



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**ANTONIA DEUSA SÁ**

**A EDUCAÇÃO BÁSICA NO AMAPÁ PÓS ESTADUALIZAÇÃO: PERSPECTIVAS  
DO PODER PÚBLICO E PERCEPÇÕES DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO**

**MACAPÁ**  
**2018**

**ANTONIA DEUSA SÁ**

**A EDUCAÇÃO BÁSICA NO AMAPÁ PÓS ESTADUALIZAÇÃO: PERSPECTIVAS  
DO PODER PÚBLICO E PERCEPÇÕES DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Planejamento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. José Francisco de Carvalho Ferreira.

Co-orientador: Prof. Dr. Iuri Cavlak

MACAPÁ  
2018

---

Sá, Antonia Deusa.

A educação básica no Amapá pós estadualização: perspectivas do poder público e percepções dos profissionais da educação / Antonia Deusa Sá; Orientador, José Francisco Carvalho Ferreira; Co-orientador, Yuri Cavlak. – 2018.

151 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação Mestrado em Desenvolvimento Regional.

1. Educação básica - Amapá. 2. Políticas educacionais. 3. Profissionais da educação. 4. Desigualdade social. I. Ferreira, José Francisco Carvalho, orientador. II. Cavlak, Yuri, co-orientador. III. Fundação Universidade Federal do Amapá. IV. Título.

379.81 S111e  
CDD. 22 ed.

---

ANTONIA DEUSA SÁ

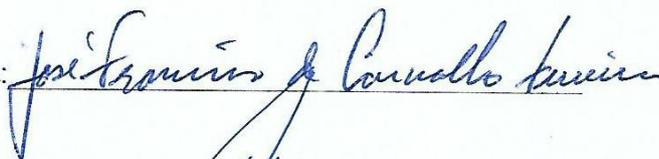
**A EDUCAÇÃO BÁSICA NO AMAPÁ PÓS ESTADUALIZAÇÃO: PERSPECTIVAS DO PODER PÚBLICO E PERCEPÇÕES DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

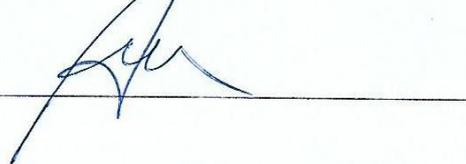
Data de aprovação: 30 de agosto de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

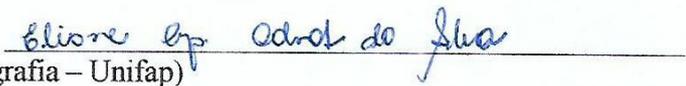
Prof. Dr. José Francisco de Carvalho Ferreira:  
Orientador (PPG/MDR – Unifap)



Prof. Dr. Antônio Sérgio Monteiro Filocreão  
Membro interno (PPG/MDR – Unifap)



Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eliane A. Cabral da Silva:  
Membro externo (Colegiado de Geografia – Unifap)



Prof. Dr. Raullyan Borja Lima e Silva:  
Suplente interno (PPG/MDR – Unifap)



Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Verônica Xavier Luna:  
Suplente externo (Colegiado de História – Unifap)



*Aos meus pais, Manoel e Emiliana (in memoriam), por me amarem,  
me educarem e oportunizarem a educação escolar.*

*Às minhas filhas, Karen Rebeca e Kristen Ester, por me  
aperfeiçoarem no amor, no cuidado e no exemplo.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo que ele é e faz: a vida, o amor, a sabedoria...

A toda a minha família, pelo amor, tolerância e suporte em tantos momentos.

Aos meus orientadores, Prof. Dr. Iuri Cavlak e Prof. Dr. José Francisco de Carvalho Ferreira, por me darem uma chance e suporte nesta jornada de aprender e crescer.

Ao meu amigo docente Marcos Távora Mendonça, pelo crédito ao meu trabalho e pela imensa presteza em me apresentar a alguns honoráveis mestres da educação básica do Amapá.

Ao meu amigo Júlio César Avis dos Santos, pela imprescindível ajuda com a pesquisa exploratória.

À minha amiga Eliane Fonseca, por me ajudar a travar e vencer uma batalha decisiva para a realização deste trabalho.

Aos profissionais da educação básica do estado que, gentil e pacientemente, me presentearam com parte do seu tempo, seu trabalho e sua história. Sem vocês, não haveria educação escolar, tampouco esta singela dissertação. Avante, mestres!

Por fim, mas não menos importante, a todos os professores do MDR.

De coração, obrigada a todos!

*A condição para o prestígio e para a eficácia do discurso da competência como discurso do conhecimento depende da afirmação tácita e da aceitação tácita da incompetência dos homens enquanto sujeitos sociais e políticos.*

**Marilena Chauí**

*Para que serve o sistema educacional – mais ainda, quando público –, se não for para lutar contra a alienação? Para ajudar a decifrar os enigmas do mundo, sobretudo o do estranhamento de um mundo produzido pelos próprios homens?*

**Emir Sader**

## RESUMO

Esta dissertação apresenta uma análise do desenvolvimento da educação básica no Amapá, desde a sua estadualização pela Constituição Federal de 1988 até 2003 – último ano previsto para vigência do Plano Decenal de Educação do Amapá e início do quarto mandato do governo estadual. Como novo estado da Federação, o Amapá precisou empreender uma reestruturação político-institucional em função das novas responsabilidades inerentes à gestão pública estadual, em um quadro de contínuo aumento populacional que demandava mais inclusão socioeconômica, o que implica acesso à educação, entre outros serviços públicos. Desde a CF/88 até o Plano Nacional de Educação de 2001, a educação básica no Brasil foi objeto de regulações e planos de educação apresentados pelo poder público e pela iniciativa popular, esta protagonizada por uma mobilização nacional dos profissionais da educação desde o período de redemocratização do país e que, embora perdendo força, perdurou na década de 1990. No embate de forças entre Estado e profissionais da educação, prevaleceram, em todos os casos, as propostas do poder público nacional, cujos reflexos se propagaram através do poder público estadual e suas respectivas instituições. A pesquisa realizada no Amapá – mais precisamente na capital Macapá – consiste em uma análise da elaboração e implementação das principais propostas do poder público estadual para desenvolvimento da educação básica deste estado, e também uma mensuração dos avanços da educação básica na vigência destas propostas. Em seguida, apresenta uma análise dos mesmos processos e propostas na forma como foram percebidos e vivenciados pelos profissionais da educação da rede pública de ensino do estado. Em termos gerais, os resultados da pesquisa indicam que no Amapá, assim como no Brasil, é comum o discurso oficial sobre educação pública de qualidade com gestão democrática, no entanto, os resultados quantitativos alcançados, além de insuficientes, não significaram necessariamente resultados qualitativos, tampouco implicaram processos democraticamente participativos, pois foram determinados pelo Estado em detrimento dos professores.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Desigualdade Social. Políticas de Educação. Gestão Democrática.

