promedlac), realizada em Cochabamba, Bolívia, em março de 2001.

Esta avaliação destacou o fracasso do referido programa em relação ao alcance das metas de erradicação do analfabetismo e de melhoria da qualidade de ensino na América Latina e Caribe. A avaliação do PPE englobou quatro objetivos, entre eles, melhorar a qualidade e alcançar a eficiência dos sistemas educativos (PAIVA; ARAÚJO, 2008).

Em relação ao quarto objetivo do PPE, melhorar a qualidade e a eficiência dos sistemas educativos, Cabral Neto e Rodriguez (2007) destacam duas dimensões nele articuladas: a primeira refere-se à melhoria da qualidade vinculada à eficiência de aprendizagens básicas e a segunda, à realização das reformas nos sistemas educacionais, fundadas em uma nova concepção de administração pública. Assim, nesta dimensão, a mudança no modelo<sup>7</sup> da gestão consistiria em abandonar o modelo tradicional seguido pelo Estado centralizador e burocrático e “adotar um novo estilo assentado na abertura do sistema, no estabelecimento de novas alianças, nos processos de descentralização e na ênfase na qualidade e na equidade da educação” (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007, p. 32).

No que diz respeito à melhoria da qualidade vinculada à eficiência de aprendizagens básicas e à realização das reformas nos sistemas educacionais, Shiroma; Moraes; Evangelista (2000) asseguram que o eixo institucional centra-se na resolução dos pontos frágeis do sistema de ensino, o que é entendido como ineficiência no gerenciamento educacional desde a União até a escola, na ponta do sistema. Para superar tal desafio, segundo as autoras, o PPE previu a descentralização e a desconcentração administrativas, por meio do desenvolvimento da estratégia da autonomia dos órgãos estatais e da municipalização do ensino.

Para o âmbito estadual e local, o PPE propõe o fortalecimento e desenvolvimento da capacidade de planejamento e gestão com uma maior distribuição de responsabilidades. O projeto recomenda aos governos da América Latina e Caribe que a qualificação ocorra por meio de programas de formação e de capacitação em serviço, destinados a quem ocupa função de liderança. Reafirma que tais programas podem ser particularmente úteis à introdução de reformas administrativas e técnicas inovadoras no campo da administração e da supervisão, estimulando o uso da tecnologia moderna como possibilidade de melhorar a gestão da educação básica.

Como afirma Fonseca (2003, p. 2), a respeito das recomendações internacionais para a

---

7

A partir deste momento da dissertação o uso de gestão democrática, subentende descentralização, autonomia e participação.

gestão da escola: “[...] foram definidos novos caminhos organizacionais para a escola básica, que implicaram a adoção de uma outra cultura, ancorada em estratégias de descentralização e autonomia”.

Nesse sentido, é possível perceber que as recomendações internacionais para a educação, a partir da década de 1990 do século XX é acatada com a reforma educacional promovida pelo governo. Destacamos, entretanto, que a Constituição Federal de 1988 já prescrevia mudanças quanto às formas de organização e gestão do sistema educacional, entre outras.

Assim, em atendimento ao Capítulo 206, inciso IV da C.F., a reforma previu para o ensino os princípios de descentralização, concessão de autonomia e de participação. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) n. 9394/96, por conseguinte, em seu art. 14 traduz a gestão democrática e prescreve a elaboração do PPP com a participação da comunidade escolar. Já no art. 15 são estabelecidas algumas condições de funcionamento da escola mediante “[...] progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira [...]”.

No que concerne à gestão democrática, recorremos a Brzezinski, que assim se expressa:

A gestão democrática da educação é um princípio republicano e foi estabelecida na Constituição de 1988, em seguida incorporada às Constituições Estaduais e Municipais (Leis Orgânicas) e, posteriormente, à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20/12/1996 (Lei n. 9.394), ao Plano Nacional de Educação de 09.01.2001 (Lei n. 10.173), aos Planos Estaduais e Municipais e aos Projetos Políticos Pedagógicos das Escolas e dos cursos universitários (BRZEZINSKI, 2010, p. 2).

Seguindo os preceitos legais, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001 a 2011, foram traçados objetivos e prioridades, tais como: a) “Elevação do nível de escolaridade da população, b) melhoria da qualidade da educação, c) democratização educacional em termos sociais e regionais, democratização da gestão do ensino público” (PNE, 2001, p. 15), nos estabelecimentos oficiais, com base nos princípios da participação dos profissionais da educação na feitura do projeto pedagógico da escola e na participação das comunidades, escolar e local, nos conselhos escolares ou equivalentes.

Esta perspectiva também está presente no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e na Conferência Nacional de Educação (Conae) nos quais se insere o princípio da gestão democrática do ensino público, seguindo o ordenamento jurídico para a educação.

A aprovação do PDE, em 2007, pelo Ministério da Educação (MEC) teve por objetivo melhorar a educação no País, em todas as suas etapas, em um prazo de quinze anos, com prioridade à Educação Básica. São quatro os principais compromissos estipulados pelo PDE para a educação, dos quais se destacam três diretamente vinculados à gestão da escola: criação de conselhos escolares; mudanças no critério de escolha de direção das escolas; capacitação de

professores e redução da evasão escolar.

Se aplicados conforme estão prescritos na Lei, os citados critérios de gestão vão implicar mudanças na estrutura de poder na escola, porém, como aludido em outro item desta dissertação, a implementação das políticas de educação requer um movimento de ida e volta entre as forças sociais em disputa. Brzezinski (2008, p. 172) reportando-se a efetivação das mudanças escreve: “o êxito deste sistema nacional dependerá, sem dúvida, de o Estado prevê-lo e provê-lo permanentemente”.

Sem ter esperanças de medidas eficientes do governo, a autora cita as seguintes palavras de Anísio Teixeira, para mostrar que o contexto brasileiro em nada mudou desde a época em que viveu esse educador:

A realidade, porém, nos acostumamos a viver em dois planos, o real com suas particularidades e originalidades e o oficial com seus reconhecimentos convencionais de padrões inexistentes. Continuamos a ser, com a autonomia, a nação de dupla personalidade, a oficial e a real (TEIXEIRA, 1962, apud BRZEZINSKI, 2008, p. 175).

Nessa direção também se expressa Gomes, ao ressaltar que

As leis constituem fontes de esperança, mas não operam milagres. Partilhamos da tradição ibérica de acreditar numa mudança quase mágica da realidade social, pela letra da lei. Uma vez publicada, haverá uma espécie de acatamento automático, sem maiores cuidados de implantação, acompanhamento e avaliação e, também, como se uma nova lei não representasse custos para a sociedade, os custos de deixar de agir de determinada maneira e passar a agir de outra (GOMES, 1998, p. 11).

Com efeito, essas reflexões se aplicam à democracia na escola, pois para efetivar uma gestão democrática na escola de fato é necessário haver as ações da comunidade na instituição.

Em relação às ações governamentais, uma das estratégias empregadas pelo MEC traduziu-se na formação de gestores escolares em uma dimensão democrática. Para isso, foram elaborados dois programas: o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública e o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime). O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública constitui formação de gestores, *lato sensu*, na modalidade a distância. A primeira edição desse curso teve início em 2005 e tinha como objetivo qualificar gestores escolares para o exercício de uma gestão democrática. Sua efetivação ocorreu mediante parcerias celebradas entre o MEC e universidades públicas.

O ministério justifica o programa como forma de suprir a necessidade de construir processos de gestão escolar compatíveis com a proposta e a concepção de qualidade social da educação, baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de

gerenciamento de instituições públicas de ensino, para isso é preciso qualificar os gestores das escolas da educação básica pública.

O Pradime destina-se à formação dos gestores municipais na formação continuada — extensão, por meio de parceria entre MEC e União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime). Tem como objetivo fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais. Sua finalidade é oferecer aos dirigentes municipais de educação um espaço permanente de formação a distância e presencial, a fim de promover a qualidade da educação básica nos sistemas públicos municipais de ensino, focando as diversas dimensões da gestão educacional.

Com efeito, o tema gestão democrática escolar é de tal relevância, como já registramos, constitui uma das pautas da Conferência Nacional de Educação (Conae, 2010), realizada nos anos de 2008-2010 pelo MEC.

Os participantes da Conae 2010 defenderam e foi incorporada ao Documento Final a concepção de que a gestão democrática a educação não constitui um fim nela mesma, mas um importante instrumento do processo de superação do autoritarismo, do individualismo das desigualdades socioeconômicas e, assim, uma contribuição para que as instituições educacionais, articuladas com outras organizações, participem da construção de uma sociedade fundada na justiça, na igualdade social e democracia.

Esse paradigma de gestão democrática fundamenta-se

[...] na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade, liberdade, justiça e diálogo em todas as esferas, garantir estrutura material e financeira para a oferta de educação de qualidade, contribuir para a superação do sistema educacional seletivo e excludente [...] possibilitar a inter-relação desse sistema com o modo de produção e distribuição de riquezas [...] a gestão democrática entendida como espaço de deliberação coletiva [...] precisa ser assumida como fator de melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento e continuidade das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado, articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e modalidades de educação. Esta deve ser a lógica da gestão educacional e o modo de tomada de decisão no Sistema Nacional de Educação, nos âmbitos públicos e privados (CONAE, 2010, p. 42-43).

Do nosso ponto de vista, esta fundamentação de gestão democrática denota acentuada conotação política ao constituir igualdade, liberdade, justiça e diálogo, como princípio da ação democrática educacional.

Foi essa fundamentação de gestão democrática que estimulou desenvolver a pesquisa que sustenta esta dissertação e o conceito de democracia, conforme já explicitado.

Destacamos que apenas o caráter legal, não dá conta de impregnar o conceito gestão democrática de conotação política. Haja vista a necessidade de pessoas democráticas na escola

para que se faça uma gestão democrática escolar.

Abordamos a seguir, o cenário da educação no Pará, no período de implantação da política de gestão democrática, década de 1990 e avançamos para a década de 2000 para melhor entendimento do contexto educacional em que foi e é desenvolvido o Progestão naquele Estado.

## **2.2 A educação e a política para gestão democrática no Estado do Pará**

No desenvolvimento desta pesquisa, ocupamo-nos em investigar a política de gestão democrática no contexto da reforma do Estado brasileiro e das recomendações dos organismos internacionais. Consideramos as décadas de 1990 como recorte temporal para nossas análises, seguindo a referência do modelo de administração gerencial para nossas considerações dos documentos da Seduc/PA: Plano Estadual de Educação 1995/1999: Diretrizes para a melhoria do Ensino no Pará; Orientações para a Gestão Democrática da Escola Pública Estadual — Processo de Escolha para Diretor e Vice-diretor (1997); Política Educacional do Estado do Pará/2004; Projeto Pedagógico da Escola: orientações para sua elaboração (1998).

Julgamos significativo avançar para a década de 2000, o que nos permitiria compreender o cenário atual da educação e da política educacional da gestão democrática no Estado, haja vista o recorte temporal de nossa pesquisa empírica na escola pública, em 2011.

Utilizamos como referências os documentos: I Conferência Estadual de Educação (2008); A Educação Básica no Pará — Elementos para uma Política Educacional Democrática e de Qualidade Pará Todos (Vol. I e II, 2008) ; Política de Educação Básica do Estado do Pará (2008) .

As diretrizes educacionais para o Estado do Pará na década de 1990 e 2000 seguiram as desenvolvidas no cenário da educação brasileira, demarcados os programas de ação do governo e as características locais.

Tomamos como recorte temporal as décadas a que nos referimos, das quais salientamos os planos, programas e projetos do sistema educacional. Optamos pela descrição dos documentos oficiais que orientam nossa análise da política educacional no Estado. A opção pela apresentação quantitativa dos dados da educação no Pará não exclui a tradução qualitativa destes em nossas análises. Conforme já exposto, damos ênfase aos indicadores qualitativos, sem, no entanto, excluir os dados quantitativos. Nosso esforço analítico é traduzir criticamente os números registrados nos documentos oficiais, desvelando seu significado.

No Estado do Pará, no que tange à educação, a década de 1990 foi marcada pelo desenvolvimento de ações governamentais, com a finalidade de melhorar as condições de infraestrutura e a prática pedagógica do processo educativo escolar, tendo em vista: a) aumentar

os níveis de eficiência escolar, enfatizando a formação da cidadania e o desenvolvimento da educação ambiental; b) assegurar a autonomia da escola, possibilitando uma administração corresponsável, que integre diferentes unidades administrativas, órgãos afins e a comunidade e c) viabilizar a participação da sociedade civil organizada no processo educacional escolar (SEDUC, 1995).

Nesta mesma década de 1990, o diagnóstico sobre a educação no Estado do Pará constatou um quadro com déficit de vagas, alto índice de evasão, baixa qualificação dos docentes e infraestrutura escolar inadequada (SEDUC, 1995).

Essa realidade educacional do Estado vinha ao encontro do maior desafio identificado no Fórum de Avaliação do Projeto Principal para a Educação (PPE), ou seja, erradicar o analfabetismo na América Latina e Caribe e melhorar a qualidade de ensino.

Segundo dados da Secretaria de Estado de Educação (Seduc), na década de 1990, 15% da população em idade escolarizável, de sete a 14 anos, eram analfabetos. Para superar essa realidade educacional, este órgão fundamentou-se na Constituição do Estado, promulgada em 1989 e no Plano Estadual de Educação 1995-1999 que assume o caráter de *Diretriz Básica para a melhoria do Ensino no Pará* (SEDUC, 1995, p. 34-35).

As ações para a melhoria do ensino fundamental somente se tornam efetivas com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental e sua implementação no Estado do Pará, em 1998. Vale lembrar que neste ano, foi instituído o Sistema de Ensino no Pará pela Lei n. 6170 e tem como atribuição a normatização e coordenação da política educacional do Estado (SEDUC, 2004).

Segundo o documento de orientação da Seduc, a ação descentralizadora possibilitaria a reafirmação do poder local, tendo em vista tratar-se de um instrumento de mobilização e participação na busca de soluções para os problemas da educação.

Assim, o Plano Estadual de Educação 1995/1999 centrou suas ações na melhoria do ensino e na aprendizagem de qualidade destinados às crianças, jovens e adultos e no combate do déficit escolar como desafio básico a ser enfrentado. O plano menciona como pontos de estrangulamentos: a) a falta de qualificação dos docentes, como a mais expressiva da problemática educacional; b) a falta de quase cinco mil salas de aula em todo o Estado para atender à demanda estudantil; c) a evasão e repetência evidenciadas naquele momento, como decorrentes da realidade da vida educacional do campo, que impulsionava as crianças e os adolescentes mais cedo para o trabalho, gerando o seu afastamento da escola.

De acordo com os dados da Seduc, em 1997 a demanda escolarizável na faixa etária correspondente ao ensino fundamental era de 1.293.700 pessoas. Dessas, 20,4% eram ocupadas por alunos fora da faixa etária correspondente, existindo, ainda, 92.539 crianças na faixa etária dos sete a quatorze anos fora da escola. A mais grave expressão dos dados parece ser que, de cada dez crianças matriculadas, oito estavam fora da faixa etária própria de cada série do ensino fundamental.

Os dados estatísticos revelaram que, no quinquênio 1992/1996, a matrícula na alfabetização cresceu 8,6%, porém, manteve-se alta a taxa de alunos com idade superior a seis anos de idade fora da escola, o que contribuía para manter a distorção idade-série. Esses dados censitários educacionais permitem observar que essa distorção era caracterizada pela alta taxa de repetência escolar na alfabetização, um percentual de 17, 8% das 17.263 crianças com mais de seis anos matriculadas.

O quadro agravava-se ainda mais no Pará, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), porque, 49% das crianças de quatro a seis anos não frequentavam a escola, provocando um ingresso tardio no sistema escolar.

Passamos a discorrer acerca das medidas políticas destinadas à educação básica, a fim de mostrar a situação educacional antes e depois da implantação do Progestão no Estado do Pará.

Para o Plano Estadual de Educação 1995/1999, a Seduc propôs um conjunto de seis programas estratégicos para serem desenvolvidos como forma de superar as deficiências educacionais. Assim, uma vez estampadas e identificadas as fragilidades educacionais do Pará, a Secretaria priorizou a descentralização como forma de melhoria da qualidade da educação paraense.

A descentralização ocorreu por meio do Projeto de Reestruturação das Unidades Regionais de Educação (URE), conforme Portaria n. 593/96 (GS), com a finalidade de ampliar a descentralização dos procedimentos administrativos e pedagógicos da Secretaria de Educação.

A segunda ação implantada pela Seduc visava a minimizar alguns índices desfavoráveis, como: a) o déficit escolar nos vários níveis de ensino, na ordem de 545.690 vagas; b) as taxas de evasão de 17% no ensino fundamental, de 21,8% no ensino médio; c) as taxas de recuperação na ordem de 27%, no ensino fundamental e de 17%, no ensino médio e, ainda, atingir uma taxa de aprovação em torno de 60%; elevar a qualificação docente até 1994: de 55,1% não titulados, na zona urbana e de 82,7%, na zona rural; eliminar a inadequação e insuficiência da rede física, cujo déficit era de 4.945 salas de aula na educação básica.

Para capacitar os envolvidos com a elaboração de Projeto Pedagógico, expressão assim denominada a este documento conforme anteriormente mencionado, a terceira ação prevista, a Seduc convocou um técnico pedagógico de cada uma das dezenove URE para um encontro em

Belém, em 1997, que versaria sobre o “Projeto Pedagógico de Escola”.

Durante o ano de 1996, a Seduc fez ampla campanha nas escolas com o propósito de sensibilizar para a necessidade de implantar os seus conselhos escolares. Em janeiro de 1996 este órgão divulgou que, das 3.777 escolas estaduais e conveniadas, apenas oito tinham conselhos escolares. Depois da campanha de divulgação, prolongadas por 6 meses, por meio de equipes percorrendo todo o Estado, no dia 22 de novembro do mesmo ano, foram realizadas eleições para os Conselhos Escolares em aproximadamente 2.000 escolas.

Ao final de 1997, já havia 1.957 conselhos escolares implantados nas escolas estaduais. A existência dos conselhos escolares era uma condição para essas instituições receberem os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Estes recursos, destinados a manutenção, especificamente do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado pelo governo federal em 1995.

Após a implantação do conselho e mediante ação da Seduc foram realizadas eleições indiretas para a escolha de diretores e vice-diretores. Para tanto, seguiu-se a orientação de um manual intitulado: “Orientações para a Gestão Democrática da Escola Pública Estadual Processo de Escolha para Diretor e Vice-diretor”, publicados em 1997.

De acordo com essas orientações, para a eleição de diretor e vice-diretor, os candidatos deveriam ser professores, o conselho de cada escola deveria, após o término do processo eleitoral, encaminhar o resultado, com três nomes de candidatos mais votados, para compor uma lista tríplice. Esta lista seria submetida à Seduc, com aprovação do governo do Estado, para a escolha de quem assumiria o cargo de diretor da escola.

Embora tenha havido eleição indireta com “voto de professores, alunos e pais de alunos”, a decisão final de quem iria ocupar a direção da unidade de ensino continuou sob o domínio centralizado do governo do Estado. Essa decisão não atendia ao princípio democrático de nomeação do mais votado. Esse ato afrontava o primeiro nome constante da lista tríplice e indicado mediante sufrágio universal. O princípio democrático de nomeação do mais votado, possibilita questionar a finalidade da lista tríplice.

Realizadas as eleições indiretas para direção e vice-direção das escolas, a etapa seguinte consistiu na elaboração do Projeto Pedagógico (PP) da escola. As orientações para elaboração do PP foram divulgadas por meio de um manual denominado: “Como elaborar o Projeto Pedagógico da Escola”. Para a Secretaria, o projeto pedagógico é o documento que contém um conjunto de orientações úteis e práticas, não apenas para quem vai se “candidatar à direção de uma escola, mas para aqueles que querem substituir a improvisação e o acaso pelo planejamento na vida escolar” (PARÁ, 1998, p. 7).

Com base nas orientações provenientes da Secretaria de Educação, o conselho escolar e o projeto pedagógico serviram como referência para promover o desenvolvimento da democracia na escola, ao passo que à Seduc, caberia orientar a política educacional em geral, a ampliação da rede, o assessoramento técnico-pedagógico, a capacitação de pessoal, sem interferir diretamente no dia a dia da escola.

As ações levadas a efeito na gestão 1995/1999 são apresentadas no Relatório da Política Educacional (2000). Esse documento destaca a implantação da gestão democrática na escola como uma das ações básicas para o alcance da produtividade escolar e destaca a estratégia de participação das lideranças políticas e sociais, dos conselhos municipais e associações de pais e mestres, funcionários e alunos no planejamento como importante ação para garantir a melhoria da qualidade de ensino.

A política educacional de gestão democrática da escola pública paraense seguiu os programas e projetos estabelecidos pela Seduc, durante o governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de 1995 a 2002, estendendo-se até 2006, diante da permanência do partido no governo do Estado.

Quando analisamos o cenário político em que se originam as políticas educacionais no Pará, a descentralização por meio de programas e projetos para a melhoria e qualidade da educação, a presença da gestão democrática em conselhos escolares, projeto pedagógico, como parte do programa de ação do governo, constatamos que eles se baseiam nas idealizações propostas no modelo de gestão gerencial. Apesar disso, “[...] não há comprovação de que o gerencialismo implique uma extinção do patrimonialismo: a simples condenação das práticas patrimonialistas e a adesão ao modelo gerencial não bastam para uma mudança na cultura política” (PAULA, 2007, p. 141).

Verificamos, também, que, apesar de a adoção da gerência da escola estar calcada no “novo” modelo de administração, a implementação do modelo de gestão pública gerencialista não provocou ruptura com a prática centralizadora das decisões. Um fato elucidativo é a decisão final da escolha do diretor e vice-diretor de escola, pós eleições e apresentação de lista tríplice dos mais votados, ser de competência da cúpula governamental. “[...] constamos nesta centralização a reprodução do patrimonialismo retratado no poder hegemônico dos representantes da sociedade política” (PAULA, 2007, p.142).

Em 2007, o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o governo do Estado, adotando o *slogan* “Gestão de um Governo Popular”. Definiu a gestão democrática como referência para o mandato de quatro anos. Neste período, 2007-2010, a Seduc se considerou integrante do processo de construção coletiva na deliberação de novos rumos da educação pública do Estado.

Na “*Política de Educação Básica do Estado do Pará*”, proposta por esse governo, foi

levado em conta o trabalho até então desenvolvido pela Seduc e iniciado em 2004, com a finalidade de reorientar o currículo escolar de forma a contribuir para a formação dos cidadãos.

Perante o objetivo de promover uma *Educação Pública de Qualidade PARÁ Todos*, a Seduc enfrentou o desafio da construção de um projeto educacional a ser compreendido, assumido coletivamente e concretizado na prática dos diferentes sujeitos da educação pública do Estado. Nesse sentido, elegeu como tarefas prioritárias a melhoria do ensino e da infraestrutura das escolas além da qualificação docente.

Dentre os princípios da política de educação básica defendida pela Seduc estava a educação para o desenvolvimento sustentável, afirmando as diversidades étnico-raciais, de gênero, de orientação sexual e religiosa. Os princípios sustentavam-se em quatro eixos estruturantes que aparecem no título do documento, que dá ênfase ao nome do estado: *Ensino Público de Qualidade PARÁ Todos; Escola Espaço de Cidadania PARÁ Todos; Gestão Democrática e Participativa PARÁ Todos; Valorização PARÁ Todos os Trabalhadores da Educação*.

Como diretrizes gerais, estabeleceram-se função social da escola pública; opção política pela gestão democrática da educação; política curricular; inclusão e diversidade; formação e valorização dos trabalhadores da educação.