## ABSTRACT

This dissertation presents an analysis of the development of basic education in Amapá, since its establishment as a state by the Federal Constitution of 1988 until 2003 – last year scheduled for the Ten-Year Education Plan of Amapá, and beginning of the fourth mandate of the state government. As a new state of the Federation, Amapá needed to undertake a political-institutional restructuring concerning the new responsibilities inherent to state public management, in a context of continuous population growth that demanded more socioeconomic inclusion, which implies access to education, among other public services. Since the CF/88 until the National Education Plan of 2001, basic education in Brazil was subject to regulations and educational bills presented by the public power and popular initiative, which was carried out by a national mobilization of education professionals that began during the return of democracy of the country and which, although losing strength, lasted in the 1990s. In the clash of educational professionals with the State, the proposals of the national public authorities prevailed in all cases, whose repercussions were propagated through public power and its respective institutions in the states. The research carried out in Amapá – more precisely in the capital Macapá – consists of an analysis of the elaboration and implementation of the main proposals of the local Public Power for the development of the basic education in this state, as well as a measurement of the advances of the education in the validity of those proposals. Next, it presents an analysis of the same processes and proposals in the way they were perceived and experienced by the education professionals of the state public school system. In general terms, the results of the research indicate that in Amapá, as in Brazil, the official speech on quality public education with democratic management is common, however, the quantitative results achieved, besides insufficient, did not necessarily mean qualitative results, nor did they involve democratically participatory processes, for they were determined by the state public authorities over teachers.

Keywords: Development. Social Inequality. Education Policies. Democratic Management.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	- Educação dos chefes de família no Brasil em anos de estudo (1991) ...	37
Quadro 1	- Metas do Plano Decenal Educação para Todos .....	40
Gráfico 2	- Matrículas na educação básica no Brasil (1991/2000) .....	49
Gráfico 3	- Rendimento da educação básica no Brasil (1991/2000) .....	50
Gráfico 4	- Distribuição das matrículas por nível no Amapá (1992) .....	73
Gráfico 5	- Distribuição das matrículas por dependência administrativa no Amapá (1992) .....	73
Gráfico 6	- Rendimento do Ensino Fundamental – AP (1991) .....	74
Gráfico 7	- Rendimento do Ensino Médio – AP (1991) .....	74
Gráfico 8	- Docentes por formação no Amapá (1991) .....	75
Quadro 2	- Ações propostas pelo PDEEA .....	78
Gráfico 9	- Distribuição das matrículas por nível de ensino (1991) .....	80
Gráfico 10	- Distribuição das matrículas por nível de ensino (1994) .....	80
Gráfico 11	- Docentes por formação – AP (1991) .....	81
Gráfico 12	- Docentes por formação – AP (1994) .....	81
Quadro 3	- Projetos do PDSA .....	82
Gráfico 13	- Distribuição das matrículas na educação básica – AP (1997) .....	90
Gráfico 14	- Distribuição das matrículas na educação básica – AP (2000) .....	90
Gráfico 15	- Crescimento das redes de escolas do Amapá (1991-2003) .....	92
Gráfico 16	- Evolução do quadro de professores da educação básica – AP (1991-2003) .....	93
Gráfico 17	- Evolução da formação docente do Amapá (1991-2003) .....	94
Gráfico 18	- Crescimento do acesso à educação básica no Amapá (1991-2003) .....	95
Quadro 4	- Crescimento percentual das matrículas na educação básica – AP/BR (1991-2003) .....	95
Gráfico 19	- Evolução das matrículas por rede de escolas – AP (1991-2003) .....	96
Gráfico 20	- Evolução das matrículas da educação básica por nível e modalidade de ensino – AP (1991-2003) .....	97
Quadro 5	- Aumento relativo das matrículas nas redes de educação pública e privada .....	97
Gráfico 21	- Rendimento da educação básica no Amapá (1991-2003) .....	98

Fotografia 1	-	Publicação das obras do Governo Barcellos (com legenda original) ....	106
Quadro 6	-	Percepções docentes sobre a elaboração da Constituição do Amapá ....	108
Quadro 7	-	Percepções docentes sobre o PDEEA .....	110
Quadro 8	-	Percepções docentes sobre o PDSA e a educação no Amapá (1995-2002) .....	112
Quadro 9	-	Quadro 9 – Percepções docentes sobre as mudanças na educação no início do governo Waldez .....	122
Quadro 10	-	Percepções docentes sobre a educação básica no Amapá na década de 1990 .....	127

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de Gini da renda domiciliar per capita do Brasil, regiões e unidades federativas da região Norte (1991/2000) .....	35
Tabela 2 – Alfabetização da população brasileira entre 7 e 14 anos (1991) .....	37
Tabela 3 – Índice de alfabetização da população brasileira acima de 5 anos – 1991/2000 (%) .....	37
Tabela 4 – Distribuição das matrículas da educação básica no Brasil (1991/2000).....	49
Tabela 5 – Rendimento dos alunos no Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Brasil (2000-2001) .....	49
Tabela 6 – O analfabetismo no Amapá e no Brasil (1991) .....	71
Tabela 7 – Número de escolas e matrículas por dependência administrativa – AP (1991) .....	72
Tabela 8 – Número de escolas, matrículas e docentes por dependência administrativa – AP (1991/1994).....	72
Tabela 9 – Número de escolas, matrículas e docentes por dependência administrativa – AP (1997-2000) .....	89
Tabela 10 – Índice de analfabetismo no Amapá e no Brasil (1991-2000) .....	89
Tabela 11 – Índices de aprovação na educação básica – AP/BR (1991-2003) .....	981

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ALCMS	Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANPED	Associação nacional de Pós-Graduação e Pesquisa
CBE	Conferência Brasileiras de Educação
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CNBB/MEB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNMB	Confederação Nacional das Mulheres do Brasil
CNI	Confederação Nacional das Indústrias
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CRDS	Centro de Referência para o Desenvolvimento Sustentável do Amapá
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EF	Ensino Fundamental
EFA	Education For All
FHC	Fernando Henrique Cardoso
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
ENAD	Escola Nacional de Administração Pública
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICOMI	Indústria e Comércio de Minérios
IEE/PUC	Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPESAP	Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NAE	Núcleos de Ação Educativa
NEM	Núcleo de Educação da Universidade Federal do Pará
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OREALC	Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe
PDV	Programa de Demissão Voluntária
PDEEA	Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá
PDSA	Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá
PEE	Plano Estadual de Educação
PE	Profissional da Educação
PED	Profissional da Educação – Diretor
PEO	Profissional da Educação – Orientador
PEP	Profissional da Educação – Professor
PET	Profissional da Educação – Técnico
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Program for International Student Assessment
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEED	Secretaria de Estado de Educação
SEECE	Secretaria de Estado de Educação e Cultura
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E A EDUCAÇÃO .....</b>	<b>23</b>
2.1	A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E AS PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO NA DÉCADA DE 1990 .....	27
2.2	O PLANO DECENAL EDUCAÇÃO PARA TODOS .....	31
<b>2.2.1</b>	<b>Perspectivas da educação fundamental na década de 1990 .....</b>	<b>34</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Obstáculos a enfrentar .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Universalizar o Ensino Fundamental e erradicar o analfabetismo .....</b>	<b>39</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Metas e instrumentos do Plano .....</b>	<b>40</b>
2.3	A NOVA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB) .....	44
2.4	O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF) .....	45
2.5	UMA AVALIAÇÃO DA DÉCADA DE 1990: RESULTADOS DO PLANO DECENAL EDUCAÇÃO PARA TODOS .....	46
2.6	O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) .....	52
<b>2.6.1</b>	<b>O PNE proposta da sociedade e O PNE proposta do executivo .....</b>	<b>53</b>
<b>3</b>	<b>O ESTADO DO AMAPÁ E A EDUCAÇÃO .....</b>	<b>57</b>
3.1	O ESTADO .....	58
3.2	UM DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO AMAPÁ NA DÉCADA DE 1980 .....	60
3.3	PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO AMAPÁ NA DÉCADA DE 1990 .....	65
<b>3.3.1</b>	<b>O Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá (PDEEA) .....</b>	<b>67</b>
3.3.1.1	Situação da educação no Amapá e os obstáculos a enfrentar .....	70
3.3.1.2	Política de educação do estado: diretrizes, metas e ações do PDEEA .....	76
<b>3.3.2</b>	<b>Avanços da educação no período do primeiro governo do estado (1991- 1994) .....</b>	<b>79</b>
<b>3.3.3</b>	<b>O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA) .....</b>	<b>81</b>
3.3.3.1	Diretrizes Curriculares para o estado do Amapá .....	83
3.3.3.1.1	<i>A escola real e a escola ideal no Amapá .....</i>	<i>85</i>

<b>3.3.4</b>	<b>Avanços da educação no período do PDSA (1995-2002) .....</b>	<b>88</b>
3.3.4.1	A alfabetização (o analfabetismo) .....	90
3.3.4.2	As escolas públicas e privadas .....	91
3.3.4.3	Os profissionais da educação .....	92
3.3.4.4	As matrículas .....	94
3.3.4.5	O rendimento da educação básica .....	97
<b>4</b>	<b>PERCEPÇÕES DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: A DINÂMICA DA EDUCAÇÃO NO AMAPÁ PELOS SEUS AGENTES REAIS .....</b>	<b>100</b>
4.1	PERCEPÇÕES DOCENTES: DE TERRITÓRIO A ESTADO .....	103
4.2	PERCEPÇÕES DOCENTES: A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO AMAPÁ .....	107
4.3	PERCEPÇÕES DOCENTES: O PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ .....	109
4.4	PERCEPÇÕES DOCENTES: A EDUCAÇÃO NO PDSA .....	111
4.5	PERCEPÇÕES DOCENTES: O INÍCIO DE UM NOVO GOVERNO ESTADUAL E O FIM DO PDSA .....	122
4.6	PERCEPÇÕES DOCENTES: AVANÇOS (E RETROCESSOS) DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO AMAPÁ NA DÉCADA DE 1990 .....	125
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>133</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>141</b>
	<b>APÊNDICE A CLASSIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS .....</b>	<b>148</b>
	<b>APÊNDICE B ROTEIRO DAS ENTREVISTAS .....</b>	<b>149</b>
	<b>APÊNDICE C TERMO DE ESCLARECIMENTO E CONSENTIMENTO .....</b>	<b>150</b>
	<b>ANEXO A OFÍCIO DO SECRETÁRIO DE ESTADO DE EDUCAÇÃO PARA O GOVERNADOR DO AMAPÁ .....</b>	<b>151</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Ao analisar a educação no Brasil, no período de sua redemocratização (década de 1980), verifica-se que o país apresentava dados alarmantes de mais 30% dos adultos analfabetos e numeroso contingente de crianças e jovens sem acesso à escolarização básica. Este período foi marcado por grande efervescência no meio educacional com vistas à elaboração da nova Constituição Federal (CF/88), quando multiplicaram-se iniciativas de política educacional popular por parte dos educadores mobilizados, como propostas de educação para o texto da CF/88, um projeto de Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB) e um projeto de Plano Nacional de Educação (PNE). Na década seguinte, a maioria das iniciativas populares foi frustrada por reformas educativas que seguiram políticas neoliberais, desprovidas de uma cultura cívica capaz de alterar a estrutura educacional do país e remover as raízes históricas de subalternização das classes populares (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1990; SAVIANI, 2007).

Na análise da situação nacional, contida no Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993), os desafios econômicos de um longo período de instabilidade e recessão no país produziram e potencializaram altos níveis de desigualdade social e regional, com mais de 39 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza e com níveis mínimos de oportunidades sociais como acesso a serviços de saúde e educação; por conseguinte, o pleno exercício da cidadania encontrava-se comprometido. Segundo o Plano supracitado, a precariedade da educação era estrutural, resultante das precárias condições sociais, econômicas e políticas do país, pois o desenvolvimento da educação é interdependente do desenvolvimento socioeconômico.

Para Souza (2012), desenvolvimento consiste em crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento demográfico, que envolve mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais. Para Furtado (2004), o crescimento econômico brasileiro foi fundado na preservação dos privilégios das elites e consecução de seus projetos de modernização, sem um projeto social subjacente. Para este autor, o crescimento econômico se metamorfoseia em desenvolvimento quando além de dispor de recursos para investir, também se promove uma efetiva melhoria das condições de vida da população.

A CF/88, embora preconizasse avanços concernentes ao direito à educação, não estabeleceu os mecanismos de efetivação dos referidos avanços. Mesmo com a nova LDB/96, o Estado não definiu nem fez investimentos necessários para corrigir o déficit histórico da

educação nacional, abrindo assim um precedente para a criação de novas leis regulatórias da educação nacional (SAVIANI, 2003, 2007, 2013).

Em 1993, o Ministério da Educação (MEC) apresentou o Plano Decenal de Educação para Todos, com previsão de vigência de 10 anos, cujo objetivo era erradicar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental no Brasil. Para isso, convocou os entes da Federação a pactuarem com as metas do Plano e, por sua vez, também elaborarem seus próprios planos decenais seguindo as mesmas premissas nacionais, consolidadas na Semana Nacional de Educação para Todos, realizada pelo MEC em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993.