Com base nas diretrizes, a Seduc fez opção por uma escola que cumprisse sua função social de ser agente da emancipação dos sujeitos na perspectiva de uma sociedade democrática que valoriza a vida. A escola deveria manter-se aberta às várias possibilidades das práticas dialógicas. Para isso, espaços deveriam favorecer ao debate, à defesa de ideias, à construção coletiva e à socialização de saberes, com vistas à interação entre o saber popular e o saber científico, promovendo inter-relações do conhecimento historicamente produzido pela humanidade (Escola Espaço de Cidadania PARÁ Todos, 2008).

A política praticada na educação básica primou pela inserção social do homem e da mulher da Amazônia Paraense, a fim de recuperar o tempo perdido no tocante à garantia do direito à educação dos cidadãos desta ampla região.

A esta definição de educação pública o governo aliou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)<sup>8</sup> no Estado, que subsidiou a política educacional democrática e de qualidade daquele governo. A qualidade referida por este índice, estabelecido com base em padrão internacional, refere-se aos resultados da produtividade na aprendizagem dos alunos. Pelo exposto, a ideia de qualidade veiculada pelas recomendações internacionais são determinantes na elaboração das políticas educacionais brasileira, mesmo em um governo que se intitula popular. O Quadro 1 ilustra o Ideb no Pará.

---

**QUADRO 1 - Demonstrativo do Ideb no Estado do Pará Idebs observados em 2005, 2007, 2009 e metas para Rede Estadual**

Fases de Ensino	IDEB Observado			Metas Projetadas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	2,8	2,8	3,7	3,6	3,8	4,1	4,4	4,7	5,1
Anos Finais do Ensino Fundamental	3,1	2,9	3,1	3,6	4,0	4,4	4,6	4,9	5,2
Ensino Médio	2,6	2,3	3,1	2,9	3,2	3,5	4,0	4,2	4,4

Fonte: Sistema de Avaliação da Educação Básica e Censo Escolar /Inep.

Os resultados no Pará dos anos iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio estão muito atrás do índice nacional, conforme pode ser comparado com o Quadro 2.

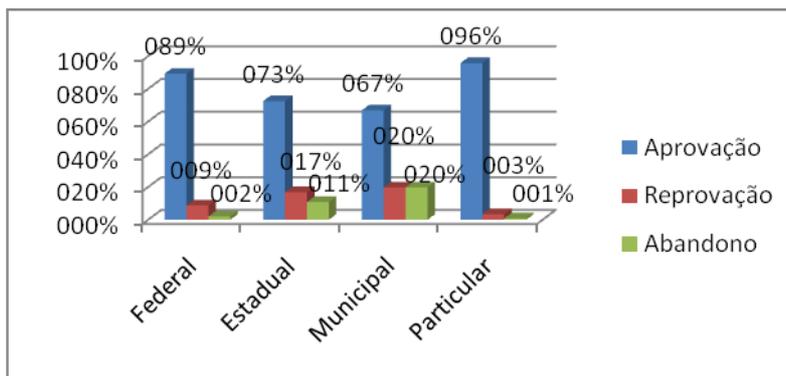
**QUADRO 2 - Ideb - Resultados e Metas Ideb 2005, 2007, 2009 e Projeções para o Brasil**

IDEB 2005, 2007, 2009 e Projeções para o BRASIL																				
Anos Iniciais do Ensino Fundamental						Anos Finais do Ensino Fundamental						Ensino Médio								
IDEB Observado			Metas			IDEB Observado			Metas			IDEB Observado			Metas					
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
5	7	9	7	9	1	5	7	9	7	9	1	5	7	9	7	9	1	7	9	1
<b>TOTAL</b>	3,8	4,2	4,6	3,9	4,2	6,0	3,5	3,8	4,0	3,5	3,7	5,5	3,4	3,5	3,6	3,4	3,5	5,2		
<b>Estadual</b>	3,9	4,3	4,9	4,0	4,3	6,1	3,3	3,6	3,8	3,3	3,5	5,3	3,0	3,2	3,4	3,1	3,2	4,9		

Fonte: Saeb e Censo Escolar /Inep (2011)

De acordo com a Seduc, os dados do Inep/2005 sobre aprovação, reprovação e abandono revelavam que as escolas do Estado do Pará, com um total de 1.579.227 alunos matriculados, aprovaram 1.096.340 alunos (69,42%), reprovaram 282.142 (17,87%) e tiveram 200.745 (12,71) abandonos. O gráfico a seguir ilustra estes dados:

**Gráfico 1 - Dados sobre aprovação, reprovação, abandono no Pará**



Fonte: Inep/2005

Chama a atenção a disparidade dos resultados apresentados pelas instituições públicas e particulares. A pesquisa realizada em 2011, por iniciativa do Movimento Todos pela Educação e desenvolvida pelo Instituto Paulo Montenegro/IBOPE, a Fundação Cesgranrio e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (INEP), para avaliar os resultados de aprendizagem de Português e Matemática de alunos do 3º ano do ensino fundamental de escolas públicas (estaduais e municipais) e privadas constatou desigualdades no sistema educacional brasileiro, entre escolas públicas e privadas. A diferença média de desempenho dos alunos de escolas públicas e privadas foi de 53 pontos, considerando o país como um todo.

Cerca de 49% das crianças atingem 175 pontos na alfabetização em escolas públicas estabelecidos como pontuação básica, enquanto 79% das crianças oriundas de escolas particulares alcançam esta nota mínima.

Em matemática, no final do 3º ano de escolaridade básica, quadro semelhante se revela. Considerando a mesma pontuação básica, 175 pontos, a diferença entre a menor média da região Norte (152,62) foi de 33 pontos abaixo da menor média da região Sul (185,64).

Quando verificamos os resultados por região e dependência administrativa, escolas públicas e privadas, os alunos da rede pública da região Norte obtiveram pontuação de 145,43, já os alunos das escolas privadas do Sul do País atingiram pontuação de 224,87 (79,44 pontos superior).

No tocante às redes pública e privada e os 175 pontos como nota básica, aferiu-se que apenas 28% das crianças da região Norte aprendeu os conteúdos básicos de matemática exigidos de uma criança de oito anos, enquanto que este percentual é de 50,3% na região Sul.

Em nível nacional, a diferença de aprendizado médio é de 42 pontos, apenas 36,6% das crianças de escola pública alcançam os 175 pontos, o que contrasta com os 74,3% alcançados por aqueles que estudam em escolas privadas.

Os dados da prova de desempenho dos alunos na escrita indicam as mesmas desigualdades entre escolas e região.

De acordo com Bonfin (2011),

o fosso entre sistemas público e privado é também enorme, pois 82,4 dos alunos de escolas privadas alcançaram os 175 pontos básicos exigidos, enquanto que somente 44% dos estudantes de escolas públicas o fizeram. Tendo como ponto de partida que a Prova ABC mediu o desempenho dos alunos terminando sua fase de alfabetização, os resultados apontam para a enorme tarefa da educação pública brasileira. As diferenças de desempenho, por questões socioeconômicas e regionais são assustadoras e se as consideramos do ponto de vista dos direitos, são absolutamente inaceitáveis. Nossas crianças estão saindo da fase de alfabetização com pouca proficiência em leitura, matemática e escrita, assim, as chances que têm de prosseguir com sucesso os seus estudos vão se estreitando à medida que seguem o fluxo escolar.

Essa realidade do sistema educacional brasileiro intensifica as diferenças e alimenta as desigualdades regionais. Diante deste cenário, podemos concluir que, mantidas as disparidades no desempenho dos alunos, mantém-se, também, o distanciamento e acesso dos estudantes de escolas públicas ao pleno domínio da leitura, escrita e raciocínio. Desse modo, a grande maioria dos estudantes da escola pública se veem privados das ferramentas necessárias para sua autonomia. O ato democrático na escola está primeiro, em fornecer os instrumentos para domínio de leitura, escrita e interpretação destinados a construção de uma sociedade fundada na justiça e na igualdade social.

Estes resultados de desempenho entre o público e o privado colhidos em 2011, quando comparamos aos dados de pesquisa realizada pela Seduc/Pa, no período de 2005, vamos evidenciar a permanência das desigualdades regionais conforme resultados de aprendizagem de português e matemática.

Em 2005, o conhecimento dos alunos paraenses estava abaixo da média nacional, conforme a matriz de referência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Os resultados obtidos em relação a média nacional, no período de 1995 a 2005, são apresentados nos quadros a seguir.

#### **QUADRO 3 - Média de Proficiência em Língua Portuguesa – Brasil, Pará 1995-2005**

	Serie	1995	1997	1999	2001	2003	2005
BRASIL	4 <sup>a</sup>	188,3	186,5	170,7	165,1	169,4	172,3
	8 <sup>a</sup>	256,1	250,0	232,9	235,2	232,0	231,9
PARÁ	4 <sup>a</sup>	174,5	171,11	158,2	156,5	160,7	163,5
	8 <sup>a</sup>	250,2	249,1	229,5	235,9	227,4	231,2

Fonte: INEP/MEC

#### **QUADRO 4 - Média de Proficiência em Matemática – Brasil, Pará 1995-2005**

	Série	1995	1997	1999	2001	2003	2005
BRASIL	4 <sup>a</sup>	190,6	190,8	181,0	176,3	177,1	182,4
	8 <sup>a</sup>	253,2	250,6	246,4	243,4	245,0	239,5

PARÁ	4ª	173,0	173,3	171,2	161,8	161,8	167,0
	8ª	239,9	239,7	234,5	235,6	230,8	230,1

Fonte: INEP/MEC

Em língua portuguesa, o foco do Saeb é a leitura e a interpretação de texto. A escala dessa disciplina está dividida em níveis/estágios assim denominados: na 4ª série (menor que 125) muito crítico, (125 a 175) crítico, (175 a 250) intermediário, (250 a 350) adequado; na 8ª série (menor que 150) muito crítico, (150 a 200) crítico, (200 a 300) intermediário, (300 a 350) adequado.

Os níveis/estágios de matemática assim se apresentaram: na 4ª série (menor que 125) muito crítico, (125 a 175) crítico, (175 a 250) intermediário, (250 a 350) adequado; na 8ª série (menor que 175) muito crítico, (175 a 250) crítico, (250 a 350) intermediário, (350) adequado.

No decorrer do período em análise, tanto a média de desempenho do Brasil quanto do Pará sofreu queda progressiva nas duas disciplinas. Ressalta-se que, de 1999 a 2001, ocorreu a universalização do ensino fundamental, ou seja, a meta quanto à ampliação da oferta de vagas foi atingida, mas houve um descompasso quanto à qualidade da aprendizagem.

Em 2003 e 2005, tanto a média brasileira quanto a média do Pará apresentaram uma aparente estabilidade no rendimento: os alunos de maneira geral passavam de uma etapa de ensino para outra com déficits de aprendizagem.

No Estado do Pará, em língua portuguesa os alunos apresentaram nível crítico na 4ª série e nível intermediário na 8ª série. Levando-se em conta que para o nível adequado a média de desempenho é de 250 a 350, para a 4ª série, e de 300 a 350 para a 8ª série, nota-se o quanto a educação no Pará precisa avançar na melhoria da qualidade do ensino-aprendizagem para alcançar os níveis desejados.

Com esses resultados, a Seduc confirmou que os alunos da 4ª série da rede pública paraense concluíam a primeira fase do ensino fundamental com os seguintes déficits: leitura de forma ainda pouco condizente com a série, decodificação superficiais de narrativas simples e curtas.

Em relação à análise dos dados dos alunos da 8ª série da rede pública, foi possível ratificar que os alunos distinguiam, entre vários enunciados, aqueles que expressavam uma opinião; identificavam o tema de um texto argumentativo e a tese de um texto dissertativo, estabelecendo relações entre elas e os argumentos oferecidos para sustentá-la; identificavam o conflito gerador em uma narrativa mais complexa e os diferentes tipos de narrador.

Em matemática observamos que o déficit de aprendizagem continua. Em 2005, a aprendizagem dos estudantes da rede pública também se encontrava no nível crítico. Da 4ª série da rede estadual os alunos atingiram média de desempenho de 167,0 e os da 8ª série, também com nível crítico, alcançaram o índice de 230,1, distante dos patamares desejáveis, respectivamente de

250 a 350 e 350.

O foco da avaliação em matemática era a solução de problemas com a utilização de quatro operações, conteúdo compatível com o das séries em foco. Os alunos da 4ª série desenvolveram interpretação de problemas aquém das exigidas para o ciclo. Os de 8ª série interpretaram problemas, mas não conseguiram transpor o que estava sendo pedido no enunciado para uma linguagem matemática específica.

No ano de 2009, o Ideb observado em 23 estados brasileiros e Distrito Federal, o melhor índice atingido foi 5,8 e o Pará apresentou o pior desempenho, 3,7. Os dados negativos da educação do Pará, resultado de anos de descaso com a qualidade da educação pública, não podem ser atribuídos a um único governo.

Os desafios para a educação infantil neste estado também são complexos. A estatística relativa à educação infantil, divulgada em 2006, identificava, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) de 2004, que as crianças de zero a três anos somavam cerca de 11,5 milhões. Destas, apenas 13,4% frequentavam creches, e as matriculadas em instituições públicas representavam 7,3%.

Dos 143 municípios paraenses, 51 não apareceu matrícula para faixa etária de zero a três anos. O PNE/2001 estabeleceu para a educação infantil as seguintes metas a serem atingidas até 2006: para a creche (de zero a três anos) 30% de alunos atendidos e 50% até 2011. Para a pré-escola, 4quatro a cinco anos, 60 % de alunos atendidos para 2006 e 80% até 2011. O Pará encontra-se em situação crítica, pois, segundo os dados educacionais do censo escolar de 2006, o Estado atende, em creche, o percentual de 3.86% e, na pré-escola, o percentual de 45,28 % da população na faixa etária da educação infantil.

As estatísticas oficiais mostram que é grande a demanda por educação em geral e, especialmente, pela infantil. Na tentativa de reverter esse quadro, a Seduc adotou medidas que entretanto não lograram resultados satisfatórios, em razão de não constituírem políticas de longo prazo e não se fazerem acompanhar de financiamento suficiente.

A garantia dos padrões mínimos de infraestrutura para a oferta da educação infantil é um dos pontos que necessita de maior empenho dos gestores, do setor público. Várias iniciativas foram adotadas pelo governo do Estado do Pará, mediante o estabelecimento de parcerias entre diferentes instituições, com a finalidade de subsidiar a educação infantil, isto é, favorecer ações da Seduc nessa modalidade de ensino.

Em parceria com o MEC e com as Secretarias Municipais de Educação, a Seduc implementou o Programa Pró-Infantil, destinado à formação de 100% dos professores do Pará ainda sem formação específica para atuar na educação infantil. Essa política de formação continuada nos espaços de educação infantil estendeu-se para os docentes da rede estadual e

municipal.

De acordo com a Seduc, a formação inicial e continuada de professores constituía um dos pontos centrais da política de educação construída coletivamente para o Estado do Pará (PARÁ, 2008, p. 29).

A formação de professores apresentava-se como um desafio para a melhoria da qualidade da escola pública. O documento base, intitulado “*A Educação Básica no Pará*” (PARÁ, 2008, p. 30), registra necessidade de uma política de formação articulada com orientação teórica fundamentada no contexto sociopolítico, econômico e cultural, a fim de contribuir com o Estado na reformulação de suas ações, para uma educação democrática e de qualidade para todos.

O governo do Estado entendeu que a formação do profissional para atuar no ensino fundamental seria condição inerente às mudanças educacionais por ele pretendidas.

A propósito, a Seduc coordenava uma rede de 1.205 escolas de educação básica, das quais 847 ministravam o ensino fundamental, 333 estão na região metropolitana de Belém e 514 no interior do Estado. Além disso, 419 escolas atendiam exclusivamente a alunos de 1ª a 4ª séries, 192 escolas, a estudantes de 5ª a 8ª séries, e 236 escolas ministravam o ensino fundamental de 1ª a 8ª séries.

O Estado contava com um quadro de 9.562 professores em exercício no ensino fundamental na rede estadual, dos quais 3.065 atuam de 1ª a 4ª séries e 6.497 de 5ª a 8ª séries (SEDUC, 2008).

Conforme dados da Seduc, no histórico das matrículas de crianças de cinco e seis anos no Estado, verificamos que a rede estadual atendia a um número significativo de alunos nessa faixa etária, 57.246 atendimentos. A partir de 1996, entretanto, com a municipalização do ensino, esse quantitativo foi declinando gradativamente até que, em 2006, atingiu o número de 2.991 crianças, de cinco e seis anos matriculadas.

De acordo com dados do IBGE/2007, a população de 7 a 14 anos equivalia a 1.366.243 pessoas em idade para o ensino fundamental. A matrícula no ensino fundamental, em 2007, nesta faixa etária, correspondeu a 1.232.046.

No cômputo geral, juntando os alunos do ensino fundamental das três redes - municipal 916.276, estadual 250.094, federal 1.905 e privada 63.771 — o Estado do Pará estava atendendo, no período referido, a 90,18% daquela população. O quadro a seguir traz os números de matrícula na rede estadual.

**TABELA 1 - Matrículas do Ensino Fundamental na Rede Estadual por Modalidade de Ensino**

Matrículas do Ensino Fundamental na Rede Estadual por modalidade de ensino		
Modalidade	Números absolutos	Percentual
Regular	340,821	82,55%
EJA	58,830	16,67%
Educação Especial	3,249	0,78%

TOTAL	412,900	100,00%
-------	---------	---------

Fonte: MEC/INEP/Censo Escolar 2007.

Com base nos dados, é possível dizer que, além dos 250.094 alunos matriculados na rede estadual, no ensino fundamental, faixa etária de 7 a 14 anos, foram atendidos, ainda, 90.727 alunos fora dessa faixa etária, totalizando 340.821 estudantes.

A Seduc anunciava que, mais do que buscar a dimensão quantitativa do ensino fundamental no Estado, pretendia alcançar a dimensão qualitativa deste ensino, o que implicou considerar a necessária compreensão do processo sócio-histórico desta etapa da educação básica. Esse compromisso supõe uma política mais eficaz, com o objetivo de minimizar o déficit escolar.

De acordo com a Seduc, a situação do ensino médio foi agravada em face da faixa etária atendida nesse nível de ensino. São jovens que chegavam ao ensino médio fora da idade própria, devido à elevada taxa de repetência no ensino fundamental, como demonstra o quadro a seguir. Em segundo lugar, porque há um grande número de adultos evadidos que volta à escola vários anos depois para concluir o ensino fundamental ou depois de tê-lo concluído.

Em virtude dessas duas condições, o ensino médio, à época, atendia ao expressivo percentual de 47,2% de jovens e adultos com idade acima da prevista para essa etapa escolar. O índice de descompasso entre idade e ano escolar no ensino médio, por região é mostrado na Tabela 2, a seguir.

**TABELA 2 - Matrícula no Ensino Médio por Faixa Etária - Brasil e Regiões - 2005**

Matrícula no Ensino Médio por faixa etária							
Brasil e regiões - 2005							
Abrangência Geográfica	Total	Percentual de matrículas por faixa etária					
		De 0 a 14 anos	De 15 a 17 anos	De 18 a 19 anos	De 20 a 24 anos	De 25 a 29 anos	Mais de 29 anos
Brasil	9.031,302	0,9	51,9	23,9	15,9	3,5	3,9
Norte	739.565	0,8	35,0	25,8	25,4	6,4	6,6
Nordeste	2.669,335	0,9	35,7	26,2	25,4	5,9	5,9
Sudeste	3.767,400	0,6	61,1	23,6	10,0	2,0	2,7
Sul	1.221.253	1,7	67,8	19,0	8,1	1,6	1,9
Centro-Oeste	633.749	1,5	54,7	23,5	13,9	2,9	3,5

Fonte: MEC/INEP

Dos 33.534.561 alunos matriculados no ensino fundamental, 5.705.496 têm mais de 15 anos de idade, denotando, pois, a distorção idade-série. Assim, essa distorção configura-se o ponto essencial a ser combatido, já que está associada ao baixo rendimento do alunado, ao insucesso, à evasão escolar. Na verdade, esse é um problema cumulativo, que não se restringe a uma única etapa de ensino. A distorção idade-série arrasta-se por todo o ensino fundamental e repercute diretamente no ensino médio e, conseqüentemente, no ensino superior, etapa que a maioria não alcança (SEDUC, 2008).

Um diagnóstico feito pela diretoria de ensino médio e educação profissional da Seduc/PA revela que o atual quadro da educação do ensino médio paraense se deve, em grande parte, à expansão da rede nos últimos anos feita de forma precária. Desse modo, a oferta de ensino com qualidade, provimento de condições de matrículas e a permanência dos alunos na instituição escolar focou comprometida. A oferta do ensino médio no Estado compreende o ensino médio regular e ensino médio modular, denominado sistema modular de ensino.

Para garantir a qualidade social da educação, a Seduc privilegiou uma gestão escolar como espaço democratizante, no qual a participação dos atores — pais, discentes, docentes, comunidade de modo geral — estivessem presentes em todas as etapas da organização e estruturação do fazer educacional.

Para a Seduc os processos formativos escolares, que acontecem em todos os espaços da escola, revelam movimentos rumo a uma nova concepção de gestão, pautada nos canais de participação e de descentralização do poder.

Com efeito, a construção da gestão democrática era entendida como a garantia de alguns princípios. Considerando esses princípios e amparado na autonomia dada aos sistemas de ensino, o governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Educação, declarava ser fundamental superar a lógica da gestão adotada pelos sistemas públicos. Tal gestão respalda-se em um modelo gerencial e centralizador, em que a autonomia foi limitada à administração dos escassos recursos financeiros que chegavam à escola. A lógica da gestão pretendida implicava construção coletiva de espaços de participação e de deliberação na procura da garantia do direito à educação com qualidade social. Dentre esses espaços, estavam: o conselho escolar, o projeto político pedagógico e o grêmio estudantil, como expressões da cultura e da comunidade escolar (SEDUC, 2008).

A opção política pela gestão democrática da educação afigurava-se como um projeto educacional emancipador, concretizado por meio da participação comprometida dos sujeitos envolvidos com a comunidade escolar. Dessa forma, para aquele governo, a gestão democrática não aconteceria por decreto, mas por um processo de construção coletiva e permanente, por meio de um exercício de desconstrução cotidiana de práticas autoritárias e discriminatórias de centralização do poder, desde as mais sutis às mais evidentes. Tais práticas deveriam ser substituídas por ações coletivas levadas a efeito por meio do diálogo, da escuta, do debate e da formação humana.

Nessa proposta, a gestão democrática deveria tornar-se exercício cotidiano de cidadania e a escola constituiria o lócus de desenvolvimento de relações democráticas como produto das ações e da vontade de seus atores. O objetivo da gestão democrática era uma política pedagógica e administrativa voltada para a orientação de processos de participação e autonomia das comunidades local e escolar, devendo ser encaminhada para: a) o entendimento de democracia

como processo; b) a ampliação do poder coletivo - gestão democrática e participativa; c) a existência de condições que assegurem a igualdade e a participação coletiva para ampliação de melhorias na qualidade administrativa; d) a existência de canais de comunicação claros, transparentes e acessíveis a todos (SEDUC, 2008).

Para a Seduc, a prática da gestão democrática, antes de ser uma conquista da sociedade e dos profissionais da educação, constituía dever dos que estão atuando nas escolas e nos sistemas públicos de ensino. Com essa referência, a Secretaria instituiu a gestão democrática da educação escolar como campo político. Passou a reconhecer a escola como espaço fecundo para que isso ocorresse, defendendo uma gestão democrática com autonomia, de modo que houvesse profissionais intelectuais com capacidade de pensar e de executar coletivamente o projeto político pedagógico.

Para efetivar a gestão democrática da escola pública, a Seduc estimulou o processo de eleição direta para diretor e vice-diretor escolar. A eleição para gestores escolares como um dos mecanismos do processo democrático sugere indícios da construção de relações de poder transformadas em ideias e práticas humanizadoras, inclusivas, justas e emancipadoras. A eleição direta para dirigentes escolares da rede pública estadual de ensino foi normatizada por meio da Instrução Normativa n. 03/GS e da Portaria n. 04/2009-GS (SEDUC, 2009). Anexo 3).

Vale lembrar que nossa intenção não é polarizar programas de ação do governo acerca das políticas educacionais apresentadas. Nosso esforço de análise destina-se a conhecermos criticamente o cenário educacional da política de gestão democrática no Estado e onde foi implantado o Progestão.

No período por nós analisado, as políticas educacionais do Estado sugerem em princípio, sugerem uma dimensão de democratização. No entanto, em um programa de ação do governo, percebemos a estratégia de desconcentração, característica da era moderna, haja vista a desconcentração de tarefas, representando uma transferência de responsabilidades, chamando a sociedade a participar da tarefa educacional, sem, contudo, redistribuir o poder decisório. Percebemos, também, a descentralização, a redistribuição de poder entre o Estado e a sociedade civil por meio de mecanismos de participação popular, os quais permitem influenciar nos processos decisórios e no controle social das decisões.

As políticas educacionais para a gestão democrática implantadas no Pará, seguem as indicações nacionais no cenário da modernização do Estado e das indicações de agências internacionais. Seguindo os determinantes estruturais mais amplos, a política da gestão democrática chega para as escolas.

### **2.3 Tempo de democracia na escola por intermédio da gestão**

Para explicitar a abordagem que possibilitou a compreensão sobre a gestão democrática como um processo a ser construído na instituição escolar, julgamos importante, primeiramente, refletir acerca da distinção entre os termos administração da educação e gestão da educação. Enveredamos por esse caminho com o intuito de esclarecer os conceitos dessas expressões que, muitas vezes, são usadas como sinônimos, mas também assumem conotações diferentes.

De acordo com Bordignon e Gracindo (2001), na literatura educacional, o termo gestão é empregado ora como um processo da ação administrativa, ora com a intenção de politizar a ação administrativa. Em outras situações, a expressão é utilizada com a conotação de prática administrativa, sinônimo de gerência. Aparece na literatura, ainda, significando o processo político-administrativo por meio do qual a prática social da educação é organizada e orientada. Os autores destacam que a forma tecnicista e descomprometida de administração da educação como prática desenvolvida na década de 1970, gerou reações dos educadores no uso do termo administrador educacional (BORDIGNON; GRACINDO, 2001).

Ao analisar a trajetória da produção teórica de administração da educação, veiculada pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Maia (2008) corrobora a adoção dos termos administração e gestão. Identifica no conhecimento da administração da educação três períodos principais. No primeiro, início da década de 1980 uma tentativa dos educadores de defender a ideia da não separação entre o pensar e o agir, com ênfase no papel político desempenhado pela administração da educação e destaque nas consequências das práticas a favor ou contra as classes menos favorecidas.

O segundo período, marcado pela realização do simpósio com o tema “A democratização da educação e a gestão democrática da educação”, realizado no ano de 1986, o termo gestão predomina sobre o de administração.

Maia (2008), faz menção a algumas características necessárias a uma gestão democrática, entre elas: novas formas de provimento do cargo de diretor; formação continuada de professores; maior flexibilidade e autonomia para as escolas; planejamento dinâmico e participativo; tomada de decisões coletiva.

Finalmente, no terceiro período, a autora localiza a continuidade na utilização paralela dos termos administração e gestão, destacando que, ao primeiro foram associadas formas antidemocráticas de trabalho, individualismo, hierarquização e centralização das decisões, já no tocante ao segundo termo, foram relacionadas as possibilidades desenvolvimento de relações menos hierarquizadas. “[...] nestas predominam debates, afloram conflitos e as decisões são tomadas coletivamente, mediante visível participação dos atores interessados e com descentralização das ações no sistema educacional e nas unidades escolares” (MAIA, 2008, p.

42).

Nessa perspectiva, Lima (2003), alerta que por força das práticas neoliberais as organizações e administrações públicas têm buscado equiparar-se às organizações econômicas, adotando critérios de produtividade, eficácia e eficiência, ficando assim espoliadas do sentido político da descentralização, autonomia, participação, democratização e justiça social. Para este autor “[...] as organizações e administrações públicas subsumidas pela racionalidade econômica dos programas de modernização de tendência neoliberal tornam-se mais uma empresa a serviço do mercado” (LIMA, 2003, p. 53).

Nesse sentido, segundo Mendonça

não restam dúvidas de que as instituições educacionais brasileiras não escapam da ideologia da regulação pelo mercado, pelo fato de que as políticas governamentais da educação subordinam-se a essa ideologia, porém, aos poucos a luta pela democratização das relações intra sistema e intra escola, paradoxalmente, vai conquistando esses espaços (MENDONÇA, 2000, p. 92).

Com uma visão histórico crítica, Mendonça (2000) esclarece quão difícil é a conquista da democracia e da gestão democrática no campo educacional, em nosso país, que viveu sob o jugo de governos autoritários e tecnocráticos.

Uma das dificuldades no trato das questões ligadas à temática da gestão democrática é a do seu nível de abrangência. Resultado de um longo processo de luta pela democratização da educação no país é compreensível que seu escopo esteja impregnado de todo tipo de reivindicação decorrente desse esforço, do qual participaram em diferentes graus de engajamento [...] grupos sociais que, mesmo não atuando ou recebendo diretamente serviços da escola, reconhecem na educação uma importante bandeira a ser defendida (MENDONÇA, 2000, p. 94).

É importante ressaltar que a gestão democrática faz parte de um conjunto amplo de mecanismos e procedimentos, desde a ação nas estruturas mais amplas da sociedade até à gestão da escola.

Para Félix (1989), a transposição das teorias da administração de empresas para a escola é o resultado de um desenvolvimento teórico incapaz de abarcar todas as práticas administrativas da escola.

Libâneo (2008, p. 21) justifica essa adoção por considerar a escola como instituição educativa com tarefas sociais e éticas peculiares, com um caráter profundamente democrático. Para atingir esses objetivos sociopolíticos, a escola precisa criar e desenvolver uma estrutura organizacional própria (setores, cargos, atribuições, normas), uma tecnologia, uma cultura organizacional, processos de gestão tomada de decisões e análise de resultados, de modo a contribuir com o processo de democratização da comunidade.

Com este entendimento, reconhece que:

A organização e gestão da escola adquirem um significado bem mais amplo, para além de referir-se apenas a questões administrativas e burocráticas. Elas são entendidas como práticas educativas, pois passam valores, atitudes, modos de agir, influenciando as aprendizagens de professores e alunos (LIBÂNEO, 2008, p. 30-31).

Não queremos alegar o desprezo aos aspectos de organização da instituição escolar, importa entretanto, que a ênfase da escola não esteja voltada prioritariamente à burocracia, como tem sido a tônica observada na maioria das instituições escolares.

Tomamos para nossa referência teórica o entendimento de gestão escolar democráticos, visando ao bem pessoal e a convivência social. Queremos exprimir com isso que a forma de dirigir a escola pública não pode ser determinada por um modelo modernizador de orientação empresarial.

Acerca do assunto, Santos (2000, p. 12) explica que:

Esquecem-se os apologistas da gestão empresarial que a escola é diferente da empresa na sua essência, por ser um espaço de celebração da vida, do encontro organizado com o outro; espaço de liberdade pessoal, intelectual e crítica; de inovação, formação, crescimento e sobretudo, produção do novo na perspectiva de mudança da realidade - esta é a especificidade dela.

Essa afirmação reforça o sentido político da democracia escolar, incompatível “[...] com conotações gerencialistas, com os processos conservadores em que a participação surge associada a técnicas de gestão eficazes, com vistas à racionalização dos sistemas educativos” (LIMA, 2003, p. 52). É necessário, no entanto, levarmos em conta que a escola é um espaço de contradições, confrontos e diferenças. Assim, pode ser tanto um local produtor como reproduzidor de ideologias.

A participação na escola, contudo é um desafio, “[...] não é possível transitar da consciência ingênua' para o processo de conscientização' e para o exercício da consciência crítica' a não ser pela experiência da participação crítica e da verdadeira participação” (LIMA, 2001, p. 32). Também não se pode prescindir, de acordo com este autor, do fato de que a escola é integrada a um sistema de ensino público, tradicionalmente, centralizado.

Paro (2008, p. 18), adverte que “[...] na escola pública há que se considerar, também, que sua prática está tão perpassada pelo autoritarismo, que o discurso liberalizante mal consegue escamoteá-lo” e explicita que:

[...] esse discurso parece não conseguir encobrir totalmente é que se a participação depende de alguém que permite sua manifestação, então a prática

em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza (PARO, 2008, p.18).

Nesse sentido, a concessão de participação oferecida pelo Estado limita-se a servir aos interesses daqueles que detêm o poder econômico e político na sociedade “[...] uma sociedade autoritária, com tradição autoritária, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia” (PARO, 2008, p. 20).

Como tal, para que a participação na escola, de fato, contribua para uma educação democrática, deve ultrapassar o tipo de participação concedida, uma vez que vem “a ser parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e seus superiores” (BORDENAVE, 1994, p. 29). Acerca da participação concedida, este autor reconhece que:

O chamado planejamento participativo ', quando implantado por alguns organismos oficiais, frequentemente não é mais que um tipo de participação concedida, e às vezes faz parte da ideologia necessária para o exercício do projeto de direção-dominância da classe dominante. Com efeito, a ideologia dominante objetiva manter a participação do indivíduo restrita aos grupos baseados em relações sociais primárias, como local de trabalho, a vizinhança, as paróquias, as cooperativas, as associações profissionais etc., de modo a criar uma ilusão de participação' política e social (BORDENAVE, 1994, p. 29).

A participação não resulta de uma mágica, que basta ser proposta em textos legais para se tornar realidade. Os determinantes econômicos, sociais, políticos e culturais agem em favor da tendência social dominante, tornando muito difícil toda ação em sentido contrário.

Como explica Paro (2008, p.23 passim)

Para examinarmos os determinantes imediatos do autoritarismo, que no interior da escola dificultam a participação efetiva da comunidade na gestão escolar, é preciso mencionar os múltiplos interesses dos grupos que aí interagem, bem como os condicionantes materiais, institucionais e ideológicos desse autoritarismo.

Para uma efetiva gestão democrática, este autor (2008, p. 25) destaca a necessidade de conhecimento e a superação de três “condicionantes” do autoritarismo na escola pública:

- **condicionantes materiais:** condições de trabalho predominantes na escola, precariedade do prédio e dos equipamentos, falta de recursos didáticos, baixo salário de pessoal e especialmente o dos professores, jornada de trabalho exaustiva;
- **condicionantes institucionais:** existência de relações verticais, de mando e de submissão, papel do diretor como autoridade máxima na escola;

- **condicionantes ideológicos:** concepções e crenças, sedimentadas nas pessoas, que movem práticas e comportamentos que violam a autonomia do outro.

As condições objetivas de trabalho na escola obstruem o desenvolvimento de relações democráticas do espaço escolar. A ação transformadora destes condicionantes é indispensável à consolidação de uma gestão democrática, consistente e duradoura. Essas condições permitem transitar em direção a uma prática democrática.

A democracia na escola balizada por uma construção coletiva desenvolve-se com base em referências teóricas e se efetiva por atos e relações que acontecem na realidade concreta. A participação precisa ser trabalhada e vivida por pessoas democráticas se apropriando de informações necessárias à realização da democracia escolar.

Gadotti (2002, p. 51), explica que sem informação sobre a estrutura e o funcionamento da educação básica, no “quadro da lógica política econômica que orienta o Estado brasileiro a participação não se torna possível, ou se mantém nas intenções”.

Bordenave (1994, p. 12) enfatiza que “[...] a participação pode ser implantada tanto com o objetivo de liberação e igualdade como para a manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns”.

Na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado e das sociedades política e civil, definem-se as formas de atuação, as ações governamentais e, por conseguinte, trava-se o jogo das políticas sociais. Desse modo, “a escola nesta perspectiva não se reduz a um mero reverso das políticas’, mas, antes, configura-se como um espaço de reconstrução e de inovação, oferecendo elementos para a formulação de novas políticas” (VIEIRA, 2007, p. 6).

Para esta autora, a análise das políticas de educação deve alcançar a escola e seus agentes que, em um movimento de ida e volta, devem apreender como as ideias se materializam em ações, traduzindo-se, ou não, na gestão educacional e escolar.

A esse respeito, Cury (2001), afirma que as políticas se configuram como um complexo contraditório de condições históricas, que implicam um movimento de ida e volta entre as forças sociais em disputa. Bordenave (1994, p. 12) entende que,

Do ponto de vista dos setores progressistas, a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade. [...] por meio da participação, conseguem-se resolver problemas que ao indivíduo parecem insolúveis se contar só com suas próprias forças. [...] do ponto de vista dos planejadores democráticos, a participação garante o controle das autoridades por parte do povo, visto que as lideranças centralizadas podem ser levadas facilmente à corrupção e à malversação de fundos.

Os planejadores democráticos reconhecem também, a necessidade econômica da participação e a

necessidade política como caminho mais adequado para o enfrentamento dos problemas dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a finalidade da participação torna-se prioritariamente, um instrumento para solução de problemas.

Neste estudo, adotamos a participação em um sentido que expressa uma necessidade pessoal e social inerente ao ser humano. A participação como exercício da democracia, pois democracia é apreendida prática da participação (LIMA, 2002, p. 33).

O conceito da participação que tomamos neste trabalho pauta-se no entendimento da participação como um processo educativo. A participação individual no processo político de tomada de decisões, torna necessário para o estabelecimento e manutenção da liberdade social no Estado democrático.

Nesse sentido, com a existência da participação coexiste uma dimensão individual e uma social, as quais Paro (2007) julga fundamental para a escola realizar seus objetivos educacionais. O autor assim manifesta:

Entendida a educação como atualização histórica do homem e condição imprescindível, embora não suficiente, para que ele, pela apropriação da cultura produzida historicamente, construa sua própria humanidade histórico-social, parece justo admitir que a escola fundamental deva pautar-se pela realização de objetivos numa dupla dimensão: individual e social. [...] A dimensão individual diz respeito ao provimento do saber necessário ao autodesenvolvimento do educando, dando-lhe condições de realizar o bem-estar pessoal e o uso frutuoso dos bens sociais e culturais postos ao alcance dos cidadãos. Por sua vez, a dimensão social liga-se à formação do cidadão tendo em vista sua contribuição para a sociedade, de modo que sua atuação concorra para a construção de uma ordem social mais adequada à realização [...] da liberdade como construção social. Se entendermos a democracia nesse sentido mais elevado de mediação para a construção e exercício da liberdade social, [...] podemos dizer que essa dimensão social dos objetivos da escola se sintetiza na educação para a democracia (PARO, 2007, p. 16-17).

A democracia como realização na escola dessas duas dimensões, requer correspondência entre discurso e práticas. Sabemos que a política da gestão democrática escolar não garante por si só a participação na instituição, o que compromete a existência democrática neste espaço educacional. Concebida apenas como método de gestão, a democracia não pode ser alcançada em seu sentido pleno.

Nossa abordagem de democracia, a gestão escolar deve considerar o processo pedagógico, sua função educativa, no sentido mais elevado de mediação para a construção e exercício da liberdade e emancipação dos sujeitos. Assim, compreendemos a democracia na gestão da escola na prática da participação, modo de resistir à via que a reduz ao decretado nas leis e nos programas de governo, os quais conduzem a despolitização e risco de ter sua existência no campo do “discurso” sem a real democratização do espaço escolar.

Para uma gestão escolar democrática é imprescindível a existência de pessoas democráticas. É possível, entretanto, desvelar o cenário oriundo da política educacional de gestão democrática e iniciar práticas efetivas de democracia. Essa é uma tarefa complexa e de difícil execução, porém, sabemos que a realidade escolar está repleta de contradições que precisam ser aproveitadas como ponto de partida para ações em prol da transformação, pois é na prática escolar cotidiana que os determinantes imediatos do autoritarismo precisam ser enfrentados. Acreditamos que pela participação, essência da democracia, podemos chegar à educação democratizante, diferentemente de uma democracia como existência apenas de regras de gestão.

Buscamos esses subsídios teóricos da gestão democrática escolar porque estão afinados com nossos objetivos de pesquisa. Neles, vimos a possibilidade de ampliar o diálogo com a democracia.

Esse esforço analítico permite-nos o aprofundamento do estudo do pressuposto de gestão presente nos conteúdos dos módulos do Progestão. Vejamos, então, o que é o Progestão, em que democracia esse programa se inspira e que tipo de prática democrática pode efetivar-se na gestão da escola derivada desse programa.

## **CAPÍTULO III - A DEMOCRACIA E O PROGESTÃO**

Neste capítulo discorreremos acerca da noção de democracia expressa nos cadernos de estudos do Progestão denominados módulos. Destacamos do Progestão os pressupostos básicos de gestão, os objetivos do programa, a metodologia de educação a distância e a organização dos módulos. Ressaltamos aspectos históricos de sua proposição pelo seu idealizador. Discorreremos a trajetória de implantação do Progestão no Estado do Pará, em 2001, com a finalidade de chegar à escola, o principal destino da capacitação dos gestores escolares pelo citado programa.

### **3.1 Histórico do Progestão**

Fazemos uma incursão histórica para conhecer o Consed, na tentativa de compreender as origens do Progestão. De acordo com Maranhão (2000), o Consed originou-se no MEC, como um entidade permanente de representação dos Secretários de Educação. A proposta foi lançada durante o Encontro Nacional de Dirigentes de Educação, Cultura e Desporto, promovido pelo MEC, em Brasília, em junho de 1981. Neste evento, foi aprovada uma moção propondo criar um Conselho de Secretários de Educação, subordinado ao Ministério “com a finalidade de prestar assessoramento e consultoria ao MEC para formulação e fixação da política do ensino básico e atuar como órgão catalisador das reivindicações regionais” (MARANHÃO, 2000, p. 3).

A iniciativa evoluiu para a constituição do Conselho de Secretários de Educação do Brasil (Conseb), porém, com a transição para a redemocratização no País e, com a desincompatibilização de diversos secretários de educação para candidatarem-se às eleições de 1982, houve um esvaziamento do Conseb, que, por fim, foi desativado.

Frustrada a tentativa de instalação do Conseb foi criado o Fórum Nacional de Secretários de Educação. Esse Fórum “surgiu no contexto da transição democrática, com o objetivo de ser

articulador dos governos estaduais em defesa dos interesses de melhoria da educação pública nacional” (MARANHÃO, 2000, p. 3). Naquele momento, segundo o autor citado, o Fórum assumiu como foco principal a construção de um sistema educacional compatível com as aspirações democráticas da sociedade brasileira, ao mesmo tempo que passou a reivindicar maior autonomia na definição e implementação de políticas de educação básica, pelos governos estaduais.

As posições do Fórum Nacional de Secretários de Educação se confrontavam com as estratégias políticas do MEC, gerando tensões, que duraram até a década de 1990. Maranhão (2000, p. 8) descreve o perfil político do Fórum:

O peso político assumido pelo Fórum estabeleceu uma nova correlação de forças no campo das políticas educacionais, resgatando as Secretarias Estaduais de Educação do papel passivo de homologar e implementar as decisões tomadas em Brasília. Ao se tornar um novo ator na arena de formulação das políticas educacionais, o Fórum foi responsável pela introdução de novos temas na agenda educacional, como o da democratização da educação - vista não mais, apenas como expansão de oportunidades - e o da melhoria da qualidade do ensino.

Nesse contexto, o Fórum conquistou certa autonomia para elaborar políticas educacionais, uma vez que Estados e Municípios emergiram como protagonistas da educação, constituindo espaços qualificados para o debate das políticas de educação, até então definidas de forma centralizada pelo MEC. Em novembro de 1984, o Fórum produziu um documento, intitulado “Por uma política nacional de educação”, “no qual criticava abertamente as políticas educacionais dos governos do regime autoritário e apresentava propostas para compatibilizar o projeto educacional com as aspirações democráticas da sociedade” (MARANHÃO, 2000, p. 9).

Consoante Maranhão (2000), as posições do Fórum não foram consideradas pelo governo da Nova República (1985), o que levou a entidade a manter uma posição de independência e a lutar em defesa do princípio federativo de autonomia das administrações estaduais fortalecendo sua independência em relação aos MEC. Em setembro de 1986, no XIV Fórum Estadual de Secretários de Educação, em Belém (PA) ocorreu a criação oficial do Consed.

A partir desta data, “as relações entre o MEC e o Consed, conflituosas na década de 1980, evoluíram para um diálogo permanente e fecundo, iniciando, então, uma fase mais produtiva na sua relação” (MARANHÃO, 2000, p. 12).

Aguiar (2002), assegura que aquela relação conflituosa cede lugar a uma conduta conciliatória e de parceria, à medida que o Consed se mostra sintonizado com as políticas desenvolvidas pelo Ministério da Educação e alinhado às orientações dos organismos internacionais descaracterizando seu papel político.

Na realização da Conferência Nacional de Educação para Todos, em Brasília (1994), de acordo com Aguiar (2002), foi firmado o Acordo Nacional de Educação para Todos, que consolidou os compromissos públicos das três esferas de governo, das instituições e representantes da sociedade civil com as metas e estratégias estabelecidas no programa Educação para Todos (EPT). Desta feita, o Consed tornou-se um dos principais signatários do Acordo.

O referido conselho assumiu a incumbência de incentivar e apoiar a integração Estado e Município, promovendo o regime de colaboração em conjunto com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Destacamos que, ao assumirem o papel de protagonistas na construção da política de educação básica, o Consed e a Undime promoveram, em 1997, uma reunião conjunta, da qual se originou uma comissão nacional com o objetivo de consolidar, em 1998, um Protocolo de Cooperação. Esse Protocolo objetivava resguardar o princípio democrático para assegurar educação de qualidade para todos. A cooperação entre o Consed e a Undime levou à realização de duas edições do Prêmio Nacional de Gestão Escolar, concedidos em parceria com a Unesco e Fundação Roberto Marinho<sup>9</sup>.

O prêmio consistia na distinção dos diretores escolares “bem-sucedidos”, que eram agraciados com o diploma Liderança em Gestão Escolar. Tratava-se de um prêmio em dinheiro concedido pela Fundação Roberto Marinho e uma viagem de intercâmbio no Brasil e/ou no exterior.

Outra ação do Consed no campo da gestão relaciona-se com à criação da Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional (Renageste), criado em agosto de 1996, destinado à formação de profissionais envolvidos em gestão da educação, atuantes nos sistemas públicos de ensino, nas suas várias esferas: local (escolar), regional e estadual. O veículo de comunicação do Projeto Renageste é a Revista Gestão em Rede.

Para implantar o Progestão, o Consed contou com financiamento proveniente das parcerias com os Estados. Posteriormente, novos parceiros foram incorporados ao processo, entre eles: a Fundação Ford<sup>10</sup>, que passou a arcar com o financiamento das atividades do Programa no Consed; a Universidad Nacional de Educación a Distancia (Uned)<sup>11</sup>, encarregada da cooperação técnica em EaD e a Fundação Roberto Marinho, responsável pela produção e desenvolvimento dos vídeos.