O estado do Amapá se fez presente no evento e, à semelhança dos outros entes da federação, firmou o *Compromisso Nacional com a Educação para Todos*, ou seja, pactuou com os critérios e compromissos de efetivação do Plano Decenal, que indicavam a necessidade de uma profunda reforma estrutural dos sistemas de educação nas três instâncias: federal, estadual e municipal, sendo também imprescindível superar o corporativismo e a política clientelista, tanto por parte da administração pública quanto dos sindicatos, e estabelecer instrumentos favoráveis à continuidade e sustentação das políticas educacionais e à gestão dos sistemas e das unidades escolares (BRASIL, 1993).

Pelos dados do Censo Demográfico 2000 (IBGE, 2000), verifica-se que houveram consideráveis avanços na educação nacional no que tange ao acesso ao Ensino Fundamental, porém a problemática do analfabetismo e das desigualdades sociais e regionais de acesso à educação não foram resolvidas de fato. Carneiro (2012) aponta para a precariedade da etapa final da educação básica – o Ensino Médio – intitulada pelo autor como “o gargalo da educação no Brasil”, pois este nível de ensino continuou a apresentar insuficiência de oportunidades de acesso e êxito mesmo após todas as regulações da década de 1990.

Ao analisar os resultados do Plano Decenal Educação pra Todos, Gadotti (2000) verifica que a discussão da educação nacional é cíclica, ou seja, quando aparecem as grandes conferências, reaparece a discussão. Esta descontinuidade implica o risco de perder não apenas o trabalho realizado, mas a discussão e o movimento que o sucedeu em todos os estados brasileiros e resultou nos respectivos planos decenais estaduais. O autor sugere que o Estado deve ir além da retórica e assinatura de documentos, deve se articular em nível federal, estadual e municipal para mobilizar a sociedade civil, em especial, as escolas rumo à **educação para todos** (grifo da autora) proposta na *Declaração Mundial de Educação para Todos*, resultante da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em 1990, em Jomtien na Tailândia (BRASIL, 1993).

Desde a Conferência Mundial de Educação para Todos e a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, à elaboração e aprovação da LDB/96 e do PNE/2001, o processo de elaboração dos Planos e Leis concernentes à educação nacional (e por extensão das respectivas políticas públicas de educação) foi conduzido pelo Poder Executivo em simbiose com o Legislativo, sob pressões de organismos internacionais (Banco Mundial e Unesco, entre outros), cujas demandas são de caráter neoliberal. Os educadores mobilizados, e as propostas resultantes dos diversos congressos de educação, buscavam fazer um contraponto à conjuntura nacional e internacional de mudanças estruturais originadas do processo de globalização, divisão internacional do trabalho e consolidação do neoliberalismo com vistas à privatização da educação no Brasil (BOLLMANN, 2010).

Na análise das propostas de políticas públicas (do Estado e dos educadores mobilizados) para responder às imensas demandas do setor educacional do Brasil após a abertura política e as novas configurações ocasionadas pela CF/88, constata-se que, no embate de forças a nível nacional, prevaleceram as propostas e meios forjados pelo Estado e seus aparelhos, em detrimento das propostas e anseios dos profissionais da educação, e da grande mobilização e engajamento destes profissionais. Dada esta constatação, pareceu pertinente desenvolver uma pesquisa a nível local (estadual) para avaliar as propostas e ações do poder público estadual concernentes à educação, seus respectivos resultados, o engajamento dos profissionais da educação nestes planejamentos e as percepções docentes sobre os processos pertinentes ao tema.

A pesquisa consiste em uma análise das políticas de educação em nível macro (o quadro nacional) e em nível micro (o estadual) entre 1988 e 2003 (com maior enfoque na década de 1990), estabelecendo similaridades e discrepâncias entres estas esferas no que tange ao planejamento e execução das políticas de educação e na correlação de forças entre o aparato estatal e os profissionais da educação sobre o desenvolvimento da educação básica. Utiliza-se a premissa da configuração do conhecimento histórico-educacional como um movimento que parte da visão global fragmentada e indeterminada (síncrese) e atinge, por meio da abstração (análise) um todo concreto e lógico. Desta forma, objetiva-se reconstruir as relações reais que caracterizam a educação como um fenômeno concreto, inserido em uma totalidade (política, econômica e social) concreta e, portanto, socialmente determinado (SAVIANI, 2007).

Neste tipo de pesquisa, que busca reconstruir um processo para obter generalizações históricas, o pesquisador se aproxima do historiador, utilizando suas pesquisas ou indo diretamente às fontes primárias, como documentos públicos estatais ou não estatais. Portanto,

o método histórico e a análise documental revelaram-se adequados aos propósitos desta pesquisa, tanto em escala nacional – para apresentar de forma cronológica as mobilizações dos educadores em face dos planejamentos e normatizações da educação nacional, quanto em escala local – para fazer um resgate dos processos de planejamento e normatizações da educação do estado, assim como os possíveis resultados na educação básica do estado. (CEBRAP, 2016, p. 18).

Para Gil (1989, p. 73), a análise documental difere da pesquisa bibliográfica, pois, enquanto esta utiliza contribuição de diversos autores sobre o tema, aquela utiliza materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Os documentos de “primeira mão” constituem as fontes que ainda não receberam nenhum tratamento analítico. Dois documentos de primeira mão foram selecionados para a presente investigação por se tratar de documentos oficiais do Executivo estadual com prospecção para o período em análise: O Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá (PDEEA), elaborado durante o governo estadual de Barcellos, e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), mais especificamente as Diretrizes Curriculares para o estado do Amapá, elaborados no governo estadual de João Alberto Capiberibe.

Enquanto os planos estaduais foram utilizados para embasar a análise descritiva do que foi planejado na educação básica no Amapá, os “5 Indicadores de Qualidade na Educação” estabelecidos pela Unicef, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (INEP-MEC, 2004) foram utilizados para aferir o efetuado, sendo eles: número de escolas (públicas e privadas); número de profissionais da educação (e respectiva formação); matrículas; taxas de alfabetização, analfabetismo e conclusão da educação básica; acesso à educação especial e de jovens e adultos<sup>1</sup>.

Para fazer uma análise dos resultados da educação no recorte temporal de 1991-2003 foi seguida a proposição de Coelho (2016, p. 80) para avaliação de uma política pública: os indicadores de valor devem ser buscados na literatura mais teórica e normativa (para as seções 2 e 3), enquanto um balanço dos resultados de estudos empíricos “deve permitir ao leitor identificar os consensos que já existem em cada área de política, isto é, sobre o que é desejável e razoável esperar tanto em termos de processo quanto de resultados”.

---

<sup>1</sup> Considerando-se o fato de que dados censitários da educação especial e de jovens e adultos não estejam devidamente registrados nos censos escolares de 1991 a 1995, este indicador constará apenas de uma demonstração das matrículas a partir de 1997.