O Progestão foi concebido com base nos seguintes pressupostos que balizaram seu conteúdo e sua metodologia:

[...] paradigma da gestão focada no sucesso da aprendizagem dos alunos e na melhoria do seu desempenho; gestão democrática da escola pública, privilegiando os processos de participação dos vários segmentos da comunidade no Projeto Pedagógico da escola; programa comum, para assegurar um padrão de qualidade na formação dos gestores, e flexível, para se adequar às necessidades e diversidades das escolas do país; formação continuada, em serviço, articulada à prática cotidiana dos gestores, tendo por base resultados de pesquisa prévia realizada junto a escolas públicas; formação voltada para o desenvolvimento de competências profissionais e concebida como elemento impulsionador do aprender a aprender, da auto-capacitação, do aprender a fazer

<sup>11</sup> A Universidad Nacional de Educación a Distancia/Uned (Espanha) foi criada na década de 1970 e desenvolve, em colaboração com a Fundação Ford, a formação de professores de educação a distância em nível de licenciatura e mestrado. A Uned é uma instituição pública que não dispõe de recursos próprios para a realização de suas atividades, sendo financiada pelo Estado espanhol e por outros países. (Fundação Ford, 2000).

coletivo e da formação de redes entre gestores e escolas (MACHADO, 2006, p. 26-28).

O objetivo geral do Progestão é “[...] formar líderes escolares comprometidos com a construção de um projeto de gestão democrática da escola pública, buscando o sucesso escolar dos alunos” (CONSED, 2001) e os objetivos específicos são os seguintes:

assegurar padrão comum e de qualidade na formação de gestores das escolas públicas de estados e municípios; Elevar o nível de formação escolar e do nível de desempenho dos alunos; Elevar a qualidade dos serviços escolares e dos resultados das instituições (CONSED, 2001).

Esses objetivos reforçam os eixos fundamentais do Progestão: gestão democrática e elevação da qualidade dos serviços escolares como propostos na LDB (1996).

A declaração da coordenadora nacional clarifica a concepção de democracia e de organização adotadas no Progestão:

[...] o Progestão reúne no conjunto dos módulos, questões bem vinculadas com a nossa recente legislação. Tem a ver com a questão democrática, o papel que a escola assume a partir da LDB, com relação ao seu projeto pedagógico, com relação a sua autonomia. Então, todos esses aspectos são tratados no Progestão, além de outras questões mais instrumentais, ligadas à gestão dos servidores, do patrimônio público (MACHADO, 2006, p. 25).

Identificamos que a questão democrática enfatizada no Progestão, portanto, está intimamente atrelada ao regulamentado, bem como aos aspectos instrumentais da gestão expressos em sua finalidade. O programa, conforme seus objetivos, estabelece como finalidade assegurar um padrão comum de qualidade na formação de gestores das escolas públicas de Estados e Municípios brasileiros, buscando elevar o desempenho desses profissionais e, em consequência, a qualidade dos serviços e dos resultados das instituições que eles dirigem.

A ênfase no desempenho, na qualidade e nos resultados vão ao encontro das características da administração gerencial e das reformas educacionais com orientação nos compromissos assumidos pelo Brasil em EPT.

Com base nesses pressupostos, a metodologia, conforme explica Machado (2006), inclui a alternância de atividades a distância como atividades principais, integrando três componentes básicos: os materiais instrucionais, o sistema de apoio à aprendizagem e o sistema de avaliação.

Do material instrucional básico que dá suporte ao estudo dos conteúdos curriculares e à orientação das atividades constam os seguintes: 1) Guia Didático, 2) Guia de Implementação, 3) Cadernos de Estudo, 4) Cadernos de Atividades e Fitas de vídeo.

O Guia Didático pode ser definido como um roteiro destinado ao gestor-cursista. Traz os

conteúdos curriculares a serem trabalhados e inclui: a) as diretrizes gerais estabelecidas pelo programa; b) as orientações teórico-metodológicas de como estudar e aprender a distância; c) informações sobre o processo de avaliação da aprendizagem, entre outra.

No Quadro 5 encontram-se os conteúdos previstos nos dez módulos que compõem o Programa.

#### **QUADRO 5- Cadernos de Estudos - Títulos dos Módulos do Progestão**

Módulo	Título
I	Como articular a função social da escola com as especificidades e as demandas da comunidade?
II	Como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar?
III	Como promover a construção coletiva do projeto pedagógico da escola?
IV	Como promover o sucesso da aprendizagem do aluno e sua permanência na escola?
V	Como construir e desenvolver os princípios de convivência democrática na escola?
VI	Como gerenciar os recursos financeiros?
VII	Como gerenciar o espaço físico e o patrimônio da escola?
VIII	Como desenvolver a gestão dos servidores na escola?
IX	Como desenvolver a avaliação institucional da escola?
X*	Como articular a gestão pedagógica da escola com as políticas públicas da educação para a melhoria do desempenho escolar?

Fonte: Machado (2006).

\* Inserido no ano de 2006. Fonte (Relatório de Gestão/Consed 2007/2008, p. 23).

Nossa análise volta-se para os conteúdos dos módulos, a fim de identificar algumas evidências da ideia de democracia veiculada pelo material didático, mais especificamente, para democracia, gestão democrática e participação. Levamos em consideração o papel do gestor, pela ênfase que o programa lhe atribui como instrumento de democratização escolar.

O pessoal capacitado pelo Progestão, denominados cursistas, resulta o quantitativo nacional de 121.440 gestores escolares, em 24 Estados brasileiros, no período 2001-2006. Esses dados podem ser confirmados no Quadro 6 a seguir.

#### **QUADRO 6 - Gestores Atendidos por Unidade Federada - Progestão (2001-2006)**

Ano	N. de gestores	UF atendidas
2001	5.178	PA, SC
2002	15.247	GO, MT, PA, PB, RO, SC, TO
2003	22.912	AC, CE, ES, PE, PI, RN, RR, RS, TO
2004	22.705	ES, MG, RR, SE, TO
2005	28.898	BA, DF, GO, MG, MA, PA, PI, SC, SP, TO
2006	26.500	AL, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MG, MT, PA, PE, RJ, RR, SE, SP, TO
Total	121.440	24 UF

Fonte: Consed/2006

O crescimento da demanda pelo programa confere-lhe caráter de referência nacional. Pará e Santa Catarina foram os primeiros Estados da Federação a aderir ao Progestão. A implantação do programa no Estado do Pará é o assunto do item que se segue.

### 3.2 Progestão no Estado do Pará

No relatório da Seduc, a adesão do Pará ao Progestão objetivou promover o desenvolvimento profissional dos gestores da rede estadual de ensino para obter melhoria dos resultados de gestão das escolas em que os cursistas atuavam e, conseqüentemente, otimizar o sistema estadual de educação.

Com esse propósito, o Progestão, no Pará, iniciou-se como um curso de capacitação, com duração de 180 horas, posteriormente, foi para 360 horas convertido em pós-graduação *lato sensu*. Para legitimar esta mudança, a Seduc firmou protocolo interinstitucional, assinado entre a administração do Estado do Pará e três Instituições de Ensino Superior (IES), a saber: a Universidade do Estado do Pará (Uepa), Universidade da Amazônia (Unama), Centro de Ensino Universitário do Pará (Cesupa). Esta ação da Seduc, conversão da capacitação em especialização foi possível dada a possibilidade de os estados adaptarem o Progestão às normas e especificidades locais. Ainda que os cursistas tenham a certificação de especialistas, a referência a esta formação denomina-se de capacitação em função da definição do próprio programa.

O processo de formação foi organizado em estudos individuais e coletivos nas modalidades presenciais e a distância, sendo 80% da carga horária em EaD.

Na primeira edição, foram disponibilizadas 1.700 vagas para gestores escolares da rede pública estadual. O curso foi realizado em polos, formados por meio de consórcios entre municípios conveniados. Os municípios-polo foram os seguintes: Belém, Benevides, Castanhal, Marabá e Santarém, conforme quadro 7.

#### **QUADRO 7 - Municípios, Polos e Número de Vagas para Cursistas na 1ª Edição do Progestão no Pará- rede estadual**

<b>Municípios</b>	<b>N. de polos</b>	<b>N. de vagas</b>
Belém	03	600
Benevides	02	500
Castanhal	01	300
Marabá	01	150
Santarém	01	150
Total	08	1.700

Fonte: Seduc/PA, 2002; Nogueira (2008, p.67)

Segundo Nogueira (2008), das 1.700 vagas, 1.178 foram preenchidas por gestores da rede estadual



Rede municipal	-	20.400	-	-
----------------	---	--------	---	---

Fonte: Consed 2001/2007.

Por ocasião desta pesquisa o Estado do Pará está na quarta edição do Progestão. Uma visão geral das atividades desenvolvidas em quatro edições do Progestão no Estado do Pará indica que o programa atendeu a 2.727 gestores escolares no período 2001-2007, como pode ser conferido no Quadro 9.

A primeira (2001), a terceira (2004) e quarta (2006) edições do Progestão foram destinadas à formação de gestores da rede estadual e a segunda (2003) foi dedicada aos gestores municipais. Em onze anos, foram capacitados no Pará, 2.727 gestores escolares.

Na primeira edição do Progestão, os encontros presenciais foram realizados no Centro de Treinamento de Recursos Humanos da Seduc, na cidade de Belém, uma vez que os polos não tinham estrutura adequada para sediá-los. A partir da segunda edição, de acordo com Nogueira (2008), foi instalada a Central de Atendimento ao Gestor (Cage), localizada no Centro de Treinamento de Recursos Humanos da Seduc, em Belém. Com a implantação do segundo curso, os polos regionais foram estruturados para sediar os encontros presenciais.

Uma atividade importante promovida pelo Consed “[...] foi a socialização das experiências entre diversos gestores escolares do País. Isso confere legitimidade ao programa e a ideia de democracia por ele veiculada” (ARAUJO, 2005, p. 39).

Nos módulos do Progestão, são indicados os seguintes elementos como essenciais a uma gestão democrática: projeto pedagógico, eleição de diretores, papel do gestor, conselho escolar, autonomia, participação. Tal escolha pressupõe que esses só poderiam ser percebidos com um aprofundamento do conceito de democracia, haja vista ser o pressuposto primordial do programa.

Com base nas categorias democracia, gestão democrática e participação empreendemos nossa análise.

### **3.3 A democracia, a gestão democrática e a participação do Progestão**

Selecionamos os cadernos de estudo do Progestão, os módulos, para identificar a democracia, a gestão democrática, a participação e o papel do gestor. Tais aspectos não foram escolhidos aleatoriamente, pois o Progestão os sugere como elementos democratizantes da gestão escolar.

Para proceder a análise dos elementos referidos anteriormente, buscamos tratá-los confrontando-os com as ideias dos autores que compõem nossas referências, a fim de confirmar, ou não, a suposição inicial de que a democracia no Progestão se apresenta em uma perspectiva

formal, decorrência de seguir as recomendações internacionais para a educação, sob a égide da ideologia neoliberal. A democracia formal favorece a introdução da administração pública gerencial nas escolas públicas, conforme alerta Lima (2003).

Interessa-nos, então, verificar se esses aspectos de democratização contribuem para ampliar a participação dos sujeitos na gestão da escola ou se eles são meros instrumentos da democracia formal para legitimar práticas de administração conservadoras “reconceitualizadas”, a fim de ajustar a gestão da escola pública à lógica gerencial. É importante destacarmos que a utilização do termo democracia, desprovido de seu sentido político-educativo esvazia seu significado transformador.

A gestão escolar se evidencia como uma prática democrática efetiva à medida que são revelados os processos de participação no processo de gestão. A simples democratização das estruturas de gestão, a adoção de eleição de diretores, a garantia de acesso à escola e o sucesso escolar dos alunos, entre outros, não são sozinhas traços de democratização. Nessa direção, Lima (2003, p. 46) reconhece que “[...] a construção da democratização é um valor em si mesmo, que só pela sua afirmação e atualização continuadas pode permitir e reforçar a democratização dos modos de gestão escolares”.

O conceito de gestão democrática defendido por Lima (2003), denota a importância do envolvimento ativo de professores e alunos e de outros setores. A gestão democrática constitui um projeto que não pode ser edificado sem um trabalho coletivo e participativo. A gestão escolar democrática precisa ser entendida como função educativa de permanente e crescente participação, como desenvolvimento de ação responsável, individual e social e ainda como espaço de debate, de respeito à coisa pública. Assim, o comprometimento com a gestão democrática tem a participação, a discussão e o diálogo como verdadeiros métodos da construção democrática (LIMA, 2003). Nesse sentido, não basta predizer o democrático, é necessário garantir a democracia nas escolas dotando-as de qualidade para o trabalho dos seus profissionais e manutenção da instituição.

Destacamos que, no Progestão, a gestão democrática é tomada como referência para a construção de práticas democráticas. Essa declaração pode ser confirmada pela seguinte afirmação: “Construir o Projeto Pedagógico da escola é construir também a convivência democrática” (DOURADO; DUARTE, 2000, p. 16).

Apreendemos que a exclusão do aspecto político, conforme explicitado na introdução desta dissertação, do projeto pedagógico, denotando que, no Progestão, o PP está desvinculado da função política identificado como técnica de gestão, o que lhe confere neutralidade, ficando assim, desprovido de práticas participativas com função educativa.

Constatamos, também, na construção do projeto pedagógico, os princípios da relação entre

a escola e a comunidade. Esta afirmação é desenvolvida quando difunde que é função social da escola contribuir para o pleno desenvolvimento da pessoa, prepará-la para a cidadania e qualificá-la para o trabalho, de acordo com as finalidades estabelecidas pela Constituição Federal (1988) e LDB n. 9.394/1996.

De acordo com o programa, os princípios da relação entre a escola e a comunidade; a qualidade do ensino para todas as escolas; a valorização dos profissionais da educação; a gestão democrática; a democratização do acesso do aluno à escola, sua permanência nesta e a autonomia devem ser considerados na construção do projeto pedagógico.

O Progestão enfatiza, ainda, a gestão democrática do ensino público como forma de assegurar a igualdade de condições de acesso e permanência com sucesso das pessoas na escola, o pluralismo de ideias e um alto padrão de qualidade de ensino. Gestão democrática é concebida como um tipo de gestão político-pedagógica e administrativa, orientada por processos de participação da comunidade local e escolar nos processos de administração dos recursos financeiros, de pessoal, do patrimônio e na construção de projetos educacionais.

Avaliamos que a gestão democrática no programa apresenta indicativos da modernização da gestão gerencial, que pouco ou nada tem com uma democracia substancial a ou com a democracia comprometida com a transformação social. O foco da educação na produtividade, eficiência, nos resultados, critérios próprios da empresa privada são indicadores da presença da lógica gerencial na administração da escola pública. Entendemos que as práticas democráticas não se instituem valendo-se de decisões autoritárias.

O desdobramento desta construção democrática do Progestão a partir dos elementos da participação e do papel do gestor escolar difundidos por este programa serão tratados no capítulo quatro.

Ao propor a gestão democrática, o Progestão entende que a participação pode ser fortalecida pelo trabalho das equipes gestoras, por meio de ações que promovam as pessoas, que as envolvam na gestão da escola por intermédio de órgãos colegiados, associações ou conselhos escolares, sempre com uso de informação clara e transparente como forma de motivar as pessoas a se envolverem e participarem da vida da escola.

No Módulo II, intitulado “Como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar”, a participação da comunidade na gestão da escola pública é apresentada como meio para uma educação de qualidade. O trecho extraído desse módulo afirma que:

[...] os processos de gestão da escola vão além da gestão administrativa. Esses processos procuram estimular a participação de diferentes pessoas e articular aspectos financeiros, pedagógicos e administrativos, para atingir um objetivo específico: promover uma educação de qualidade “que abranja os processos

formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisas, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (DOURADO; DUARTE, 2000, p. 16).

Essa educação de qualidade é possível se dadas as condições de trabalho para que ela aconteça. Com efeito, os módulos do programa enfatizam a gestão democrática do ensino público como forma de assegurar a igualdade de condições de acesso e permanência das pessoas na escola, o pluralismo de ideias e um alto padrão de qualidade de ensino. Essa concepção de participação afigura-se uma ação voltada para um resultado, para a produtividade. Enfatizamos que os resultados são inerentes à ação, contudo nossa ressalva está em se desconsiderar os processos de construção da democracia na escolar. O foco nos resultados não determina um processo educativo existente no próprio ato da participação.

A concepção de participação do programa tem fundamento legal no processo de gestão democrática e de participação nos sistemas de ensino e nas escolas públicas, como se pode observar na citação:

Muitas de nossas leis representam fruto de lutas de educadores em seus movimentos coletivos [...] a gestão escolar, numa perspectiva democrática, tem características e exigências próprias. Para efetivá-las devemos observar procedimentos que promovam o envolvimento, o comprometimento e a participação das pessoas (DOURADO; DUARTE, 2000, p. 15).

Entendemos que o fato de o Progestão reconhecer as leis resultantes de apelo sociais, não garante a participação da comunidade na gestão escolar, nem assegura um efetivo compromisso do programa com a democratização da escola pública.

A participação dos profissionais da educação deve ser assegurada e incentivada na preparação do projeto pedagógico da escola, assim como as comunidades escolar e local nos órgãos de decisão colegiada (DOURADO; DUARTE, 2000, p. 28).

O destaque dado nos Módulos à preparação do projeto pedagógico busca assegurar a participação. No entanto, não identificamos nos módulos ao asseverar a participação, a vinculado dessa participação como processo. O encaminhamento referente às questões reais que permeiam os espaços escolares e a construção do projeto pedagógico ressalta o resultado. Nesse sentido, priorizar o resultado, não atribuindo a mesma ênfase ao processo, nos sugere uma perspectiva de democracia formal que cumpre as regras do jogo.

Assim, as indicações expressas no Progestão para que haja participação da comunidade escolar na construção do projeto pedagógico, desenvolve procura introduzir a ideia de eficiência

na administração escolar, própria da organização empresa, que tem como meta o resultado.

A participação da comunidade local nos órgãos de decisão colegiada indicada no Módulo II conduz ao entendimento de que a participação proposta no Progestão introduz um indicador de desempenho transparente. A transparência também é característica da gestão gerencial. Nesse sentido, a participação como indicador de transparência pode atender uma gestão democrática substancial, efetiva ou uma gestão democrática formal, gerencial.

Vale destacar que para poder participar, a população precisa compreender o funcionamento da administração pública, e o desconhecimento disso limita a ação transformadora. A esse respeito, é importante mencionar Paro (2008), que afirma existir

[...] certa concepção ingênua que toma a escola como uma grande família, onde todos se amam e, bastando um pouco de boa vontade e sacrifício, conseguem viver harmoniosamente, sem conflitos. Mas parece que pós conflitos não se superam por fazer-se de conta que eles não existem, já que eles são reais e precisam ser resolvidos para serem superados, e para resolvê-los é necessário conhecê-los de forma realista (PARO, 2008, p. 20).

A participação pressupõe uma intervenção ativa na tomada de decisões, e isso, às vezes, tem um caráter contestatório, que constitui uma maneira mais evoluída de resolver os conflitos. Contudo, o fato de haver participação não implica que conflitos deixarão de existir.

No programa analisado, o papel do gestor escolar é traduzido pela capacidade de o diretor promover espaços participativos, bem como criar estratégias de mobilização de pessoas e da comunidade entorno da escola.

No Módulo V, intitulado “Como construir e desenvolver os princípios de convivência democrática na escola”, o pressuposto desse tipo de gestão inclui a convivência como um conjunto de comportamentos baseados na experiência de pessoas que ocuparam cargos de liderança. O intuito de aproveitamento de experiências visa a orientar o gestor como líder do processo no autoconhecimento, na formação de equipes de trabalho e nas tomadas de decisão. Essa observação pode ser ilustrada com a seguinte afirmativa referente aos princípios que devem orientar o trabalho do gestor:

O seu trabalho de gestor exige que você conquiste a confiança de seus parceiros, colaboradores e subordinados para os possíveis momentos difíceis, espinhosos, quando precisará do apoio, muitas vezes, até de seus opositores mais ferrenhos. Isso poderá definir seu sucesso ou fracasso. Una o que existe de melhor nas pessoas, mesmo aquelas que possuem convicções opostas. Para tanto, mantenha em sua escola boas vias de comunicação, compreensão mútua e obrigações compartilhadas. Um sentido claro de propósito comum e uma camaradagem bem formada são ingredientes essenciais para assegurar a criação de uma cultura sólida e que sua equipe tenha um desempenho satisfatório (CONSED, 2001, p. 27).

O gestor da escola e a ideia de subordinados implicam hierarquia, o que contradiz uma perspectiva de democracia na escola, que prima pelas relações horizontais. Na perspectiva divulgada, os princípios que orientam o trabalho do gestor aproximam-se das características do modelo de gestão gerencial. Entre os indicadores destacamos: a concepção de autoridade com base na competência especializada; a atenuação das possíveis diferenças de opinião de modo a chegar a consensos sobre as diversas situações, mesmo as mais complexas; as tomadas de decisão com base em um compromisso hierárquico.

Nessas características, identificamos uma contradição com os fundamentos da democracia efetiva, segundo a qual a liberdade reside no exercício da participação como um processo de aprendizagem, de autonomia política e na faculdade de aperfeiçoamento das relações humanas.

A gestão escolar atual requer necessariamente a pessoa do diretor, pois não é possível falar das estratégias de transformação do sistema de autoridade na escola, sem a efetiva participação dos seus diversos setores, sem levar em conta a dupla contradição em que vive o diretor de escola hoje. Paro (2008, p.11), comenta sobre essas contradições da seguinte forma:

Esse diretor, por um lado, é considerado a autoridade máxima no interior da escola e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia; mas, por outro lado, ele acaba se constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da Lei e da ordem na escola, em mero preposto do Estado. A segunda contradição advém do fato de que, por um lado, ele deve deter uma competência e um conhecimento dos princípios e métodos necessários a uma moderna e adequada administração dos recursos da escola, mas, por outro, sua falta de autonomia em relação aos escalões superiores e a precariedade das condições concretas em que se desenvolvem as atividades no interior da escola tornam uma quimera a utilização dos belos métodos e técnicas adquiridos (pelo menos supostamente) em sua formação de administrador.

Essa contradição vivida pelo diretor de escola como autoridade máxima e falta de autonomia pode ser identificada no Programa no caderno de estudo Módulo V, onde se lê:

**Um guia para você que é líder!**

Até agora nossa atenção estava dirigida a aspectos importantes da construção da convivência democrática em nossas escolas, ligadas a valores, ao projeto pedagógico, às condições físicas e materiais da escola, a seus membros efetivos e a seus colaboradores. Está faltando um elemento fundamental nesse conjunto. Estamos falando de você. Sua sensibilidade, sua disponibilidade, seu amor ao trabalho são fundamentais, mas insuficientes, pois um gestor é um líder. **Você é um líder!** Como tal, precisa de preparo adequado e específico (CARVALHO; BAHIA, 2000, p. 23).

Chamamos a atenção para a liderança do diretor no Progestão é explicitada, a fim de exemplificar uma das características do modelo de gestão gerencial. É importante afirmar neste estudo não discutimos a questão da liderança, mas buscamos, sobretudo, destacar essa

característica como uma das contradições identificadas no pressuposto de gestão democrática do Progestão.

Nos dias de hoje, essa contradição do diretor como líder constitui um dos maiores obstáculos para a democracia na escola, uma vez que cria a ideia ilusória de autonomia do diretor. “[...] esta regra, astutamente mantida pelo Estado, confere um caráter autoritário ao diretor, na medida em que estabelece uma hierarquia na qual ele deve ser o chefe de quem emanam as ordens da instituição escolar” (PARO, 2008, p. 12).

Ao enaltecer a liderança, o Progestão utiliza-se de aspectos e fundamentos de teorias conservadoras da administração. Desse modo, podemos assegurar que o gestor pretendido pelo programa aproxima-se do gerente escolar como um líder altamente capacitado para tornar a escola eficiente, com controle da qualidade e capacidade de mobilização e motivação interpessoais.

Embora o gestor deva ser formado com essas características, sua ação volta-se para a perspectiva democrática da gestão, o que possibilita identificar uma contradição. Esta noção de diretor como líder ou chefe é um dos grandes obstáculos à responsabilização e à distribuição do poder, ou seja,

Na verdade, ter o diretor como responsável último [como chefe] da escola tem servido ao Estado como um mecanismo perverso que coloca o diretor como “culpado primeiro” pela ineficiência e mau funcionamento da escola, bem como pela centralização das decisões que aí se dão. Isto leva o diretor da escola a ser alvo dos ódios e acusações de pais, alunos, professores, funcionários e da opinião pública em geral, que se voltam contra a *pessoa* do diretor e não contra a natureza de seu *cargo*, que é o que tem levado a agir necessariamente contra os interesses da população. Dessa forma, o que o cargo tem valido a muitos diretores são preocupações, dores de cabeça, úlceras duodenais, tensões nervosas e quase nada de realização pessoal, quando percebem sua impotência para realizar, na escola, os objetivos de democracia e divulgação do saber com os quais porventura sonharam e que esperavam concretizar com sua posição de comando na instituição escolar (PARO, 2008, p. 24).

A ideia de diretor líder dificulta a participação da comunidade na gestão escolar, e, ainda, compromete a divisão de responsabilidades, mantém a ideia de chefia escamoteada pelo discurso democrático. A ênfase no desempenho do gestor proposta pelo Progestão é uma característica da gestão gerencial. Identificamos nesse perfil de gestor um condicionante institucional determinante imediato do autoritarismo na escola.

Promover práticas participativas e colegiadas do Progestão é positivo, no entanto, a referência de democracia veiculada pelo programa não promove uma mudança substancial nas práticas democráticas da escola. Ao contrário, as práticas democráticas defendidas aproximam-se da gestão gerencial. A essa perspectiva, de democracia apresentada pelo Progestão parece impulsionar melhorias nas organizações administrativas e contribuir para o desenvolvimento de

uma cultura gerencial. Essa melhoria contudo, baseia-se na avaliação do desempenho, da eficiência e da eficácia educativa, deslocando a ênfase aos meios pelos quais o processo educativo é construído, valorizando os fins a que se destinam.

Consideramos que o Progestão se apresenta como um programa de práticas gestoras democráticas, porém a adoção de uma gestão do ensino público, calcada em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas, inscreve-se no modelo gerencial, segundo as diretrizes da eficiência e da qualidade.

Feitas essas considerações acerca da democracia, gestão democrática, participação e do papel do gestor no Progestão, pretendemos averiguar como a democracia disseminada por esse programa desdobra-se na EEC. Para isso recorreremos à análise do plano de gestão da EEC e dados empíricos colhidos com doze sujeitos da comunidade escolar.

#### **CAPÍTULO IV - PROGESTÃO NA ESCOLA: INTERMÉDIO DE UM MODELO DE DEMOCRACIA**

Neste capítulo detemo-nos nas possibilidades de responder, em que medida o Progestão implicou mudanças na Escola Estadual Carajás, cujos gestores foram capacitados por ele.

Identificamos nos cadernos de estudo do programa, orientadores dos módulos, a descrição de uma democracia que se apresenta como uma perspectiva formal e introduz nas escolas públicas um modelo de administração gerencial. Pretendemos averiguar na concretude da escola, como os referenciais de democracia, gestão democrática e participação disseminadas pelo programa manifestam-se nas relações internas da escola. Consideramos para ampliar nossa análise, o modo como o programa se refere ao papel do gestor escolar. Esta averiguação se dá pela análise do plano de gestão da EEC e por meio de aplicação de questionário com 12 sujeitos da comunidade escolar. Saber qual é o significado de democracia atribuído pelos sujeitos, universo desta pesquisa, é importante para nos aproximarmos do nosso objeto de estudo. Conhecer a percepção dos sujeitos sobre a democracia após o Progestão torna-se fundamental, e é categoria deste estudo.

Desse modo, os resultados do Progestão na EEC será avaliada por meio das mediações deste programa, com o plano de gestão da escola e com a percepção dos sujeitos da democracia na escola após o Progestão.

Antes de analisarmos essas mediações, consideramos necessário apresentar, ainda que de forma breve, um histórico da escolha de diretores nesta instituição, a fim de melhor compreendemos o espaço escolar perpassado pelas práticas de investidura no cargo.

#### **4.1 Breve histórico da escolha dos diretores da EEC**

Desde que foi criada até 2007, a EEC teve oito diretoras indicadas pelo governo do Estado do Pará, como ocorria e ainda ocorre em diversos lugares do País.

A primeira diretora da escola assumiu em 1970. Não foram encontrados registros do período de sua permanência no cargo. A segunda permaneceu por dois anos, também não há registros sobre seu exercício na direção e do mesmo modo não foram encontrados registros, relatórios de gestão da terceira, da quarta e da quinta diretoras. No que tange a formação, as cinco foram habilitadas na modalidade Normal, magistério do ensino médio.

A sexta diretora assumiu o cargo em 1986, permaneceu até 2004, exercendo a administração da escola por dezoito anos. Quando iniciou o exercício da gestão, esta diretora tinha formação de ensino médio, posteriormente gradou-se em Letras. A sétima diretora, pedagoga, assumiu a gestão da escola, em 2004, permanecendo até 2006. A oitava, com formação em Educação Física, exerceu o cargo no período de 2006-2007.

A escola comemorava 33 anos de criação, quando foi eleita a nona diretoria da escola, em novembro de 2009 para o biênio de 2009/2011. Esse processo de eleição direta para diretores e vice-diretores do Estado do Pará ocorreu no governo Ana Júlia Carepa.

A rede estadual, a partir de 1997 passou a realizar eleições indiretas para a escolha de diretores e vice-diretores, mediante indicação em lista tríplice, submetida à apreciação e decisão pelo governo do Estado.

Nesse contexto educacional foi implantado o Progestão no Pará, em 2001. Alguns profissionais de educação da EEC, ocupantes da função de direção, vice-direção e coordenadores pedagógicos participaram do Progestão. Apenas quatro deles encontram-se no cargo de gestor e coordenador pedagógico nesta escola.

No próximo item, tentaremos elucidar a influência do Progestão no plano de gestão da EEC.

## 4.2 O Progestão no plano de gestão da EEC

Identificamos em nossa análise dos módulos do Progestão que a democracia, gestão democrática e participação estão voltados para resultados. Nesta lógica, o gestor escolar deve ser líder e dotado de habilidades e competências para criar estratégias de mobilização de pessoas e da comunidade no entorno da escola.

Para apreender esses dois aspectos propalados pelo Progestão será analisado o plano de gestão escola. Objetivamos conhecer como eles são considerados nesse documento referência para o trabalho das gestoras na escola.

Para identificarmos as influências do Progestão no plano de gestão da EEC examinamos, concomitantemente as Orientações Gerais da Seduc para o processo de eleições diretas para gestores escolares. Salientamos que a elaboração do citado plano ocorreu no momento em que a comunidade escolar vivenciava o processo de eleições diretas escolha da diretora e vice-diretora da escola. A construção do documento decorreu da iniciativa das próprias professoras, que manifestavam a intenção de participar do processo de eleição direta para o cargo citados. O escrutínio eleitoral ocorreria em 2009 e o mandato previsto para dois anos.

A análise do plano de gestão da escola permitiu reconhecer a influência direta do Progestão, relacionada aos aspectos do gerenciamento de recursos financeiros. A concepção de democracia e de gestão democrática no Progestão, entretanto, está alastrada no plano e nos mecanismos de democratização propostos no Progestão.

Os princípios do plano, constantes na sua introdução, reportam-se ao planejamento das atividades escolares, como necessidade inevitável, considerando o alcance dos resultados educacionais previstos na LDB n. 9.394/1996. A tônica ao aspecto legal dá sustentação a todo o plano da gestão. As ações previstas para o biênio 2009-2011 voltam-se para melhoria dos índices de desempenho, conforme se verifica:

[...] esse plano de gestão visa melhorar os dados, quanto às avaliações externas dos alunos dessa unidade escolar, como aprovação, reprovação, abandono, distorção idade série, durante os dois anos para o qual esta sendo elaborado (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 8).

Ao fazer tal afirmação os elaboradores do plano mantêm a ideia de eficiência na administração escolar, com uso de indicadores do modelo de gestão gerencial como exposto no Progestão. Essa ideia está clara em seus módulos quatro e dez que se referem à promoção do sucesso da aprendizagem do aluno e permanência bem sucedida do estudante na escola. Enfatizam a articulação da gestão pedagógica escolar com as políticas públicas da educação como

imprescindíveis à melhoria do desempenho escolar.

Tal afirmação consta também no trecho em que o plano de gestão estabelece o seguinte objetivo geral: “[...] Planejar semestralmente, com toda a comunidade escolar, as ações que irão nortear os trabalhos administrativos, pedagógicos e financeiros a serem desenvolvidos no decorrer do ano letivo” (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 10).

A primeira referência à democracia no Plano vincula-se aos quatro pilares da educação para o século XXI contidos no *Relatório Delors* (2001), e é assim expressa: “a unidade escolar será democrática à medida que acolher e respeitar as diferenças individuais, estimulando em especial o desenvolvimento da capacidade do aluno de aprender a aprender” (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 8).

Segundo Paro (2009), a democracia na escola diz respeito à formação do educando em sua integralidade. Devem ser valorizados o ensino e a forma democrática de ensinar. Entendemos que na instituição escolar a democracia precisa estar presente em todos os seus espaços, uma vez que para existir democracia é necessário existirem pessoas que ajam democraticamente. A noção de democracia pode ser constatada também no seguinte trecho do Plano:

[...] por estarmos a serviço da aprendizagem dos alunos, parte considerável das nossas atribuições, estão voltadas para o provimento de condições intelectuais, afetivas materiais que possibilitem o desempenho dos professores, no exercício da democracia, gestão participativa, da introdução de inovações tecnológicas, qualidade cognitiva da aprendizagem (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 8).

Verificamos que a democracia no plano em pauta está ligada à ideia de produção da melhoria dos indicadores de desempenho, bem como à gestão da escola, como constatamos a seguir:

[...] a gestão diz respeito às ações de natureza técnica-administrativa, pedagógica-curricular, que constituem meios de instrumentalizar a ação docente [...] diz respeito também à legislação escolar e as normas administrativas, os recursos físicos, materiais, didáticos, financeiros” (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 9).

Os indicadores de um modelo gerencial estão claramente delineados neste Plano, apesar da reiterada menção à gestão democrática. O realce atribuído ao cumprimento das normas, da legislação, nos possibilita inferir que estas características aproximam-se do modelo de gestão gerencial.

Identificamos, também, que “[...] cabe à instituição de ensino adaptar-se às políticas e postura educacionais como reestruturação da prática pedagógica” (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 8).

Depreendemos que o plano de gestão da escola se apropria do discurso democrático, no entanto, a análise do documento revelou uma preocupação com a técnica, com a eficiência. Esclarecemos que não contestamos a busca por bons resultados, por ações eficientes e eficazes, mas consideramos como prioridade, a participação como processo e o próprio processo favorável a uma educação democrática.

Feita esta introdução e elucidada a perspectiva de democracia e de gestão democrática no plano de gestão da EEC, passamos à análise do referido plano, no tocante à participação e ao papel do gestor escolar nele inscritos.

### **4.3 A democracia, a gestão democrática e a participação no plano de gestão da EEC**

A perspectiva de participação adotada no plano de gestão da escola é por nós revelada tal como é mencionada nas metas e objetivos do documento. Posteriormente, identificamos o entendimento deste elemento de democratização no plano.

Nas 22 metas estabelecidas para o período 2010/2011, sete delas prescrevem, diretamente, a melhoria da aprendizagem do aluno e a elevação dos índices de aprovação. Seis metas dizem respeito à formação de cidadãos críticos e duas são dedicadas ao envolvimento de docentes e da comunidade na ação da escola. Uma meta propõe diminuir a evasão na EJA. Quatro metas remetem a questões administrativas e duas fazem referência à participação. Essas últimas são:

- a) envolver e promover a interação da comunidade, com vistas a uma participação ativa;
- b) promover reuniões com o Conselho escolar e comunidade local para tomada de decisão quanto ao uso dos recursos financeiros.

A participação aparece como um dos objetivos específicos: “[...] criar mecanismos de participação que traduzam o compromisso de todos na melhoria da qualidade do ensino” (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 11). Notamos no documento, contudo que o objetivo específico de criar mecanismos de participação não se confirmou. Sem evidência de mecanismos de participação postos em prática não há democratização na gestão. Assim, a participação como ato educativo para o exercício da democracia não é perceptível neste documento.

Registramos nossa dificuldade para identificar a participação em face das contradições no documento. O plano recorre a Paulo Freire e Vitor Paro, autores que aprofundam estudos sobre relações democráticas na escola, no entanto também faz referência permanente aos aspectos instrumentais da administração escolar.

A referência a participação vem combinada com a ideia de organização da equipe de trabalho, da função da escola e gestão democrática, como registramos em seguida:

[...] para as ações a serem desenvolvidas na escola, é preciso ter uma boa equipe de trabalho, em que as pessoas trabalhem juntas, de forma colaborativa e solidária, tendo como meta uma formação e a aprendizagem dos alunos. [...] que todos se ajudem reciprocamente na construção de uma escola democrática (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 9).

Esses registros no plano, como mencionamos anteriormente, foram feitos pela diretora e vice-diretoras, que trazem a ideia de equipe para a realização de um trabalho colaborativo e solidário, ideia inerente à gestão democrática.

Em outro trecho do plano, as elaboradoras realçam a formação de qualidade dos discentes e seguem a lógica da racionalidade produtiva:

A escola necessita envolver-se e comprometer-se com as causas educacionais, procurando uma transformação para o futuro. O primeiro passo é partir da escola que temos para a escola queremos. Para tanto, é preciso uma formação de qualidade para nossos alunos. Embora a escola historicamente tenha nascido para cumprir a tarefa de ensinar, na realidade, o trabalho em seu espaço se divide entre docente e não docente. Assim sendo, propomos desenvolver uma gestão democrática, envolvendo os servidores da unidade escolar, alunos, pais na realização de ações com o objetivo de melhorar o ensino-aprendizagem (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 7).

Apesar de defender uma gestão democrática, o plano de gestão impõem limites para uma efetiva democracia, ao demarcar a ênfase nos indicadores de resultados. No plano de gestão da EEC, pode-se constatar que:

[...] os desafios da gestão pública requer do postulante do cargo: oralidade, responsabilidade, transparência em suas ações, que não seja pessoal, mas impessoal. A gestão deve por em ação, de forma integrada e articulada, todos os elementos do processo organizacional (planejamento, organização, avaliação), envolvendo atividades de mobilização, liderança, motivação, comunicação e coordenação, pois funciona como eixos centrais desse trabalho (PLANO de GESTÃO, 2010, p. 7).

O gestor da escola cabe o papel de líder. Não identificamos expressões como coordenador e estimulador da participação de todos.

No início do ano letivo o gestor reunirá a equipe Escolar para organizar o plano anual a partir de um entendimento que abranja todas as necessidades da unidade escolar, e os diversos públicos envolvidos: professores, pais, responsáveis e comunidade externa. O gestor deve saber que gestão educacional é importante, portanto o planejamento deverá especificar a forma operativa, na organização, na avaliação e no monitoramento contínuo do processo educativo, como condições para a efetividade de modo a alcançar os objetivos propostos (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 7).

Em outro excerto transparece a citação a seguir:

O gestor coordena a formulação e desenvolvimento do PPP e da proposta curricular, aplicando procedimentos de liderança democrática-participativa, coordenando o esforço coletivo da equipe em função dos objetivos da escola e assegurando um bom clima de trabalho. Responsabilizar-se pela efetivação das reuniões pedagógicas, conselho de classe, escolha do livro didático, materiais pedagógicos necessários as aulas, organização do tempo escolar (horários) e do relacionamento da escola com os pais e comunidade, criando forma de inserção da escola na comunidade e vice-versa (PLANO DE GESTÃO, 2010, p. 9).

Ao assumirem o papel explicitado no plano de gestão, os envolvidos na comunidade escolar buscarão o alcance de resultados positivos, a fim de responderem às exigências das avaliações sistemáticas realizadas pelos órgãos centrais, com ênfase na eficiência na gestão. Essa busca pode ser importante para as gestoras da escola, isto é, para quem determina a busca de resultados quantitativos.

Se as inúmeras tarefas atribuídas à diretora da escola forem cumpridas rigorosamente, não lhe restará tempo para o desenvolvimento de outras atividades. Ademais, para o bom andamento do que é previsto no plano, faltam condições materiais de trabalho na escola.

Paro (2008, p. 22) comenta sobre o acúmulo de tarefa do diretor com a afirmação que se segue.

Para avaliar o peso desses condicionantes materiais na promoção do autoritarismo, basta atentar para as dificuldades que se apresentam, para estabelecer relações dialógicas numa sala de aula repleta de alunos, a um professor desestimulado, sem nenhum assessoramento pedagógico, com a deficiente formação profissional que pôde conseguir e com inúmeras preocupações decorrentes do baixo nível de vida proporcionado por seu salário (PARO, 2008, p. 22).

O autor chama a atenção para o excesso de trabalho na escola e para o enfrentamento da falta de condições materiais condicionantes que impedem a participação de professores quanto da direção. Paro denuncia as precárias condições materiais de trabalho existentes na rede pública de ensino, salientando desde a precariedade do prédio à jornada excessiva de trabalho dos professores.

Por essas razões, Paro (2008) assevera que com os problemas que o diretor se depara na escola pública, o seu tempo para as questões pedagógicas é subtraído, o que leva ao descuido com aspectos mais significativos da gestão educacional.

Como registrado anteriormente, o papel do gestor no plano de gestão da EEC configura-se com base no que é disseminado no curso de capacitação do Progestão e interesse de concorrer ao cargo de diretora e vice-diretora, para o qual se deve atender aos requisitos previstos nas orientações da Seduc para o processo de eleição direta.

A ideia de democracia e os elementos que dela decorrem atendem aos requisitos prescritos

nas orientações do Progestão, no entanto, de modo contraditório reiteram flexibilização do modelo de gestão gerencial.

A influência do Progestão está presente no documento da gestão na EEC. Vejamos como estes elementos são traduzidos na concretude da escola.

#### **4.4 O Progestão na percepção dos sujeitos da EEC<sup>14</sup>**

Ao optarem pela gestão democrática para as escolas públicas, os idealizadores do Progestão firmam seu compromisso com a democracia. Este compromisso, no entanto, não é confirmado nas ações que o processo de democratização escolar requer. Seleccionamos para nossa análise, dois aspectos do compromisso com a democracia escolar: a participação e o papel do gestor. Por meio desses aspectos, verificamos que o programa procura introduzir na administração escolar a lógica da eficiência própria da empresa privada. Essa lógica está disseminada nos módulos que revelam a gestão como técnica e instrumental. A ideia da participação e a definição do papel do gestor da escola está incorporada no plano de gestão da EEC, que se torna, o condutor de uma proposta que legitima a formação tecnicista da administração escolar.

Desde sua implantação em 2001 o Progestão destinou-se à capacitação do diretor, do vice-diretor, do coordenador pedagógico e dos professores que poderiam vir a assumir a gestão na escola. Por ocasião desta pesquisa, não se identificou na EEC qualquer professor capacitado pelo Progestão para ratificar esta última recomendação. O critério adotado pela Seduc (PA) para aprovação da inscrição dos gestores interessados na capacitação revela os propósitos do programa. Conforme aludido no capítulo três foi destinada vagas para a escola considerando o número de alunos matriculados na instituição. Este critério de seleção contemplou apenas o diretor, vice-diretor e coordenadores atuantes no município, campo da pesquisa. Desse modo, os professores que poderiam vir a assumir a gestão na escola não foram contemplados, como é o caso da atual diretora.

Entendemos que a capacitação daqueles professores em exercício na gestão da escola é necessária, porém, a exclusão de outros é um indicativo que reforça a existência da administração marcada pela distinção entre líderes e liderados. Já a vice-diretora tem formação pelo Progestão realizada na primeira edição.

A análise que se segue, volta-se para o conhecimento da percepção dos sujeitos acerca de democracia, gestão democrática e participação. O papel do gestor escolar também é enfatizado nas respostas dos sujeitos. Talvez essa análise favoreça avaliar a concretização ou não de uma democracia substancial na escola pública EEC.

No item seguinte trataremos da percepção dos sujeitos em relação à democracia, gestão

---

<sup>14</sup>

Esclarecemos que os depoimentos dos sujeitos foram transcritos neste trabalho tal como foram enunciados, sem revisão de linguagem.

democrática e participação. Pretendemos captar também o entendimento do papel do gestor na EEC, depois da implementação do Progestão.

#### **4.5 A democracia , a gestão democrática e a participação na percepção dos sujeitos da EEC após o Progestão**

Nos depoimentos constatamos que a gestão democrática é considerada como sinônimo de participação. Ao expressarem a noção de democracia na escola, os sujeitos estabeleceram uma relação que se reporta quase exclusivamente à participação coletiva, que, para Gadotti (2002), significa a constituição de estratégias explícitas da administração (horário adequado, local confortável, facilidade de acesso), que deve dotar de todas as condições para a comunidade interna e externa participarem.

Das seis professoras respondentes, cinco disseram desconhecer o Progestão, uma disse que a democracia na escola pode ser resultado do Progestão. A Vice- Diretora negou que a democracia na escola pode ser resultado do programa. Justificou as resposta alegando que “[...] nem todos os envolvidos na administração tiveram oportunidade de fazer o curso” (Vice-Diretora A). Para a Secretária B, o Progestão contribui para a democracia na escola. Para as Coordenadoras C, D, E, F, o programa não exerceu essa influência. Dos 12 sujeitos pesquisados, 90% expressam essa opinião. Após o Progestão, a democracia na escola aparece como decorrência da participação no processo de gestão, conforme pode ser observado na resposta da Secretária B, que assim se pronunciou:

O Progestão foi de grande valia e procuro aplicar os conhecimentos adquiridos no curso [...] positiva. Os diretores estão mais flexíveis e conseguindo que todos se engajem na construção de um novo espaço verdadeiramente democrático, onde cada um se sinta responsável neste processo (Secretária B, 27/8/2011).

A apreciação da respondente coincide com o que está definido no terceiro objetivo do PPE, relacionado às reformas, particularmente com as mudanças no modelo de gestão (CABRAL NETO; RODRIGUES, 2007).

A respondente faz uma avaliação positiva do Progestão e compreende que os conhecimentos transmitidos têm alguma influência na ação dos gestores. Como já afirmamos, no Progestão os gestores de escola são considerados líderes, tal como é descrito no modelo gerencial, analisado no capítulo três.

A Secretária B considera a democracia vivida na escola como resultado do Progestão e responde: “[...]: nem todos os envolvidos na administração tiveram a oportunidade de fazer o curso”. Deixa implícito a importância do curso na sua formação, e que se mais pessoas tivessem

participado dele estariam mais bem preparadas para agir de modo democrático na escola.

A Vice-Diretora A, com certa relutância manifestou-se:

[...] não é possível fazer essa observação, [falar da importância do Progestão] pois as pessoas que estão à frente da gestão não tiveram oportunidade de fazerem o curso, na época estavam em sala de aula e o curso era direcionado apenas aos diretores, vice-diretores, orientadores e coordenadores pedagógicos (Vice-Diretora A, 27/8/2011).

Essa Vice-Diretora A há vinte anos ininterruptos se dedica ao trabalho na EEC. Ela vivenciou a capacitação das diretoras desde a primeira edição do Progestão.