Para o Coelho (2016), a avaliação de uma política pública apresenta um julgamento de valor, ou seja, um julgamento sobre a adequação daquilo que foi descrito a certos parâmetros ou critérios determinados por indicadores, sem necessariamente buscar entender, descrever relações e mecanismos e caracterizar processos. A pesquisa associada à avaliação é sempre acompanhada de um julgamento sobre a adequação daquilo que foi descrito a certos parâmetros ou critérios. Esse julgamento poderá constituir instrumentos para orientar decisões sobre a continuidade, as mudanças ou a descontinuidade da política ou ação avaliada. Distingue-se “indicadores intermediários ou de esforços” (o número de profissionais contratados em uma escola, por exemplo) e “indicadores-produto”, a saber, os resultados alcançados pelo processo. Enquanto os indicadores de esforços quantificam os recursos disponibilizados, os indicadores-produto retratam avanços ou retrocessos nas condições de vida do público afetado por determinada política. A proporção de crianças fora da escola, o nível de conhecimento dos jovens, ou o acesso a bens culturais são exemplo de indicadores-produto.

Seguindo a proposta de (COELHO, 2016), a análise estatística dos avanços da educação básica se mostrou relevante para a pesquisa, uma vez que objetivou-se fazer uma avaliação de políticas sociais (educacionais) no que tange a alcançar os resultados almejados, ou seja, se está entregando o que é esperado. Registros estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os censos escolares do INEP foram usados para corroborar com a perspectiva obtida na análise documental, assim como oferecer resultados concernentes ao *quantum* integral da população em análise. Os dados estatísticos também foram utilizados para propiciar uma comparação entre “o planejado e o efetuado”, abrangendo comparações entre os índices de educação pública e privada, e os avanços ou retrocessos dos níveis da educação básica.

Para a análise quantitativa, foram selecionados dados censitários da população amapaense em 1991 e 2000, e dados dos censos escolares<sup>2</sup> de 1991 a 2003. A pesquisa dos dados censitários da educação foi estendida até 2003 para cobrir toda a prospecção do PDEEA, e também verificar uma possível continuidade da tendência observada na década de 1990.

Em 1991 foi promulgada a Constituição do Estadual do Amapá (AMAPÁ, 1991); em 1993 ocorreu a elaboração do PDEEA em conformidade ao Plano Decenal nacional (AMAPÁ, 1993); em 1995 foi adotado PDSA como plano de governo do estado (AMAPÁ,

---

<sup>2</sup> Os dados do censo escolar são aferidos no mês de março de cada ano.

1995) e que promoveu a elaboração de documento estruturante e normativo para a educação básica do estado – as Diretrizes Curriculares (AMAPÁ, 2002). No final da década de 1990 ocorreram trabalhos dentro da Secretaria de Estado de Educação (SEED) para elaboração de um Plano Estadual de Educação (PEE), em período subsequente à aprovação no PNE/2001.

As ações do Estado e suas instituições normativas sobre a educação pública constituíram o escopo para a questão norteadora desta pesquisa: como ocorreram os processos de gestão – intenções e ações, meios e fins – da educação básica no Amapá na percepção dos profissionais da educação básica e qual o nível de participação docente – o engajamento dos profissionais da educação – nos referidos processos?

Para responder à pergunta norteadora desta pesquisa, foi necessário a realização de uma análise qualitativa do processo educativo em seus diversos aspectos, de acordo com a concepção weberiana de pesquisa social (MINAYO; SANCHEZ, 1993) na qual cabe ao pesquisador compreender o significado da ação humana para seus agentes, neste caso, os profissionais da educação.

O embate sobre a cientificidade das ciências sociais, em comparação com as ciências da natureza, constitui um conflito no campo da investigação científica. Embora alguns busquem processos uniformes para compreender o natural e o social, outros reivindicam plena diferença e especificidade nas investigações do campo humano, pois a cientificidade não pode ser reduzida a uma única forma de conhecer, e a objetivação própria das ciências naturais podem descaracterizar a essência dos processos e fenômenos sociais: o sentido dado pela subjetividade (MINAYO, 2002).

Para Minayo (2002), o objeto das ciências sociais é histórico, visto que as sociedades humanas vivem uma configuração social específica caracterizada pela provisoriade e pelo dinamismo, na qual o presente é marcado pelo passado e projetado para o futuro. Por conseguinte, enquanto o objeto de estudo das ciências sociais tem consciência histórica, este atribui significado e intencionalidade às suas ações e construções. Embora a busca pela objetivação na pesquisa social seja pertinente, o objeto das ciências sociais é essencialmente qualitativo, portanto, explicar uma dada realidade social implica toda a riqueza de significados emanados do dinamismo individual e coletivo. Seguindo essa premissa, a pesquisa de campo tornou-se imprescindível para elaborar-se uma representação da educação no Amapá.

Ainda na fase exploratória da pesquisa, quando foram realizadas algumas entrevistas informais com técnicos da SEED, foram delimitados o tema e o objeto de pesquisa, determinado o recorte temporal e o público que comporia a amostra da população de

profissionais da educação do Amapá. O primeiro critério de seleção dos entrevistados foi ter trabalhado efetivamente na educação pública estadual<sup>3</sup> no período delimitado ou em grande parte dele. Dada a dificuldade de contatar muitos profissionais (alguns por já estarem aposentados, outros não se mostrarem disponíveis), e dado o caráter qualitativo da pesquisa de campo, a amostra representativa do universo da pesquisa foi selecionada por acessibilidade e tipicidade (GIL, 1989). Esta foi constituída por 16 profissionais da educação com formação em diferentes áreas do conhecimento e que atuam em diferentes setores e escolas da educação pública em Macapá – capital do Amapá.

Entrevistas semiestruturadas foram utilizadas para a coleta de dados primários, haja vista que esta técnica “é bastante adequada para obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem [...] pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca de suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes” (SELLTIZ et al., 1967 apud GIL, 1998, p. 113). Estas entrevistas foram realizadas entre abril a novembro de 2017, seguindo um conjunto de eventos e perguntas organizados em ordem cronológica e previamente apresentados ao entrevistado, com vistas à obtenção dos dados para a construção das trajetórias históricas, como prescreve Lima (2016).

As entrevistas foram gravadas integralmente e transcritas de forma estruturada seguindo o roteiro cronológico do questionário. Informações inconsistentes ou incompatíveis ao momento histórico<sup>4</sup> foram comparadas entre si, em não havendo nenhum dado que lhes conferisse algum respaldo verídico, as mesmas foram descartadas do uso no trabalho.