A Vice-diretora A capacitou-se na primeira edição em 2001 do Progestão. Decorridos dez anos e, estando à frente da gestão da escola, é natural, a nosso ver, que tivesse compartilhado os conhecimentos adquiridos com as demais gestoras. Verificamos, entretanto que este compartilhamento não ocorreu. Entendemos que defender uma gestão democrática e a prática não reafirmar a democracia é uma contradição, conforme pode ser constatado:

Sabemos que formar o convívio democrático na escola é muito complexo e ao mesmo tempo se torna desafiador, mas esse curso veio contribuir para refletirmos sobre a nossa prática pedagógica e repensarmos enquanto profissionais em educação. Sabemos que uma democracia envolve toda a comunidade externa e a escolar, onde cada um se sinta responsável pelo processo em construção (Vice-diretora A, 27/8/2011).

Paro (2008) assegura que o desconhecimento dos condicionantes materiais, institucionais e ideológicos presentes na escola e a falta de sua explicitação a todos os representantes da comunidade escolar impedem mudanças em qualquer sentido, ainda mais quando a mudança é no modelo de gestão consolidado como modelo gerencial.

Com o depoimento da Vice-Diretora A constatamos que a reflexão a respeito da prática pedagógica ocorre mediante os elementos estabelecidos pelo Progestão. Verificamos também que embora haja espaço para a discussão sobre a participação, na maioria das vezes prevalece o que é regulamentado pelo mundo oficial, por meio de exigências legais, apresentadas de forma fragmentada. Queremos dizer com isso, que no espaço da escola os avanços poderiam ocorrer para além do estabelecido.

Apuramos, ainda, que, na percepção da Coordenadora E, a gestão democrática não se desenvolve na EEC. Temos clareza de que essa afirmação pode ser feita, porque esta Coordenadora participou do Progestão em outro Estado, onde, segundo ela, os pressupostos do programa foram acatados. Assim sendo ela tem um parâmetro para avaliar que na EEC

O Progestão quase não influencia, porque da equipe gestora apenas uma pessoa participou e na prática pouco se faz daquilo que o Progestão propõe. Quase todos os profissionais que fizeram o curso estão fora da área de formação ou

foram demitidos ou estão aposentados (Coordenadora E, 29/8/2011).

A Coordenadora E não esclarece o “pouco” que é feito. Ainda que não tenha feito a avaliação sobre a democracia na escola após a realização do Progestão, traz uma informação importante, a de que praticamente quase todos os profissionais que fizeram o curso estão fora da área de formação ou foram demitidos ou estão aposentados.

As demais coordenadoras eximiram-se de avaliar o exercício democrático na gestão da EEC após o Progestão, pois não conhecem o Programa.

Nesse depoimento, chama nossa atenção o fato de profissionais que cursaram o Progestão terem sido demitidos. Capacitar profissionais da escola para posteriormente demiti-los, constitui uma aplicação irresponsável dos recursos públicos.

Esclarecimentos feitos por Mendonça (2000) podem oferecer subsídios para entendermos os motivos das demissões em que:

Essa forma de provimento, que denominei *indicação*, baseia-se na confiança pessoal e política dos padrinhos e não na capacidade própria dos indicados, ficando distante da ordenação impessoal que caracteriza a administração burocrática. A exoneração segue, nesse sentido, a mesma lógica. Na medida em que o beneficiado com o cargo perde a confiança política do padrinho, a exoneração é acionada como consequência natural, como o despojamento de um privilégio. A indicação como mecanismo de escolha do diretor não pode, por esses motivos, ser compreendida como democratizadora nem como propiciadora de modernização administrativa e burocratização (MENDONÇA, 2000, p. 409).

A indicação política para o cargo de diretor de escola retira a autonomia da escola, as vozes são silenciadas em face das ameaças. Além disso, os profissionais são mantidos atrelados aos desmandos de quem fez a indicação.

Mendonça (2000) comenta sobre o fato de a indicação de gestores escolares ser feita diretamente pelo governo:

Sendo o cargo de diretor considerado de confiança do governo, as escolas públicas brasileiras tradicionalmente tiveram seu provimento efetivado por nomeação do governador ou do prefeito, em geral a partir de indicações feitas pelos titulares das Secretarias de Educação ou das lideranças político-partidárias das respectivas regiões. O grau de interferência política no ambiente escolar que esse procedimento enseja permitiu que o clientelismo político tivesse, na escola, um campo fértil para seu crescimento. Para o político profissional, ter o diretor escolar como seu aliado político é ter a possibilidade de deter indiretamente o controle de uma instituição pública que atende parte significativa da população. Para o diretor, gozar da confiança da liderança política é ter a possibilidade de usufruir do cargo público. Estabelecem-se, desta maneira, as condições de troca de favores que caracterizam o patrimonialismo na ocupação do emprego público. (MENDONÇA, 2000, p. 408).

A realidade das escolas, explicitada por Mendonça (2000), em relação à troca de favores entre diretores e políticos, não se aplica a direção da EEC. Elas foram investidas no cargo por eleição direta. No entanto, como mencionado anteriormente, o processo eletivo de escolha dos gestores das escolas estaduais do Pará sofreu retrocesso com a Portaria 393/2011. Essa portaria instituiu uma comissão de trabalho para rever a gestão democrática nas escolas. Assim, para o ano de 2011 todos os diretores das escolas estaduais, foram todos indicados ao cargo pelo governo do Estado. Frente a essa realidade de indicação de cargos a explicitação de Mendonça (2000) sobre o patrimonialismo na ocupação do emprego público encontra uma realidade também nas escolas da rede paraense.

Na percepção da Secretária B, a permanência de recursos humanos na instituição é de responsabilidade da própria escola:

É um processo em permanente construção. A escola cumpre importante papel no sentido de assegurar a todos a igualdade de condições para a permanência bem sucedida na instituição escolar, portanto, escola, democracia e gestão caminham juntas na busca individual e social daquilo que queremos ser (Secretária B, 16/8/2011).

Pela maneira como esta Secretária se refere à escola, parece que ela atribui todo o poder de decisão de permanência e sucesso dos seus trabalhadores à gestão escolar. Poder-se-ia entender, com essa resposta, que a escola tem autonomia total, desvinculada das estruturas de decisão do Estado. Entretanto, essa autonomia não procede, o que nos leva a deduzir que contratos e demissões são de exclusiva decisão da Seduc.

Embora a Secretária mencione o significado de democracia como a busca individual e social, a afirmação “daquilo que queremos ser” deixa vago o sentido de objetivos educacionais no tocante à realização dessa dupla dimensão.

Elucidações feitas por Paro (2007) auxiliam na compreensão dos objetivos da educação básica na dupla dimensão, individual e social, que assim explica:

Quando estes (objetivos) não estão suficientemente explicitados e justificados pode acontecer de, em acréscimo à não correspondência entre medidas proclamadas e resultados obtidos, estar-se empenhando na realização dos fins errados ou não inteiramente de acordo com o que se pretende (PARO, 2007, p. 15).

A democracia no seu sentido mais elevado de mediação para a construção e exercício da liberdade social precisa ser claramente apresentada nos objetivos educacionais.

Para a Vice-diretora A, democracia é “[...] poder participar dos momentos de decisão

através de projetos, planejamento”. Lima (2003, p. 51), considera que “as regras formais obrigam a um desempenho em conformidade (administração centralizada), tendo como bases predominantes de legitimação a normatividade, o cumprimento da lei e dos regulamentos, passível de controle e de fiscalização”.

Para as coordenadoras, democracia na escola significa,

[...] o envolvimento de todos os segmentos na tomada de decisão (Coordenadora D, 16/8/2011).

[...] o envolvimento e participação coletiva de toda a comunidade escolar, respeitados os direitos uns dos outros e a legislação educacional bem como cumpridos os deveres de forma consciente e responsável (Coordenadora E, 16/8/2011).

Nestes depoimentos a ideia de democracia vinculada à participação coletiva no processo decisório e na legislação é bastante explícita. Coadunam também com esta ideia de democracia, os dizeres das professoras M, L, I.

Já para a Coordenadora C, democracia na escola significa

[...] que a tomada de decisões deve ser no coletivo, de forma que a comunidade escolar possa participar, sugerir, propor e decidir no conjunto de interessados pelo processo educativo (Coordenadora C, 16/8/2011).

Nesta manifestação da Coordenadora C, identificamos, pela primeira vez o entendimento de democracia como processo educativo. De acordo com Paro (2007) na realidade de nossas escolas públicas, a prática escolar, em geral frustra as perspectivas da emancipação intelectual e cultural dos alunos em decorrência da própria estrutura didática e administrativa da escola. Alude essa estrutura didática pressupondo que

essa estrutura não é neutra com relação aos fins educacionais, porquanto suas forças não atuam apenas sobre a eficiência do ensino, mas também sobre a natureza dos resultados, isto é, dos objetivos efetivamente alcançados. Sendo mediações para o alcance dos fins que se propõem, tanto a estrutura didática (currículos, programas, métodos e organização horizontal e vertical do ensino) quanto a estrutura administrativa (organização do trabalho e distribuição do poder e da autoridade) precisam ser dispostas de modo coerente com esses fins. Essa parece ser uma das maiores fontes de resistência à realização de propósitos democráticos numa escola pública tradicionalmente estruturada e organizada para atender a objetivos não comprometidos com a liberdade e com a formação de autênticos sujeitos históricos (PARO, 2007, p. 31).

Todo espaço escolar é educativo, daí que a democracia precisa se fazer presente na sala de aula, nas dependências de toda a escola, para se tornar, de fato, mediação para a construção e o exercício da liberdade social.

O entendimento das Professoras H e G sobre a perspectiva de existência de espaços, para que a comunidade possa participar do processo educacional. Ao expressar sua noção as professoras apresentam uma definição que inclui dimensão pedagógica relacionada à democracia. Conforme uma das falas: “[...] a democracia é um modo de convivência humana e os alunos devem encontrar na escola a possibilidade de vivenciá-la” (Professora H). Assim se pronunciando, a Professora H, com mais tempo de serviço na EEC (33 anos), amplia a concepção de democracia.

De forma geral, observamos que houve uma constante preocupação com as determinações legais e a inserção de ideias veiculadas pelo Progestão.

Para apreender o conceito dos sujeitos da EEC acerca de participação foi utilizado um questionário. Em doze depoimentos, as respostas ao questionário estavam vinculada à ideia da participação como sinônimo de gestão democrática, respostas que são apresentadas ao longo deste capítulo.

No que diz respeito à participação na escola, uma das entrevistadas assim se expressou:

Todos estão procurando transformar o ambiente escolar num local de elevação da autoestima, da curiosidade, da cooperação, do respeito mútuo do compromisso, da autonomia e do fazer, ensinar e aprender (Secretária, 08/8/2011).

A Secretária da Escola identifica a participação como simples resultado, porém uma Coordenadora uma tem percepção que contraria a da Secretária:

Não! (Inexiste). Embora, em alguns momentos, haja demonstração na prática coletiva, na maioria das vezes as decisões são tomadas por uns poucos (Coordenadora C, 10/8/2011).

Destacamos deste enunciado o seguinte depoimento: “participação de poucos na tomada de decisões”. Esta resposta não nos permitiu distinguir quais são os momentos de participação na escola e quando não acontecem, bem como quais são os poucos que participam na tomada de decisões.

Outra coordenadora tem a mesma percepção de sua colega (Coordenadora C) demonstrando-a assim:

Não. Algumas vezes acontece quando a comunidade é consultada sobre questões de interesse de todos, mas essa consulta se restringe mais à equipe técnica e docente. Na maioria das vezes, nem esses são consultados. Por exemplo, o Conselho Escolar não atua como deveria, não há reunião desse órgão, e seus membros não são conhecidos pela comunidade escolar. Ele existe apenas para cumprir uma exigência legal (Coordenadora D, 10/8/2011).

A terceira coordenadora percebe assim a participação e a gestão democrática:

Apesar da atual equipe gestora da escola ter sido eleita por meio de “processo democrático”, na maioria das vezes não consegue colocar em prática a gestão escolar democrática. O Conselho Escolar, que deveria ser um dos mecanismos da gestão democrática, é totalmente inoperante nesta escola. Os gestores necessitam ampliar sua visão nas dimensões Administrativa, Pedagógica e Financeira, mediante cursos de formação continuada para desenvolver um trabalho coletivo, que envolva todos os segmentos da escola na melhoria da sua qualidade (Coordenadora E, 10/8/2011).

Esta Coordenadora reconhece a importância da formação para o exercício da gestão e tem consciência política do papel do conselho escolar. É certo, porém, que a “existência de órgãos de decisão colegiada no espaço escolar não asseguram por si só a democracia” (GADOTTI, 2002, p. 43).

Esses enunciados permitem corroborar nossa constatação de que a democracia e participação na gestão da escola, tem entendimentos diferenciados pelos sujeitos respondentes. Acreditamos que esses diferentes entendimentos da existência de democracia e participação na gestão da escola ocorrem pela natureza polissemia do conceito. Essa discrepância na compreensão da existência ou não da democracia e participação na escola, nos permite depreender que a participação substancial, efetiva existe em estado embrionário na EEC.

A Coordenadora foi enfática ao afirmar, também, que a equipe gestora da escola não consegue estimular a participação, apesar de eleita por meio de processo democrático.

Na percepção das coordenadoras a participação na escola é quase nula. E quando existe se restringe à equipe técnica e professores. A comunidade escolar como um todo, alunos, servidores e pais não participam dos processos de tomada de decisão. A existência do conselho escolar e de eleição direta não confirma a prática da participação na gestão da EEC. Em consequência, a democratização das relações interpessoais no interior da escola ainda permanece utópica.

A Coordenadora E reclama por participação na escola, o que implica promover cursos de formação continuada para os gestores, embora seu entendimento de participação relaciona-se à ideia da qualidade voltada para resultados, representados por gestores capacitados, de modo condizente com o propósito do Progestão.

A eleição para diretor escolar e a existência do conselho escolar são aspectos destacados pelo Progestão como instrumentos do processo de democratização, porém na perspectiva das coordenadoras C e D, constituem indicativos de melhoria dos processos de gerenciamento na EEC.

Sobre a existência de democracia participativa na escola as professoras se manifestaram do seguinte modo: “a comunidade escolar participa das decisões” (Professora L, 29/7/2011); “a comunidade escolar pode expressar suas opiniões em busca de benefícios para escola ( Professora G, 29/7/2011); “ apresentar propostas e cada um emite opinião que favoreça a um todo”

(Professora M, 29/7/2011). A Professora J respondeu afirmativamente sobre a existência da democracia na escola.

Houve também respostas menos otimistas. Para a Professora H (29/7/2011), [...] “a participação na escola acontece em parte... nem sempre acontece essa participação”, porém, para a Professora I, a participação não existe “porque não há participação de toda comunidade escolar nas tomadas de decisões”.

Perante tais depoimentos deduzimos que a noção das respondentes acerca de participação e da existência dessa na escola está atreladas à produção e resultados. Os indicadores percebidos são os que caracterizam uma gestão gerencial, tipo de gestão veiculado nos módulos do Progestão. Concluímos também que a participação na escola, esta vinculada a própria compreensão do sujeito.

Uma informante vinculou participação à gestão democrática na escola, como se observa no depoimento a seguir:

O envolvimento de toda comunidade escolar e externa, valorizando a atividade cultural e fazendo da escola um local de inclusão, mas isso exige o desenvolvimento de um trabalho coletivo com ações bem planejadas e avaliações constantes, ou seja, algo em permanente construção (Vice-Diretora A, 29/7/2011).

Esse depoimento permite inferir que a gestão democrática seja um processo em permanente construção. Essa ideia de participação na gestão é compartilhada pelas coordenadoras:

[...] uma forma de gerir uma instituição de maneira que possibilite participação, transparência, democracia e interação (Coordenadora C, 10/8/2011).

[...] gestão democrática deve envolver todos os segmentos da escola na tomada de decisão e na realização das atividades da escola. Só é gestão democrática quando há participação dos diferentes atores da escola (Coordenadora D, 10/8/2011).

[...] acontece quando os gestores compartilham decisões e informações com a comunidade escolar, se preocupam com a qualidade da educação e [...] com a transparência na utilização dos recursos da escola (Coordenadora E, 10/8/2011).

[...] uma gestão democrática precisa do envolvimento de toda comunidade escolar como: família, professores, pessoal de apoio (Coordenadora M, 10/8/2011).

A compreensão de participação circunscrita ao envolvimento na tomada de decisões, remete-nos a Paro (2008, p. 16), e que “aceitando-se que a gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade, parece faltar ainda uma maior precisão do conceito de participação”. A participação nas decisões “[...] não elimina, obviamente, a participação na execução; mas também não a tem como fim e sim como meio, quando necessário,

para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões” (PARO, 2008, p. 16).

O entendimento da Professora G (29/7/2011) aproxima-se do exposto anteriormente: “[...] a gestão democrática na escola como a participação nas decisões que afetam a vida e a organização da escola, buscando a melhoria a cada dia, e, permitindo a expressão de opiniões”.

A ligação que as professoras fazem entre gestão democrática e participação possibilita observarmos que prevalece entre elas uma concepção técnica de gestão consolidada nas tendências conservadoras (LIMA, 2003). Reconhecemos nos depoimentos referências ao modelo instrumental tanto de participação como de gestão democrática, noções disseminadas pelo Progestão.

O papel do gestor escolar, no contexto de uma gestão democrática, traduz naturalmente uma intenção de romper com o caráter conservador da administração escolar. Esse rompimento deverá conduzir para o entendimento de gestão educacional apresentado nas diretrizes apontadas pela Conferência de Jomtien (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007).

A partir da década de 1990, entretanto, constamos o emergir de um novo modelo de gestão inspirado nas ideias do gerencialismo, modelo que se insere

[...] em um conjunto de novas relações requeridas entre atores sociais no processo de tomada de decisões. Assim, é preciso considerar que uma estrutura não é um organograma, mas, fundamentalmente, um ordenamento das decisões que colocam uma organização em atividade conferindo-lhe uma determinada dinâmica; esse ordenamento está na base do mecanismo do exercício de poder de uma organização. [...] no novo modelo de gestão, cria-se um padrão de descentralização cujos processos não são independentes dos processos de centralização (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007, p. 35-36).

O padrão de descentralização são ordenações homogêneas, não permite a exteriorização de características próprias de cada organização. Desse modo, a participação da comunidade escolar na gestão da escola restringe-se a uma participação nos limites do que foi concedido.

No Progestão, o gestor assume um papel de agente de democratização da escola, mas, contraditoriamente, dissemina como perfil do gestor escolar o de um gerente de empresa. O programa apresenta o gestor como líder, voltado à eficiência e eficácia de uma gestão orientada para resultados ou produtos, na perspectiva do modelo gerencial. Trata-se de um gestor capaz de manter o consenso e a satisfação dos trabalhadores, com vistas à maior produtividade.

Vejamos então, como essa ideia sobre o papel do gestor escolar inscrita no Progestão transparece nas respostas dos sujeitos.

A resposta da secretária enfatiza que

[...] a direção tem de ter a capacidade de construir relações estabelecer clima de confiança mútua com a equipe da escola e com a comunidade... depende, sobretudo de sua capacidade de comunicação e articulação (Secretária da Escola, 20/8/2011).

Sabemos que nenhuma forma de gestão escolar é democrática se não é constatada nas práticas, como explica Lima (2002):

Como se compreende, a democratização da escola não se constitui apenas como problema tipicamente escolar ou técnico-pedagógico. Se a mudança da cara da escola não pode, por definição, ser realizada sem (e muito menos contra) a escola dispensando os atores escolares mais imediatamente centrais à ação pedagogia, fica claro que ela é igualmente inatingível exclusivamente a partir da sua iniciativa. Desde logo porque os interesses, as racionalidades em presença e as relações de poder entre atores estritamente escolares, não são redutíveis a uma agenda singular ou a planos de ação homogêneos e consensuais (LIMA, 2002, p. 41).

O consenso não traduz relações descentralizadas de poder, tampouco traduz democratização dessas relações. A ideia de consenso está presente no Progestão como um dos princípios orientadores da ação do diretor da escola.

O depoimento da coordenadora C denota um conceito de gestão como uma das formas de assegurar o exercício da democracia na escola. Ao mesmo tempo reflete a influência do modelo gerencial de administração, que privilegia as competências e habilidades do gestor direcionadas para resultados e desempenho eficiente. A Coordenadora C compreende o papel do gestor como “o principal articulador desse processo, é ele quem conduz e direciona as ações desenvolvidas pela escola e conforme faça isso, será o tipo de gestão que norteará a dinâmica escolar” (Coordenadora C, 24/8/2011).

Centrar a autoridade e as responsabilidades na figura do administrador da escola propicia a institucionalização de um condicionante autoritário, assim explicitado por Paro (2008) “[...] o maior obstáculo que vejo, nos dias de hoje, é precisamente a função atual do diretor que o coloca como autoridade última no interior da escola” (PARO, 2008, p. 11).

Na observação empreendida na EEC, verificamos que, em certos momentos, poderia ser provocada uma discussão acerca do papel do gestor democrático na EEC, mas tais momentos não eram suscitados pela gestora. Assim, prevaleceu o reconhecimento do administrador como chefe em consonância com os preceitos do Progestão. Em seus depoimentos as coordenadoras E e D, responsabilizam apenas a diretora e Vice-diretoras pelo não exercício da democracia na escola.

Apesar de a equipe gestora ter sido escolhida pelo processo eleitoral, na prática ela não é democrática. Apesar das falhas na gestão atual com relação à participação de todos nas tomadas de decisão da escola, a equipe técnica tem procurado envolver todos no processo de construção do Projeto Político

Pedagógico da Escola, processo que tem encontrado várias dificuldades, justamente porque a gestora da escola desconhece os princípios norteadores de uma gestão democrática. Talvez se houvesse participado do Progestão teria outra visão e conduziria de forma diferente a gestão da escola (Coordenadora E, 24/8/2011).

É interessante que a Coordenadora E parece acreditar em mudanças de posturas autoritárias para posturas democráticas de uma gestora, exclusivamente pela capacitação pelo programa. Ao avaliar que as falhas na escola poderiam ser sanadas caso a diretora fosse capacitada para ser democrática, podemos depreender que a Coordenadora E atribui a responsabilidade pelo processo democrático às gestoras.

Desse modo na opinião das coordenadoras C, D, E, a existência de práticas democráticas na escola está diretamente vinculada ao desempenho da diretora. É possível depreender que as coordenadoras se excluem do processo de democratização, atribuindo à administradora o sucesso ou fracasso da participação e do modelo de gestão adotado na EEC. Eliminando-se, como sujeitos, do processo democrático vivenciado ou não na escola e atribuindo toda a responsabilidade do processo de gestão à diretora.

Em nosso entendimento, essa avaliação denota postura autoritária, à medida que as profissionais acreditam que no interior da escola e com ação de um só líder tudo pode ser solucionado, ignorando a determinação dos condicionantes sociais, econômicos e culturais. Em particular, esquecem-se que a divisão social do trabalho entre dirigentes e executantes é uma das formas fundamentais de exercício da opressão (GADOTTI, 2002).

Valemo-nos de assertivas de Demo (2001) para sustentar nossa análise a respeito da participação ser em si o processo democrático.

[...] a participação possui a característica de ser meio e fim, porquanto é instrumento de autopromoção, mas é igualmente a própria autopromoção. Prevalece, porém, a conotação instrumental, no sentido de que é vista como caminho para se alcançarem certos objetivos [...] se usássemos outra linguagem, diríamos que participação é metodologia, algo comum a todas as políticas sociais redistributivas, porque é o caminho fundamental de todas (DEMO, 2001, p. 67).

A pesquisa desenvolvida com os profissionais da EEC fornece-nos argumentos para afirmar que dos doze sujeitos pesquisados 8 enfatizam a participação na escola aos fins, aos resultados. Desse universo 2 inserem a necessidade da participação como ato educativo, conforme a fala da Professora H e Coordenadora C. A pesquisa mostrou-nos que o papel do gestor como articulador da participação ainda é mencionado. Outros depoimentos favorecem essa nossa dedução:

O exercício da democracia participativa na escola é assegurado quando o gestor

possui conhecimento técnico, visão e liderança, para estimular a participação dos diversos segmentos da escola na elaboração, tomada de decisões, controle e avaliação das ações educacionais da escola [...] a Democracia participativa na escola apesar de ser uma conquista significativa para os profissionais da educação, também representa um grande desafio que precisa ser enfrentado e trabalhado no interior da escola para que cada segmento entenda a importância de sua participação e assumam de fato a responsabilidade pela construção e efetivação da democracia participativa na escola (Coordenadora D, 24/8/2011).

O processo de globalização, por sua vez, exerce pressão sobre os contextos locais exigindo uma certa flexibilização do gestor para colocar em prática suas habilidades e competências, a fim de que seja dinâmico para mobilizar a equipe em busca de ágeis equacionamentos no cotidiano da escola. Acerca da flexibilização dos novos modelos de gestão Oliveira (1997) afirma que

[...] se por um lado incorpora antigas conquistas dos movimentos organizados e das resistências dos trabalhadores às formas capitalistas de organização e gestão do trabalho, por outro, o fazem atribuindo-lhes novos significados, o que faz com que tenham na aparência conteúdos mais consensuais, mas na sua prática efetiva conservem pressupostos autoritários. [...] essas tendências respondem a exigências internas e muito mais o fazem com relação aos constrangimentos externos, é o que pode ser constatado quando se observam as orientações das propostas elaboradas em âmbito federal, estadual e em muitos casos municipais e a comparam às recomendações dos Organismos Internacionais (OLIVEIRA, 1997, p. 96).

As práticas de gestão impostas ao diretor e à comunidade escolar são adotadas como padrão eficaz de gestão, como conseguimos constatar na observação feita na ECC e nos depoimentos das Coordenadoras C, E e D. Com certo autoritarismo delegam para um líder a iniciativa de ação democratizante na escola, embora pleiteiem a participação, reproduzindo o modelo preconizado pelo Progestão.

Nesse sentido, a centralização, alimentada pelos próprios profissionais da escola desmobiliza o processo de participação e de democratização das relações pedagógicas e políticas da ECC e não transpõe o sentido do discurso oficial sobre o democrático. Na prática, não se efetiva o processo de democratização da gestão escolar, ainda que a Vice-diretora tenha boa vontade de realizá-lo, apesar do mecanismo de eleição direta garantido pela instrução normativa nº. 03/2009. Mantém-se, desse modo, o caráter conservador da administração escolar.

A situação de legalizar a democratização da escola e a participação é discutida por Demo (2001), como se constata a seguir que:

No fundo existe uma ironia, mas que é profundamente lógica: direito é algo incondicionalmente devido; porém, só se efetiva, se conquistado. Por isso, não basta consignar os direitos na letra, fazer declarações verbais, aprimorar textos constitucionais, se os interessados não insurgirem na teoria e na prática seus direitos (DEMO, 2001, p. 61).

O conceito de cidadania como resultante do processo de conquista de direitos pelos sujeitos sociais, aludido pelo autor, ainda não é realidade na EEC, uma vez que os seus profissionais, como pertencentes a essa instituição não realizam ações que manifestem o processo de conquista da democratização das relações que se estabelecem na escola.

Conforme Paro (2008), a ausência de relações de pertencimento é determinada por um condicionante ideológico presente no interior da escola e na sociedade em que esta se insere. Esse condicionante poderá ser ultrapassado à medida que a prática leve ao aprendizado político, suscitando interesse nas pessoas em se transformarem em sujeitos partícipes das relações democráticas na escola e na sociedade.

A Professora H considera a democracia na escola como um processo educativo, existente na convivência:

É um modo de convivência humana e os alunos devem encontrar na escola a possibilidade de vivenciá-la. Cada um podendo participar da elaboração das discussões e das tomadas de decisão a respeito dos problemas que acontecem na instituição (Professora H).

Esta Professora entende que o gestor não age sozinho, pois as decisões são tomadas coletivamente. Entende, também, que

A gestão democrática permite levar em conta os diferentes interesses presentes na escola. Torna a escola acessível a todos. Uma gestão democrática é significativa na vida de toda a comunidade escolar, crianças, funcionários, pais, participando das decisões que afetam a vida e a organização da escola (Professora H).

A Professora H traduz com maior proximidade nosso entendimento de gestão democrática, ao externar a relação da democracia com a vida e organização da escola.

Já a Professora G se expressa assim: “gestão democrática não significa que haja uma democracia e participação na escola”.

Avaliamos, então, que a percepção dos sujeitos respondentes, excluindo a Professora H e Coordenado C, em relação ao papel do gestor escolar aproxima-se do perfil de gestor líder, conforme está contido no Progestão. Reproduz a noção de gestão democrática disseminada pelo Progestão e atribui ao gestor o máximo de responsabilidade sobre o processo democrático da escola.

As avaliações realizadas pelos sujeitos apresentam percepções sobre democracia, gestão democrática e participação próximas das ideias disseminadas pelo Progestão. Nesse sentido foi possível apreender que

- apesar de a democracia na escola não ser considerada como resultado do Progestão, os depoimentos revelaram a reprodução das ideias do Programa, como ocorre sistematicamente com os “ treinamentos” planejados sob a égide dos princípios neoliberais nos quais o aligeiramento dos conteúdos e a prática pela prática se tornam modelo formativo;
- para a quase totalidade dos sujeitos, o significado de democracia na escola é o envolvimento coletivo na tomada de decisão;
- a gestão democrática na escola é entendida como a participação e interação de todos nas decisões. Nos depoimentos, aparece como sinônimo de participação;
- a gestão democrática como processo educativo ainda é embrionária entre os profissionais desta escola;
- a participação em dez respostas está vinculada aos resultados e ao espaço burocrático da instituição;
- em duas respostas a ênfase recai na participação como processo educativo;
- a existência de uma gestão democrática na escola é atribuída exclusivamente a responsabilidade do diretor;
- o diretor é percebido como líder máximo, a mesma concepção é veiculada pelo Progestão;
- as perspectivas teóricas do Programa estão dispersas nos conceitos e nas percepções que as gestoras têm do plano de gestão, dos seus objetivos e metas de trabalho;
- o modelo de gestão gerencial do Progestão esta implicitamente presente em todo o Plano de Gestão da EEC, perceptível pela prioridade atribuída à melhoria dos resultados e do desempenho dos alunos;
- apesar de a Diretora não ter participado do treinamento do Progestão, a Vice-Diretora fez a capacitação em 2001, o que permitiu identificar as ideias do Programa incorporadas no documento de trabalho das gestoras. Elas não fizeram menção direta ao Progestão, exceto em relação ao gerenciamento financeiro;
- os condicionantes materiais, institucionais e ideológicos presentes na escola são alimentados também pelos pressupostos de gestão gerencial do Progestão;
- os condicionantes não são percebidos pelos profissionais da EEC como os maiores impeditivos da democracia no espaço escolar;
- é possível dizer, todavia, que a participação, como base legítima, entendida como exercício de autonomia política e possibilidades de aperfeiçoamento das relações humanas estão em permanente movimento na sociedade e conseqüentemente na escola.

Depreendemos que a democracia na EE esta em construção. Haja vista que para dez

sujeitos a democracia se aproxima principalmente do cumprimento da legislação, uma democracia formal. Para dois sujeitos se aproxima de uma democracia substancial, considerando ser a participação um processo de aquisição de comportamento democrático. Reiteramos que a categoria primordial, democracia, favoreceu o tratamento das informações reveladas pela análise documental, considerando as possibilidades de contribuição para a adoção de práticas formais ou substanciais de democracia na escola.

Ainda que tenhamos identificado uma prática de democracia formal e substancial na realidade da escola depois do Progestão, cabe lembrar as palavras de Afonso (2011):

[...] se, por um lado, as políticas sociais e educacionais podem ser interpretadas como instrumentos de controle social e como formas de legitimação da ação do Estado e dos interesses das classes dominantes por outro lado, também não deixam de poder ser vistas como estratégias de concretização e expansão de direitos sociais, econômicos e culturais, tendo, neste caso, repercussões importantes na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e dos grupos sociais mais vulneráveis à lógicas da exploração e da acumulação capitalistas (AFONSO, 2011, p.22).

É preciso construir alternativas, a fim de que as seguintes palavras de Souza se tornem referência de um passado distante.

Toda educação ocidental tem por base o princípio da luta e da competição - donde a rivalidade. A criança é forçada a aprender o mais rapidamente possível, a fim de ultrapassar, por todos os modos, seus companheiros de classe. O que erradamente se chama de “concorrência amistosa” é assiduamente cultivado, mantendo-se esse mesmo espírito fortificado e vivo em todos os detalhes de manifestação da vida, o que acaba em explodir em forma de ódio, de agressão, etc. (SOUZA, 1989, p. 56).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em nosso percurso de elaboração deste estudo, esforçamo-nos para identificar quão a vivência da democracia estava presente na escola por meio da gestão, após os gestores escolares terem sido capacitados pelo programa de formação continuada em serviço, ofertado pela Seduc/PA em parceria com o Consed .

Nessa trajetória analisamos a concepção contemporânea de democracia, o que nos permitiu compreender o jogo de forças antagônicas em disputa na definição do seu significado e das suas características políticas, sociais e ideológicas reformuladas nas diferentes épocas da história da humanidade. Os aspectos destacados em nossos estudos evidenciaram a necessidade de compreendermos a democracia em diferentes contextos político-sociais. Constatamos que o modelo político democrático foi se firmando como um fato irreversível no mundo moderno.

Das concepções de democracia analisadas, substancial, formal, representativa e direta, compreendemos que, em face de seus princípios e fins, da ênfase dada ao processo, o respeito conferido ao conteúdo, à igualdade e liberdade, o tipo de democracia que possibilita uma prática democrática efetiva é a democracia substancial.

Concluimos que o modelo de gestão proposto pelo Progestão é compatível com o modelo

de gestão adotado na reforma empreendida pelo Estado brasileiro na década de 1990, qual seja o modelo gerencial. A flexibilidade, descentralização administrativa, a ênfase em indicadores de desempenho, próprias do modelo de gestão gerencial também são propaladas pelo Progestão.

Concluimos que a implementação de programas e projetos voltados para a gestão democrática da escola fez parte das indicações e estratégias dos movimentos de porte internacional que eclodiram nos anos de 1990. As indicações e estratégias convergiam para aprimoramento dos sistemas educacionais que seria alcançado por meio de estratégias de aperfeiçoamento das capacidades gerenciais, analíticas e tecnológicas.

O Progestão resulta dessas recomendações, uma vez que constitui um programa de capacitação em serviço, destinados a quem ocupa função de liderança e faz uso de tecnologia como possibilidade de melhorar a gestão da educação básica.

Com efeito, os compromissos assumidos pelo Brasil com os organismos internacionais acarretaram as reformas educativas, em proposições que encaminham para novos modelos de gestão do ensino público, com base em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas da administração das responsabilidades.

Inferimos que a gestão baseada nos resultados e nos indicadores de desempenho constitui fator central da modernização da educação. Esse modelo norteou as políticas educacionais da década de 1980/1990, que incorporaram a descentralização, participação e autonomia como estratégia para melhoria dos sistemas de ensino. A escola de educação básica, por conseguinte, aderiu ao modelo que têm como critério a realidade das empresas privadas.

Desse modo, obtivemos como resultado de nossos estudos, a constatação de que a gestão baseada nos indicadores de desempenho, ainda que sob a retórica da descentralização e da participação, deixa de ser sinônimo da afirmação de uma igualdade substantiva, impede o aumento da participação efetiva da comunidade escolar na gestão e busca convencer acerca dos benefícios das relações democráticas instituídas por ela.

Apreendemos também que a ideia de democracia, a de gestão democrática e participação difundidas no referencial teórico adotado por nós diferem das disseminadas pelo Progestão.

Foi comprovado que a noção de gestão veiculada pelo programa é de natureza gerencialista e foi disseminada em decorrência das recomendações dos movimentos neoconservadores que pretendiam aumentar a eficiência das instituições públicas, baseando-se nas propostas neoliberais e nas características do modelo de gestão gerencial.

A política no Estado do Pará no período de 1995/1999 foi norteadada pelo modelo de gestão gerencial. Argumenta-se em favor da elevação dos índices de desempenho da educação. Nossos estudos indicaram que a Seduc/Pará desenvolveu o Progestão, no período pesquisado, em

conformidade com a lógica neoliberal e que consolidou a concepção de democracia sugerida pelo Progestão, revigorando e mantendo as práticas conservadoras de gestão, de matriz da gestão gerencial.

No Estado do Pará a gestão democrática constitui uma política de governo e não de Estado. Assim sendo, a política de gestão democrática está tangenciada pelas circunstâncias de programa de ação do governo estadual. Não há, pois continuidade no desenvolvimento das políticas educacionais. A cada gestão, a política de educação é alterada segundo o partido que administra o Estado, conforme explicitado no capítulo três.

As implicações da concepção de democracia veiculada pelo Progestão nas práticas de gestão na escola, objeto desta pesquisa são evidentes no sentido de democracia incorporado, qual seja: um processo que pode ajudar na melhoria escolar, mas destituído das condições objetivas de trabalho que favoreçam as práticas democráticas nestes espaços. As condições materiais, institucionais, e ideológicas, constituem verdadeiros impedimentos da democracia na Escola Estadual Carajás por meio da gestão.

Em nossos estudos, as constatações dos elementos de democratização constantes no Progestão, democracia, gestão democrática e participação, denotam a adoção de um discurso e práticas democratizantes, pautadas no modelo de modernização da gestão gerencial. A prática observada e constada pelas informações incluídas nos questionários, contradiz, contudo, esse discurso. A realidade comprova que a gestão da EEC está assentada no modelo formal de democracia, que pouco ou nada tem a contribuir para que se amplie a participação, como um aspecto relevante para uma democracia comprometida com a transformação social do contexto escolar e para a formação cidadã da comunidade interna à escola — professores, alunos, técnico-administrativos, gestores e da comunidade de seu entorno.

Apresentando ambiguidades, o Progestão fornece indicadores fundados no conceito de administração pública, vinculado à nova conjuntura de participação e ações coletivas. Mantém, no entanto, ações de cunho autoritário no espaço escolar, ao defender o papel do gestor escolar como líder máximo. Assim, os idealizadores e implementadores do Progestão disseminam ser possível converter ações autoritárias e verticalizadas em práticas democráticas e participativas, como propagado nos materiais didáticos e cadernos de estudo - os Módulos.

Concluimos que, embora o Progestão articule o discurso da máxima participação, em seus documentos, o foco da ação é individualizada. O resultado é uma participação concedida e mensurada por parâmetros relacionados à participação individual, negligenciando a colegialidade.

O Progestão enfatiza o papel do gestor como líder, com capacidade de envolver os demais sujeitos da escola. Incide nos efeitos administrativos e pedagógicos resultados passíveis de aferição visando à elevação de índices de desempenho, para premiar, anualmente, os melhores gestores da

escola pública.

No Plano de Gestão da EEC, há evidências das ideias de democracia, da gestão democrática e da participação em consonância com o Progestão.

Nossos estudos mostraram, também, que na percepção de noventa por cento dos sujeitos da escola, o programa não influenciou práticas de democracia, embora os sujeitos tenham declarado haver mudanças mínimas no âmbito interno da escola no tocante a uma prática democrática.

Os condicionantes institucionais do autoritarismo são reforçados pelos próprios sujeitos da escola quando delegam autoridade a um único indivíduo, no caso, a diretora. Os respondentes do questionário afirmam que algumas coordenadoras não se sentem parte no processo de construção da democracia na escola. Ademais, esperam da diretora a ação para a democracia. Apesar da existência de eleição direta para a direção, a democracia não acontece na escola, e o entendimento de democracia fica reduzido ao voto, o que transforma a gestão democrática em apenas um método administrativo e burocrático.

Identificamos nas respostas dos sujeitos a introjeção de elementos divulgados pelo Progestão, quais sejam: democracia, gestão democrática, participação, papel do gestor, vale dizer, a perspectiva gerencialista.

As constatações permitem-nos afirmar, também, que o paradigma disseminado pelo Progestão no seu material didático, atinge as escolas e seus sujeitos, em uma perspectiva reconceitualizada de gestão democrática. Desse modo, as mudanças que o programa tem provocado na EEC estão voltadas para a consolidação de uma democracia formal, não trazendo alterações substanciais na concretude da escola, no tocante à vivência democrática.

Aludimos, aqui, ao fato de que, para a democracia concretizar-se verdadeiramente, os sujeitos da escola precisam participar da reflexão acerca de que as medidas tomadas em prol da educação escolar brasileira não podem ser compreendidas fora da dinâmica internacional e dos condicionantes imediatos de uma democracia gerencial.

Tão importante quanto demonstrar a forte influência das recomendações de organismos internacionais na política educacional de gestão democrática e no pressuposto de gestão disseminado pelo Progestão são os enfrentamentos às condições materiais de trabalho para tornarem-se favoráveis a uma transformação democrática na escola, uma vez que a democracia se faz em sociedades democráticas, com instituições democráticas, com sujeitos democráticos.

Evidentemente há barreiras a serem superadas na construção de uma participação na escola que a transforme, de fato, em espaço democrático, onde pessoas democráticas realizam atividades de ensino e de formação democrática.

Coerentemente com essa visão é importante reafirmarmos que a análise da realidade

institucional e as informações colhidas nesta investigação reforçam a necessidade de implantação de democracia substancial, como processo educativo para a formação de sujeitos livres para pensar e decidir suas escolhas.

Mudar o que precisa ser mudado nas escolas dependerá da vontade de cada um na formação de uma vontade coletiva para o enfrentamento dos estruturantes sociais. De fato é muito significativo que os projetos alternativos vençam os modelos autoritários de gestão e superem a inércia dos apáticos e desencantados.

Esperamos que as discussões aqui empreendidas e os resultados alcançados venham contribuir com a realização de uma democracia substancial na escola, como valoroso ato educativo pessoal e social.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Revista Quadrimestral de Ciência da Educação, n. 75, a. XXII, p. 15 - 31, ago. 2001.
- AGUIAR, Márcia Ângela da S. O Conselho Nacional de Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, set. 2002.
- ARAUJO, Maria Auxiliadora Maués de Lima. **O “Progestão” no contexto da modernização do Estado brasileiro**: mediação para a democratização da gestão escolar ou para a implantação da lógica gerencial na escola? Belém, 2005, 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Pará.
- ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: GERSCHAMN, Silvia; VIANA, Maria L.W. **A miragem da pós-modernidade**: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1977.
- BARROSO, João. Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005 Disponível : <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 17.jun.2012.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. A filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000b.
- \_\_\_\_\_. **Estado, Governo, Sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1987.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: UnB, 2010.
- BONFIM, Washington. Alfabetização no Brasil: anatomia de um desastre. Set. 2011. Disponível em: <[http://www.portalopovo.com.br/noticia\\_detalhe.php?id=6806](http://www.portalopovo.com.br/noticia_detalhe.php?id=6806)> Acesso em: 21.jun.2012.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos).
- BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. Aguiar (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001. p. 147-176.

BRASIL. Ministério da Educação. **Informações educacionais do estado do Pará**. Brasília: MEC/INEP, 1999.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 31ª. ed. São Paulo, Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Documento Final da CONAE 2010: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação. Brasília: MEC/INEP, 2010. Disponível em <<http://www.mec.gov.br/conae>> Acesso em: 15. mar. 2011.

\_\_\_\_\_. LDB. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**: Lei.nº 9.394/96, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.83 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. O Perfil da Escola Brasileira - um estudo a partir dos dados do SAEB 97. Brasília: MEC/INEP, 1999.

BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois**: reinterpretação sob diversos olhares. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática, participativa e colegiada**. Goiânia, 2010. Mimeo.

BRUNO, Lúcia. Reestruturação capitalista e Estado Nacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. (Orgs.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional brasileira**: novas formas de gestão. Natal: UFRN, 1999. Mimeo.

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas educacionais na América Latina. In: CABRAL NETO, Antônio et all (Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livros, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIOS DE EDUCAÇÃO. CONSED. Relatório de Gestão: 2001-2002. Brasília: CONSED, 2003.

\_\_\_\_\_. Relatório de Gestão: 2003-2004. Brasília: CONSED, 2005.

\_\_\_\_\_. Relatório de Gestão: 2006-2007. Brasília: CONSED, 2008.

\_\_\_\_\_. Relatório de Gestão: 2007-2008. Brasília: CONSED, 2009.

\_\_\_\_\_. Relatório de Gestão: 2009-2010. Brasília: CONSED, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. Democracia: um conceito em disputa. Disponível em:  
<<http://www.socialismo.org.br/portal/filosofia/155-artigo/699-democracia-um-conceito-em-disputa>> Acesso em: 15 abr. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O conselho nacional de educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2009.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. 6. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/UNESCO, 2001.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DOURADO Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

Dourado, Luiz Fernandes; Duarte, Marisa Ribeiro Teixeira. **Progestão: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar? - módulo II**. Brasília: CONSED-Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

CARVALHO, Maria Celeste da Silva; BAHIA SILVA, Ana Célia. **Progestão: Como construir e desenvolver os princípios de convivência democrática na escola? módulo V**. Brasília: CONSED-Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA, PARÁ. Plano de Gestão da Escola. 2010

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

ENGUIITA, Mariano Fernández. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1985.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. Brasília, 2. ed. Líber Livro Editora, 2005.

FOGAÇA, Azuete. Educação e qualificação profissional nos anos 90: o discurso e o fato. In: OLIVEIRA, Andrade Dalila; DUARTE, Marisa R.T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. 3. ed. Belo Horizonte: Autentica, 2003.

FONSECA, Marília. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 02. fev. 2011.

\_\_\_\_\_. A gestão da educação básica na ótica da cooperação internacional: um salto para o futuro

ou para o passado? In: VEIGA, Ilma Passos A.; FONSECA, Marília (Orgs.). **As dimensões do projeto político-pedagógico: novos desafios para a escola**. Campinas, SP: Papyrus, 2001.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas, vol.29 no.78 May/Aug. 2009 Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622009000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200002) Acesso em: 17.jun.2012.

FUNDAÇÃO FORD. Desenvolvido pelo Escritório da Fundação Ford no Brasil, 2006. **Apresenta dados sobre a fundação**. Disponível em: <http://www.fordfound.org/global/office/index.cfm?office=Rio+deJaneiro&language-native> Acesso em: 10.jan.2011.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GAJARDO, Marcela. Reformas educativas na América Latina. **Balço de uma década**. n. 15, jul. 2000. Disponível em: [www.preal.cl](http://www.preal.cl) Acesso em: 20 fev. 2011.

GENTILI, Pablo A.A.; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 12. ed. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

GOLDEMBERG, Miriam. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Secretaria Executiva de Educação. *Relatório do PROGESTÃO*. Belém, 2002. Mimeografado.

GURGEL, Cláudio Roberto Marques. Gestão pública democrática. **Gestão pública: revista do Sistema de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos da Escola de Governo do Estado do Pará**. Belém, a. 2, n.2, 2008.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX 1914 -1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. **A revolução francesa: excerto de a era das revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, a. XXI, n. 55, nov. 2001.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES Danilo. **Dicionário básico de filosofia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 5. ed. Goiânia: MF Livros, 2008.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

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

LODI, João Bosco. **História da administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. **Progestão**: construindo saberes e práticas de gestão na escola pública. Brasília: CONSED, 2006.

\_\_\_\_\_. Desafios a serem enfrentados na capacitação de gestores escolares. **Em aberto**, Brasília: INEP, v. 17, n. 72, fev./jun. 2000. p. 11-33.