Para Gil (1989), os dados coletados nas entrevistas são suscetíveis de classificação e quantificação, dessa forma, as repostas foram agrupadas em categorias seguindo princípios de favorabilidade, desfavorabilidade, neutralidade e ausência de conhecimento sobre o fenômeno específico. Foram selecionadas algumas respostas bem estruturadas e alinhadas com o tema para, então, seguir-se o exaustivo agrupamento de todas as respostas das outras entrevistas sobre os respectivos temas. Respostas mais complexas ou que implicam alto grau de subjetividade foram apresentadas em citação direta, seguida de possíveis críticas ou complementos à luz das percepções categorizadas e dos fatos históricos registrados.

A seção 2 consiste em um breve resgate da mobilização dos setores organizados da educação nacional em torno da promulgação da CF/88, uma análise da educação nacional como reflexo das condições socioeconômicas do Brasil, uma análise crítica sobre as ações do

---

<sup>3</sup> Dois entrevistados desempenharam funções docentes tanto na rede estadual quanto na municipal, ambas coordenadas pela SEED.

<sup>4</sup> Em alguns casos o entrevistado não tinha certeza se determinado fato tinha ocorrido em uma data específica, em outros casos houve confusão de datas.

poder público no que tange ao Plano Decenal Educação para Todos, a LDB/96, o Fundef e o PNE/2001, assim como o embate de forças entre o poder público nacional e o movimento organizado dos professores para propor novos rumos à educação nacional.

A seção 3 consiste em uma análise socioeconômica do Amapá, das condições da educação no final do período de território nacional e no período após a estadualização. Apresenta a evolução quantitativa da educação básica – pública e privada – no estado, em paralelo à ordem cronológica das principais propostas do Executivo estadual, no que tange à educação básica pública: o PDEEA e o PDSA através das Diretrizes Curriculares da Educação Escolar Básica do Estado do Amapá.

Na seção 4, são apresentados os resultados qualitativos da pesquisa de campo como o objetivo de construir uma representação das transformações na educação da forma como foi percebida pelos entrevistados, haja vista que as regulações estaduais da educação pública do período proclamam seguir os princípios da gestão democrática fundamentada sobre o jargão da autonomia pedagógico-administrativa da escola e responsabilização desta pela consecução das respectivas propostas educativas, pois os modelos de gestão da educação propostos pelo PDEEA e pelo PDSA pressupõem a participação efetiva de todos os envolvidos no processo educativo, em especial aqueles responsabilizados pela execução do processo *in loco*: os professores (AMAPÁ, 1993, 1995, 1999, 2002).

Com base em Minayo (2002), a contribuição desta investigação consiste na apresentação dos resultados da pesquisa de campo como uma representação social da educação no Amapá na década de 1990, uma teorização local que dialoga com a abordagem teórica mais ampla. Além de estabelecer um marco complementar das abordagens anteriores, apresenta um produto provisório integrado à historicidade do processo educativo e provoca mais questionamentos sobre a educação do Amapá que poderão ser objeto de pesquisa de estudos posteriores.

## 2 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E A EDUCAÇÃO

O retorno da experiência democrática, após um período de 21 anos de ditadura militar, e a elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/88) promoveram uma grande efervescência política no Brasil na década de 80. Embora os indicadores econômicos demonstrassem um período de recessão e perda, chegando-se a nomear os anos 80 de década perdida<sup>5</sup>, Saviani (2007) classifica este período como o mais fértil da história brasileira, no que tange à organização da educação.

Essa condição favorável se deve não somente à abertura democrática, mas também a outros fatores importantes, como a ascensão ao executivo, em vários estados e municípios, de governos de oposição ao governo militar, um governo civil na presidência da República, a campanha “Diretas Já”, a organização e mobilização do campo educacional para as conferências brasileiras de educação e a criação de novos veículos para fazer circular as ideias pedagógicas contra-hegemônicas (SAVIANI, 2007).

No campo educacional, da década de 1980, além da Associação Nacional de Educação (ANDE), da Associação nacional de Pós-Graduação e Pesquisa (ANPED) e do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), recém formadas na década anterior, surgiram associações e sindicatos para os profissionais da educação da rede pública de 1º e 2º graus, chegando a dois milhões de representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE). Também foi fundada, em 1981, a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), computando 67 associações de professores (SAVIANI, 2007).

A organização dos profissionais da educação tinha caráter sociopolítico e reivindicativo, pois, ao mesmo tempo que buscava uma escola pública e de qualidade para todos, promovia muitas greves durante toda a década de 1980. No que tange ao caráter reivindicativo da organização dos profissionais da educação, CNTE e ANDES articularam os sindicatos de vários estados para reivindicar questões econômicas e corporativas.

No que tange às questões sociopolíticas, neste período, ANDE, CEDES E ANPED organizaram as Conferências Brasileiras de Educação (CBE). A I CBE (1980) teve como tema: “A política educacional”; a II CBE (1982) teve como tema “Educação: perspectiva na democratização da sociedade”; a III CBE (1984): “Da crítica às propostas de ação”; a IV CBE

---

<sup>5</sup> A avaliação de “década perdida” surgiu quando a Organização das Nações Unidas (ONU), na conferência de 1990 em Paris, reconheceu o fracasso do seu programa mundial de ação para desenvolvimento dos países mais pobres.

(1986): “A educação e a Constituinte”; V CBE (1988): “A Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional”; VI CBE (1991): “Política nacional de educação” (SAVIANI, 2007).

Desde a gênese das CBEs, interdependência entre política educacional e políticas sociais, democracia e gestão democrática são temas norteadores da discussão sobre a problemática social e educacional, uma vez que o quadro político brasileiro, incompatível com as aspirações da coletividade, é marcado por práticas clientelistas anacrônicas e antidemocráticas nas Secretarias de Educação onde há interferência político-partidária.

As representações dos educadores fizeram um conclave sobre o excesso de interesses alheios à educação e aos interesses da coletividade e à urgente necessidade de plena liberdade administrativa dos sistemas estaduais e municipais de ensino, como também das próprias Secretarias. Estas deveriam ter plena liberdade para elaborar e implantar uma política educacional endógena em detrimento de projetos federais, bem como autonomia para uso das verbas concernentes à educação (ANDE, ANPED, CEDES, 1986 apud GHIRALDELLI JÚNIOR, 1990).

A IV CBE, realizada no período da Constituinte, na cidade de Goiânia-GO, contou com cinco mil participantes, oriundos de todos os estados do Brasil, inclusive do Amapá, como foi confirmado com alguns técnicos educacionais<sup>6</sup> que atuavam da Secretaria de Estado de Educação (SEED) na época das CBEs e que ainda permanecem ativos no trabalho desta Secretaria. Alguns destes profissionais integraram a amostra para a pesquisa empírica tratada na seção 4 deste trabalho.

Na CBE houve amplo debate sobre os problemas da educação brasileira, culminando na Carta de Goiânia – uma proposta de princípios educacionais básicos a serem inscritos na nova Carta Constituinte do Brasil, que seria aprovada em 5 de outubro de 1988. A Carta de Goiânia fez ampla análise não apenas da política educacional, mas também das políticas sociais e toda a problemática das condições de desigualdade social e miséria em que se encontrava grande parcela do povo brasileiro. Denunciou a precariedade vergonhosa em que se encontrava a educação e também denunciou o sistema político governamental incapaz de romper o estigma da concentração da riqueza em uma pequena parcela da sociedade, enquanto a maioria da população se encontrava em condições de extrema pobreza material e injustiça social, persistindo

---

<sup>6</sup> Em entrevista com os técnicos da SEED, não foi possível localizar algum técnico que tenha feito parte desta Conferência. Os mesmos já se encontram aposentados ou falecidos.

uma política econômica, e particularmente salarial, marcada pela desigual distribuição de renda, cujas expressões são a questão agrária e a violência social contra os trabalhadores rurais; o enorme endividamento externo; a dívida pública; o precário atendimento às necessidades de escolarização da população e a outras necessidades sociais como saúde, assistência e previdência social (ANDE, ANPED, CEDES, 1986 apud GHIRALDELLI JÚNIOR, 1990. p. 225).

Além de ratificar a problemática da educação básica nacional na década de 1980 e as perspectivas de renovação democrática, a Carta de Goiânia (IV CBE) exemplificou a precariedade da educação nacional:

- Mais de 50% de alunos repetentes ou excluídos ao longo da 1ª série do ensino de 1º grau;
- cerca de 30% de crianças e jovens na faixa dos 7 aos 14 anos fora da escola; - 30% de analfabetos adultos e numeroso contingente de jovens e adultos sem acesso à escolarização básica;
- 22% de professores leigos;
- precária formação e aperfeiçoamento profissional de professores de todo o país;
- salários aviltados em todos os graus de ensino (ANDE, ANPED, CEDES, 1986 apud GHIRALDELLI JÚNIOR, 1990, p. 226).

Também foram propostos princípios educacionais que deveriam ser inscritos no texto constitucional, iniciando com a afirmação da educação como direito de todos e dever do Estado. Foi exigida a obrigatoriedade da universalização do Ensino Fundamental (1º Grau com 8 anos de duração) público e gratuito, enquanto o 2º Grau (Ensino Médio) foi apresentado apenas como direito progressivo, mas sem implicar obrigatoriedade, sendo possível inferir que tal fato se deu devido ao extraordinário fracasso escolar já nas primeiras séries da educação básica constituir uma enorme e urgente tarefa de superação.

No total, foram formulados 21 princípios que abrangem o direito à educação pública em todos os níveis de ensino e estendida a todos; o dever do Estado de prover os recursos necessários ao cumprimento desta; obrigatoriedade de oferecimento de creches e pré-escolas com caráter pedagógico para crianças até os 7 anos de idade; prover o Ensino Fundamental para todos os jovens e adultos que foram excluídos da escola ou a ela não tiveram acesso na idade própria; a exclusividade da aplicação dos recursos públicos destinados à educação; exclusividade de verbas para merenda escolar e a garantia oferecida pelo Estado à sociedade civil de controlar a política educacional em nível federal, estadual e municipal. Como último

princípio foi ratificada a manutenção de algumas Emendas Constitucionais<sup>7</sup> referentes à regulamentação da aplicação em educação de percentual mínimo da arrecadação dos impostos federal, estadual e municipal bem como os repasses da União, estando o não cumprimento passível de sanções jurídicas.

A Carta de Goiânia demonstrou os principais problemas da educação na década de 1980 e fez uma proposição clara e objetiva para que, com a abertura política e formação da Assembleia Constituinte, fossem redesenhados novos modos de pensar o Brasil em suas especificidades econômicas, sociais e culturais. Seria preciso transcender o falido modelo tecnocrático e econômico de desenvolvimento a qualquer custo, uma vez que os dados censitários já demonstravam que quem pagou a maior conta foi o povo, especificamente as camadas dos menos abastados e dos menos instruídos.

Ao realizar um balanço da década de 1980 e a experiência de mobilização e entusiasmo no campo educacional, Saviani (2007) analisa que as reivindicações e propostas sociopolíticas não obtiveram pleno êxito em nível nacional em decorrência dos embates com obstáculos históricos de interesses excludentes e descontinuidade das políticas públicas, em especial as políticas educacionais no Brasil. Ademais, a abertura democrática<sup>8</sup> em vez de desmantelar o regime militar, visava garantir a continuidade da ordem socioeconômica vigente e impedir que as classes subalternas tivessem maior acesso ao poder, como é evidenciado por Fernandes (1986).

Na década de 1980, houve considerável instrumentalização dos educadores para propor novas políticas educacionais contra-hegemônicas<sup>9</sup> e elaborar possíveis estratégias para contrapor a histórica estrutura sociopolítica nacional e assegurar que os avanços obtidos no

---

<sup>7</sup> Foram mantidas: Emenda Calmon (EC 24, § 4º do Art.176 da Constituição Federal; Lei Nº 7.348, de 24 de julho de 1985): Determina que anualmente, a União aplicará nunca menos de 13% (treze por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Emenda Constitucional nº 23, de 02 de dezembro de 1983 (Emenda Passos Porto): Elevou a taxa do Fundo de Participação dos Estados para 14%, e a taxa do Fundo de Participação dos Municípios para 16%. Emenda Constitucional Nº 27, de 28 de novembro de 1985 (Irajá Rodrigues): altera os Artigos Nº 21, 23, 25 e 26; a alteração do Art. 25 também dispõe sobre a arrecadação dos impostos e define a distribuição da União (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1990).

<sup>8</sup> Para Fernandes (1986), o período de transição democrática aponta para uma “democracia à brasileira” em vez de uma “revolução democrática e uma “democracia real”. Em outras palavras, como já intrínseco à história das mudanças sociais no Brasil, a maioria do povo brasileiro se viu à margem do processo de redemocratização “lenta e gradual” que se consolidou. Apesar dos esforços do movimento operário, dos partidos de esquerda e dos intelectuais que simbolizavam o pensamento contra-hegemônico, não se superou o estigma histórico de uma burguesia incapaz de romper as amarras imperialistas que impedem o desenvolvimento do Brasil.

<sup>9</sup> Teoricamente, foram realizadas tentativas de propor práticas educativas de caráter transformador, ou seja, as propostas ditas transformadoras propunham uma educação do povo e pelo povo, embora Saviani reconheça que tal expressão não continha um claro conceito de “classe”. A almejada autonomia pedagógica do povo logo foi absorvida pelo Estado e pela escola assim que o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu alguns governos municipais (SAVIANI, 2007).

papel fossem efetivados. Em alguns estados<sup>10</sup> e municípios, a partir de 1982, com a eleição de governos de oposição ao regime militar, multiplicaram-se iniciativas de política educacional de interesse popular para jovens e crianças, no entanto, logo na década de 1990, essas iniciativas foram frustradas com a ascensão de governos neoliberais e a promoção de reformas educativas neoconservadoras (SAVIANI, 2007).