\_\_\_\_\_. **Progestão**: guia didático. Brasília: CONSED, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Progestão**: guia do tutor. Brasília: CONSED, 2001b.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MAIA, Graziela Zambão Abdian. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n. 1, p. 31-50, jan./abr. 2008.

MARANHÃO, Éfrem de Aguiar. **O papel do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) no cenário educacional do país**. Brasília: CIBEC, 2000. Palestra realizada no CIBEC, em 20 de junho de 2000.

MATOS, E. Avila. O Programa “Aliança para o Progresso”: o discurso civilizador na imprensa e a educação profissional no Paraná - Brasil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PROCESSO CIVILIZADOR, 11, 2008, Buenos Aires, **Anais**. p. 359-367.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

\_\_\_\_\_. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 75, p. 84-108, a. XXII, ago. 2001.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Modernizando a repressão**: a Usaid e a polícia brasileira. Rev. Brasileira de História, v. 30, n. 59, São Paulo, jun./2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>> Acesso em: 14 fev. 2011.

NETO, Giacomio Balbinotto. Economia do Trabalho: a teoria do capital humano; notas de aula. 2006; Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/eco02037/teoria-capital-humano.pdf>> acesso em: 17.jun.2012.

NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona. **Programa de Capacitação a Distância de Gestores Escolares - PROGESTÃO no Estado do Pará**: um estudo sobre a implementação do curso de especialização, no período de 2001 a 2002. Brasília, 2008, 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e Planejamento: a escola como núcleo de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. (Orgs.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. 3. ed. Belo Horizonte: Autentica, 2003.

PAIVA, Edil Vasconcellos de; ARAÚJO, Flávia Monteiro de Barros. A política de formação de professores da UNESCO no Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe. **Revista Educação**. Porto Alegre, v. 31, p. 217-222, set./dez., 2008.

PARÁ. **Constituição Estadual do Pará**. Belém: Assembleia Legislativa: Cejup, 2000.

\_\_\_\_\_. SEDUC. Plano Estadual de Educação (1995/1999). Diretrizes para a melhoria do Ensino no Pará, Secretaria de Estado de Educação, Belém, 1995.

\_\_\_\_\_. SEDUC. Política Educacional do Estado do Pará - Belém, 2004.

\_\_\_\_\_. SEDUC. Projeto Pedagógico da Escola: orientações para sua elaboração. Belém, 1998.

\_\_\_\_\_. SEDUC. Orientações para a Gestão Democrática da Escola Pública Estadual - Processo de Escolha para Diretor e Vice-diretor. Belém, 1997.

\_\_\_\_\_. SEDUC. I Conferência Estadual de Educação. Belém, fev./2008.

\_\_\_\_\_. SEDUC. A Educação Básica no Pará - Elementos para uma Política Educacional Democrática e de Qualidade Pará Todos. Vol. I e II, Belém, 2008.

\_\_\_\_\_. SEDUC. Política de Educação Básica do Estado do Pará. Secretaria de Estado de Educação - Belém, 2008. v. 3.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2008.

\_\_\_\_\_. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, Theresa et all (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007b.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. (Orgs.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. 3. ed. Belo Horizonte: Autentica, 2003.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB dez anos depois**: reinterpretção sob diversos olhares. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social**: discurso sobre economia política. 7. ed. Curitiba: Hemus, s.d.

\_\_\_\_\_. **Emílio ou da educação**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

\_\_\_\_\_. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Coleção. Os Pensadores).

SANTOS, T.F.A.M. Contribuições para uma gestão democrática na escola. In: Centro de Educação da UFPA. **Revista Ver a Educação**. Belém, EdUFPA. v. 8, n.1, jan./jun., 2002. p 129-150.

SILVA, Tomaz Tadeu. A nova direita e as transformações na pedagogia da política e a política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo A.A.; SILVA, Tomaz Tadeu (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

SILVA, Sidney Reinaldo da. Gestão da educação nos anos 90: equidade e conservadorismo. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP & A, 2000.

SOUZA, Henrique José de. **Eubiose a ciência da vida**. São Paulo: DAG, 1989. (2. vol.).

SZYMANSKI, Heloisa (Org.); ALMEIDA, Laurinda R. de; PRANDINI, Regina C. A. R. **A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva**. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

ULHÔA, J. P. **Rousseau e a utopia da soberania popular**. Goiânia: Ed. UFG, 1996.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Disponível em: <[www.unesco.org](http://www.unesco.org)> Acesso em: 26 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Relatório de Monitoramento Global. Educação para Todos. O Imperativo da Qualidade. Moderna, 2005. Disponível em: <[www.unesco.org/...global.../c79019d132/](http://www.unesco.org/...global.../c79019d132/)> Acesso em: 13 fev 2011.

VASCONCELOS NETO, J. R. de. **Democracia pura**. São Paulo: Nobel, 2007.

\_\_\_\_\_. **Democracia no terceiro milênio**. São Paulo: Nobel, 2002.

VASCONCELLOS, Celso dos S. **Planejamento**. Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico. São Paulo: Libertad, 2000.

VIDAL, Eloísa Maia; TEIXEIRA, Gláucia Menezes; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. **PROGESTÃO: uma experiência de capacitação de gestores escolares a distância**. Disponível em: <[www.virtualeduca.org/encuentros/miami2003/es/actas/12/12\\_02.pdf](http://www.virtualeduca.org/encuentros/miami2003/es/actas/12/12_02.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas e gestão da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

WITTMAN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coords.). **O estado da arte em**

**política e gestão da educação no Brasil: 1991-1997.** Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

## ANEXO I - PORTARIA Nº 393/2001 GS/SEDUC

<http://www.ioepa.com.br/2011/materia.aspx?id=5>



Diário Oficial Nº. 32005 de 23/09/2011  
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO - GABINETE SECRETARIO  
PORTARIA Nº 393/2011-GS/SEDUC

Número de Publicação: 286042

Institui a Comissão de Trabalho acerca da gestão democrática nas escolas estaduais de educação básica. O Secretário de Estado de Educação, no uso de suas atribuições legais e, Considerando a necessidade de regulamentar a eleição direta para diretor e vice das unidades escolares estaduais.

RESOLVE:

Art.1º. Instituir a Comissão de Trabalho acerca da gestão democrática nas unidades escolares estaduais de educação básica.

Art.2º. Designar os membros titulares e suplentes desta Comissão abaixo relacionados, sob a coordenação do primeiro:

Ana Cláudia Cruz da Silva (SEDUC) - Titular

Maria das Graças Ferreira Martins (SEDUC)- Suplente

Altímá Alves da Silva (SEDUC) - Titular

Maristela do Socorro Silva dos Santos (SEDUC) - Suplente

Jaime Roberto Silva Ramos (SEDUC)- Titular

José Roberto Alves da Silva (SEDUC)- Suplente

Sebastião Antonio Netto (SINTEPP) - Titular

Iraldo Novais Veiga (SINTEPP)- Suplente

Williams Antonio Silva da Silva (SINTEPP) - Titular

Maria da Conceição Holanda Oliveira (SINTEPP)- Suplente

Mauro da Conceição Borges (SINTEPP)- Titular

José Mateus Rocha da Costa Ferreira (SINTEPP)- Suplente

Art.3º. A Comissão terá o prazo de até 60 (sessenta) dias para apresentar a proposta de Projeto de Lei, podendo ser prorrogado por igual período, uma única vez.

Art.4º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

DÊ-SE CIÊNCIA, REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE. Belém, 21 de setembro de 2011

CLAUDIO CAVALCANTI RIBEIRO

## ANEXO II - FOLHETO DO SINTEPP



» GOVERNO ÔMISSO

**AGORA É GREVE**

Trabalhadores da Rede Pública do Estado decidiram dia 21 de setembro paralisar suas atividades até que o Governo cumpra o acordado pela mesa de negociação com o sindicato. Foi a sentença dada ao Governo depois de meses de negociação para que se evitasse uma greve na educação pública. Infelizmente, esta é a única forma de chamar a atenção da sociedade e da justiça para o caos que vive a educação no Pará.

Esta decisão se deu em virtude do Governo ter ignorado o estabelecido na mesa de negociação e ter armado uma encenação, chamando a categoria e os meios de comunicação para anunciar o pagamento de apenas 30% da complementação do Piso Salarial, como se isto fosse um ganho ou uma conquista do Governo do Estado, o que foi rechaçado no próprio palanque com uma vaia calorosa. Dias atrás, dizia o governo que o pagamento integral do Piso Salarial se daria somente depois que o STF publicasse o acórdão da decisão que obriga todos os Entes da Federação a pagar o Piso, no entanto o governo do Pará desobedeceu a lei.

Outro fator de grande luta é a inclusão dos funcionários de toda a escola no PCCR, que até o presente momento o governo não se posicionou de forma satisfatória.

A luta em torno de um do Piso Salarial Nacional do Magistério para estabelecer um valor mínimo para todos os professores da educação básica é antiga. Assim a greve começa, mostrando para a sociedade que a educação pede socorro, pois nossas lutas não são apenas em torno de melhorias salariais, mas também, por uma educação pública de qualidade social e melhores condições de trabalho, que garanta a permanência satisfatória de nossos alunos em sala de aula e aos trabalhadores em educação, condições dignas de sustentarem suas famílias sem que para isto tenham que se submeterem a uma carga horária estafante.

**RECUAR JAMAIS, AVANÇAR NAS CONQUISTAS SEMPRE!**

**CONVITE PÚBLICO**

O SINTEPP CONVIDA A TODOS OS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO, ALUNOS E PAIS DE ALUNOS PARA UM IMPORTANTE ATO PÚBLICO DIA 26/09/2011, AS 7:30h NA PRAÇA DA BIBLIA.

**PCCR E PISO SALARIAL**  
São leis e precisam ser cumpridas

**10% do PIB  
JÁ!****A Educação NÃO pode esperar**

» É LEI: FAÇA VALER

**Governo Jatene não cumpre decisão do Supremo Tribunal Federal**

Governo paga irrisórios R\$ 27,00 (vinte sete reais) dos R\$ 92,00 (noventa e dois) que manda a lei do Piso, ou seja, deixou de pagar 70% dos nossos direitos, conforme decisão do STF.

O Governo sequer faz menção ao pagamento retroativo do PCCR aprovado ano passado e por último, tenta dissimular o pagamento do real valor do Piso Nacional que é R\$1.187.

» LIBERDADE DE ESCOLHA

**Gestão democrática: conquista da categoria que o governo quer derrubar**

O governo tenta acabar com a gestão democrática nas escolas. Isso é um retrocesso. Nos últimos anos as escolas alcançaram significativas melhorias com a implantação da gestão democrática. Não permitiremos que o governo faça das escolas cabides de emprego de incompetentes.

**EDUCAÇÃO EM GREVE:  
A CULPA É DO JATENE!**

**GOVERNO ÔMISSO DÁ NISSO**

— Sintepp —

**ANEXO III - INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº. 03/2009 - GS****SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO - GABINETE SECRETARIO****Instrução Normativa Nº. 03/GS, de 16/02/2009****DISPÕE SOBRE A ADEQUAÇÃO DAS ESCOLAS ESTADUAIS À  
PORTARIA Nº. 04, DE 16/02/2009.**

**A Secretária de Estado de Educação**, usando de suas atribuições legais, e,

**CONSIDERANDO** o que dispõe a Portaria nº. 04 de 16/02/2009, que trata sobre a realização de eleições diretas para direção das Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino;

**RESOLVE:**

**Art. 1º - Estabelecer** que as Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino que ainda não tenham realizado eleições diretas ou que já tendo realizado, os mandatos dos eleitos já tenham completado 02 (dois) anos, devem adequar a forma de escolha dos Diretores e Vice-Diretores nos referidos Estabelecimentos à supracitada Portaria, ou seja, através de eleições diretas, até o seguinte prazo: 30/06/2009.

**Art. 2º** – A presente Instrução Normativa entrará em vigor na data de sua publicação.

**Art. 3º** – Revoguem-se todas as disposições em contrário.

**REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE**

Belém, 16 de fevereiro de 2009.

Prof. M.Sc. **IRACY DE ALMEIDA GALLO RITZMANN**  
Secretária de Estado de Educação

## ANEXO IV - PORTARIA Nº. 04/2009 - GS



DIÁRIO OFICIAL Nº. 31363 de 19/02/2009

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO - GABINETE SECRETARIO

## PORTARIA Nº 04/2009-GS

A Secretária de Estado de Educação, usando de suas atribuições legais e:

CONSIDERANDO as diretrizes, objetivos e metas aprovados na 1ª Conferência Estadual de Educação;

CONSIDERANDO os princípios da Política de Educação Básica do Estado do Pará, que são:

- 1- Educação como direito universal básico, bem social público e como condição para a emancipação humana;
- 2- O homem como sujeito de direito à cidadania plena e ao desenvolvimento de suas amplas capacidades físicas, intelectuais e afetivas;
- 3- Educação pública orientada pela busca da qualidade socialmente referenciada;
- 4- A gestão democrática da educação e o fortalecimento dos instrumentos de controle social;
- 5- A gestão compartilhada entre os entes federados;
- 6- Uma educação voltada para o desenvolvimento sustentável afirmando as diversidades étnico raciais, de gênero, de orientação sexual e religiosa;

RESOLVE:

- Art. 1º - Realizar eleições diretas para direção das unidades escolares, devendo a escola possuir a seguinte organização:
  - I - Conselho escolar devidamente regulamentado;
  - II - Projeto Político-Pedagógico construído coletivamente.
- Art. 2º - A Comissão Eleitoral será composta 5 (cinco) membros, sendo um representante de cada categoria da comunidade escolar (professores, técnicos, funcionários administrativo-apoio, alunos e pais) que deverão ser eleitos em Assembleia Geral, com a participação de, pelo menos, 1/3 da comunidade escolar para exercer as seguintes atribuições:
  - I- Coordenar o processo eleitoral e elaborar o Regimento Eleitoral que deve ser aprovado em Assembleia Geral;
  - II- Providenciar em parceria com a SEDUC, a infra-estrutura necessária à realização das eleições;
  - III- Garantir a lisura do pleito;
  - IV- Inscrever as chapas;
  - V- Credenciar os fiscais de cada chapa;
  - VI- Estabelecer data e horário para o início e término da votação, dando-lhe ampla divulgação;
  - VII- Apurar o resultado final e divulgar, após o encerramento da apuração, o nome do candidato eleito;
  - VIII- Apurar e decidir em primeira instância todos os casos omissos e recursos impetrados, dentro

do prazo máximo de 24 horas e, encaminhar ao Conselho Escolar o resultado final das eleições e pareceres quanto a quaisquer recursos impetrados.

§ 1º Não podem compor a Comissão Eleitoral: os candidatos, seus cônjuges e parentes até 2º grau.

§ 2º O presidente e o secretário da comissão eleitoral deverão ser eleitos por maioria absoluta, entre seus membros, na primeira reunião.

Art. 3º - A comunidade escolar será informada, através da Comissão Eleitoral, da realização das eleições, através de edital a ser afixado no pátio da escola, no prazo de no mínimo 60 (sessenta) dias, antecedentes, a data das referidas eleições.

Parágrafo único: O período acima mencionado refere-se à: 30 (trinta) dias para as chapas (diretor e vice-diretor) se inscreverem junto à comissão eleitoral e 30(trinta) dias para a divulgação das respectivas chapas.

Art. 4º - O diretor e seus respectivos vice-diretores da Escola Estadual serão designados pela Secretaria de Estado de Educação, sendo os mesmos eleitos pela comunidade escolar, com a seguinte composição:

I - todos os membros do Magistério em exercício na Escola Estadual;

II - todos os funcionários em exercício na escola;

III - Todos os alunos, maiores de doze anos regularmente matriculados e com frequência;

IV- Pais ou responsáveis dos alunos.

Art. 5º - Poderão concorrer a Direção e a Vice-Direção das Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino, pedagogos, licenciados plenos e profissionais técnicos graduados em nível superior com pós-graduação em educação.

Art. 6º - A eleição deverá ser direta, secreta e facultativa, através de voto universal garantindo a participação de toda a comunidade escolar, conforme estabelecido no art. 4º, sendo considerado eleito o(a) candidato(a) que obtiver a maioria absoluta dos votos.

Art. 7º. O quorum mínimo para validação do processo eleitoral será de 1/3 do colégio eleitoral.

Art. 8º- Quando o quorum mínimo não for alcançado ocorrerá uma nova eleição no prazo de 30 dias.

Parágrafo único: O período acima mencionado refere-se à: 15 (quinze) dias para as chapas (diretor e vice-diretor) se inscreverem junto à comissão eleitoral e 15 (quinze) dias para a divulgação das respectivas chapas.

Art. 9º - O resultado final do processo eleitoral deverá ser encaminhado pela Comissão Eleitoral, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas, para homologação pelo Conselho Escolar, que encaminhará a solicitação de designação à Secretaria de Estado de Educação, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas.

Parágrafo único: A Secretaria de Estado de Educação designará a Direção e a Vice-Direção da Escola no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 10 - Qualquer recurso impetrado quanto à eleição deverá ser apreciado pela Comissão Eleitoral em primeira instância, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, pelo Conselho Escolar em segunda instância, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, e, em última instância pela Secretaria de Estado de Educação, no prazo máximo de 05 (cinco) dias.

Art. 11 - O período do mandato do diretor será de 2 (dois) anos, a contar da data de seu ato de

osse, podendo ser reeleito 01 (uma) vez.

art. 12 - Ocorrerá a vacância por conclusão de mandato, renúncia, aposentadoria, falecimento ou destituição.

parágrafo Único - A destituição do diretor somente poderá ocorrer motivadamente, após sindicância em que lhe seja assegurada o direito de ampla defesa, e face as ocorrências de fato que constituam falta de idoneidade moral, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço e eficiência, de acordo com legislação em vigor.

art. 13 - Ocorrendo a vacância o Conselho Escolar escolherá um diretor pró-tempore, considerando os critérios estabelecidos no Artigo 5º.

parágrafo Único - O Conselho Escolar terá um prazo de 90 dias para realizar uma nova eleição.

art. 14 - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições contrárias.

**REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE**

Belém, 16 de fevereiro de 2009.

**Profª. M.Sc. IRACY DE ALMEIDA GALLO RITZMANN**  
Secretária de Estado de Educação



DIÁRIO OFICIAL Nº. 31387 de 27/03/2009

**SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO - GABINETE SECRETARIO**

**ERRATA DA PORTARIA Nº04/09-GS**

**ERRATA DA PORTARIA Nº. 04/2009 – GS, de 16 de fevereiro de 2009,  
publicada no D.O.E. nº. 31363, de 19 de fevereiro de 2009.**

**-1 Onde se lê:** "Art. 2º-A Comissão Eleitoral será composta de 5(cinco) membros, sendo um representante de cada categoria da comunidade escolar (professores, técnicos, funcionários administrativo-apoio, alunos e pais) que deverão ser eleitos em Assembléia Geral, com a participação de, pelo menos, 1/3 da comunidade escolar para exercer as seguintes atribuições."

**Leia-se:** "Art. 2º-A Comissão Eleitoral será composta de 5(cinco) membros, sendo um representante de cada categoria da comunidade escolar (professores, técnicos, funcionários administrativo-apoio, alunos e pais) que deverão ser eleitos em Assembléia Geral, com ampla participação da comunidade escolar para exercer as seguintes atribuições."

**2-Onde se lê:** "Art. 5º-Poderão concorrer a Direção e a Vice-Direção das Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino, pedagogos, licenciados plenos e profissionais técnicos graduados em nível superior com pós-graduação em educação."

**Leia-se:** "Art. 5º-Poderão concorrer a Direção e a Vice-Direção das Unidades Escolares da Rede Estadual de Ensino, pedagogos licenciados plenos, professores licenciados plenos, e profissionais técnicos graduados em nível superior. Ocupantes de cargo efetivo estatutário e não-estável estatutário."

Parágrafo Único: Os professores licenciados plenos e profissionais técnicos graduados em nível superior deverão possuir pós-graduação em educação."

**3-Onde se lê:** "Art. 6º-A eleição deverá ser direta, secreta e facultativa, através de voto universal garantindo a participação de toda a comunidade escolar, conforme estabelecido no art. 4º, sendo considerado eleito o(a)candidato(a) que obtiver a maioria absoluta dos votos."

**Leia-se:** "Art. 6º-A eleição deverá ser direta, secreta, através de voto universal garantindo a participação de toda a comunidade escolar, conforme estabelecido no art. 4º, sendo considerado eleito o(a)candidato(a) que obtiver a maioria absoluta dos votos."

**REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE**

Belém, 23 de março de 2009.

**ELY BENEVIDES SOUSA FILHO**

Secretário de Estado de Educação, em exercício.

1. Identificação da democracia, gestão democrática e participação nos módulos do Progestão.
2. Identificação da democracia, gestão democrática e participação no plano de gestão da EEC.
3. Identificação da democracia, gestão democrática e participação nos questionários aplicados com os sujeitos universo da pesquisa da EEC.

### **Documentos analisados**

- Módulos do Progestão.
- Plano Estadual de Educação 1995/1999: Diretrizes para a melhoria do Ensino no Pará.
- Orientações para a Gestão Democrática da Escola Pública Estadual — Processo de Escolha para Diretor e Vice-diretor (1997).
- Política Educacional do Estado do Pará/2004.
- Projeto Pedagógico da Escola: orientações para sua elaboração (1998).
- I Conferência Estadual de Educação (2008).
- A Educação Básica no Pará — Elementos para uma Política Educacional Democrática e de Qualidade Pará Todos (Vol. I e II, 2008).
- Política de Educação Básica do Estado do Pará (2008).

**APÊNDICEB - Roteiro de questionário aplicado aos sujeitos da EEC****DADOS PESSOAIS**

1. Nome (opcional): \_\_\_\_\_
2. Idade: \_\_\_\_\_
3. Naturalidade: Conceição do Araguaia ( ) sim ( ) não Cidade/Estado?  
\_\_\_\_\_
4. Há quanto tempo em Conceição do Araguaia? \_\_\_\_\_
5. Graduação: \_\_\_\_\_
6. Pós-graduação: \_\_\_\_\_
7. Há quanto tempo você está na educação? \_\_\_\_\_
8. Há quantos anos você trabalha nesta escola? \_\_\_\_\_
9. Nesta escola, qual a sua carga horária semanal? \_\_\_\_\_
10. Área de atuação: \_\_\_\_\_
11. Além da Rede Estadual, você atua em outra rede de ensino? ( ) sim Qual (is)?  
\_\_\_\_\_ ( ) não
12. Nos últimos anos, você fez algum curso de aperfeiçoamento? ( ) sim ( ) não  
Qual(is):
  
13. Existe uma proposta da Rede Estadual de Educação para a Gestão da Escola desde 2001, o Progestão. Você o conhece?  
( ) sim. Qual sua opinião a respeito dessa proposta?  
( ) não. Por quê?

1. Como você avalia a influencia do Progestão nas ações dos gestores desta escola?

2-Você percebe diferenças entre a gestão que era feita na escola antes de seus profissionais realizarem o curso do Progestão com a gestão atual?

Sim ( )

Não( )

Em que aspectos?

3- A democracia participativa na escola pode ser considerada como resultado do curso Progestão?

Sim ( )

Não( )

Por quê?

4. Atualmente fala-se muito em gestão democrática na escola. Como você entende uma gestão democrática na escola?

5. Para você existe uma prática de democracia participativa na escola?

Sim ( )

Não( )

Por quê?

6. Para você o que significa democracia na escola?

7. A gestão constitui uma das formas de ação que assegura o exercício da democracia participativa na escola?

Sim ( )

Não( )

Porque?

8. Outras observações que gostaria de fazer a respeito da democracia participativa na escola ainda não mencionada.