## 2.1 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E AS PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO NA DÉCADA DE 1990

É comum na história brasileira, em períodos de crise econômica e política, realizar reformas constitucionais que implicam em novas leis para a educação, uma vez que estas são indissociáveis, pois a Constituição estabelece os princípios que nortearão as novas leis e determina obrigações ao Congresso Nacional para elaboração daquelas. Isso ocorreu em quase todos os momentos de rupturas políticas do século XX. Ocorreu na Ditadura e, portanto, espera-se que ocorra na Nova Democracia, pois a reformulação das políticas públicas e mesmo uma nova constituição parece ser a consequência comum às crises da superestrutura, sem, no entanto, mudar o status quo da estrutura social total (AVEIRO, 2002).

Apesar da expressiva mobilização da área educacional e do Movimento Operário Popular para a abertura política, as expectativas de redemocratização do Brasil e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988<sup>11</sup> não conduziram o país a um regime totalmente diferente do anterior. Neste contexto, a Nova República iniciou-se por vias seguras de manutenção do *status quo* de uma classe hegemônica marcada pelo egoísmo desde a era colonial, desprovida de uma consciência de classe burguesa revolucionária e de uma cultura cívica capaz de promover reformas que alterassem a estrutura do país e promovessem a real ruptura com o regime anterior e suas raízes históricas de subalternização das massas que, por sua vez, só tinham acesso a mecanismos influenciadores da vida pública se fosse através dos mecanismos de poder e dominação das classes dirigentes (FERNANDES, 1986).

Em análise da dinâmica parlamentar nos processos de elaboração da Nova Carta Constitucional de 1988, Saviani (2002) percebe que há no Congresso Nacional articulações de forças conservadoras responsáveis pela manutenção da estrutura da desigualdade brasileira, cujas estratégias de sustentação política, como a “conciliação”, característica da transição do

<sup>10</sup> Segundo Saviani (2017), destacaram-se Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

<sup>11</sup> Desde a Independência do Brasil, foram promulgadas sete Constituições: 1824; 1891; 1934; 1937; 1946; 1967 e 1988 – a atual Constituição Cidadã.

regime militar para a Nova República, ainda mantêm o *status quo* da tradicional elite. No segundo prefácio, escrito em fevereiro de 1988, para a referida obra (1ª edição em 1987), Saviani faz um alerta aos educadores e o povo em geral quanto ao risco das injustiças sociais serem legitimadas na CF/88, e os conclama à mobilização em relação à elaboração da nova LDB que só veio a ser sancionada em 1996.

A CF/88 manteve e ampliou alguns princípios referentes à educação já previstos nas Constituições anteriores. A gratuidade, que antes se limitava ao Ensino Fundamental, foi estendida a todo o ensino público, com vinculação orçamentária de 18% da receita dos impostos na União, e 25% nos Estados, Distrito Federal e Municípios (Art.212). Foi prevista a articulação do sistema nacional de educação para colaboração e integração das ações do poder público das diferentes esferas federativas que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do País (CF/88, Art. 214).

Embora o texto constitucional indique a plenitude de direitos e estabeleça mecanismos tributários para resolver, em termos gerais, o problema das disparidades regionais do país, as metas concernentes à educação ainda não foram atingidas plenamente. Na análise das metas e os resultados da CF 88, Saviani (2013, p. 217) constatou que houve avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência<sup>12</sup>, ou seja, embora a CF/88 prescreva conquistas educacionais, estas “acabaram sendo neutralizadas no contexto da adesão do país aos cânones econômicos e políticos que ficaram conhecidos pelo nome de neoliberalismo”.

Nos anos 1990, a intensa mobilização política e as pedagogias voltadas para uma possível mudança da estrutura sociopolítica e econômica nacional perderam forças, ocasionando inclusive a postergação da VI CBE, realizada em dezembro de 1991, na Universidade de São Paulo (USP), cuja coletânea dos trabalhos foi publicada em 1992. A coletânea é composta por cinco temas: Escola Básica, Estado e Educação, Sociedade Civil e Educação, Trabalho e Educação, Universidade e Educação. Para Saviani (2007, p. 424), esta coletânea apresenta uma caracterização dos anos 1990, particularmente os temas “Estado e Educação” e “Trabalho e Educação”.

---

<sup>12</sup> Artigo escrito na ocasião em que a Constituição Federal completou 25 anos de vigência.

O tema “Estado e Educação” é composto por 22 artigos na seguinte ordem: “O público e o privado: trajetória e contradições da relação Estado e Educação”; “Financiamento da educação no Brasil”; “O Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”; “Escola pública: gestão e autonomia”; “As políticas governamentais para a educação básica”; “A gestão do ensino público: qualidade e descentralização”; e “Perspectivas do Conselho Federal e dos Conselhos Estaduais de Educação”. Nesta coletânea, Dermeval Saviani, Carlos Jamil Cury, entre outros autores da área educacional, destacam o conflito entre interesses públicos e privados na educação, discutem a validade Universal das estratégias neoliberais para a crise educativa mundial, e criticam o discurso e a prática política neoliberais que valorizam a iniciativa privada em detrimento da ação do Estado, usando o discurso de que este seria incapaz e responsável pelo fracasso da escola pública, como descrito por Velloso et al. (1992 apud PARREIRA; YANNOULAS, 1992)<sup>13</sup>.

Seguindo a linha de frustração entre os educadores da IV CBE, Arroyo (1992) reitera a ideia de década perdida, pois o ardor cívico da década de 1980, a intensa mobilização dos educadores e as propostas pedagógicas contra-hegemônicas não foram suficientes para contrapor e suplantar a estrutura de dominação, impossibilitando o desenvolvimento econômico e social, de fato.

Por conseguinte, a década de 1990 é vislumbrada como um período de manutenção da tradicional estrutura de desigualdade social do Brasil, com os setores populares – trabalhadores e cidadãos na idade escolar – vivendo na marginalidade e pobreza, perpetuando reflexos de fracasso nas escolas e na realidade dos educadores. O direito à educação básica universal avançou no texto, mas os sistemas escolares permaneceram sem estrutura para efetivar esse direito, permanecendo uma escola seletiva e excludente (ARROYO, 1992; SAVIANI, 2007; SAVIANI, 2013).

Nas ideias hegemônicas da década de 1990, no que se refere à economia e à política, predominou o neoliberalismo, caracterizado por um conjunto de medidas que implicam profundo corte de gastos públicos, privatizações e abertura comercial. No campo da educação, as ideias pedagógicas seguiram semelhante caminho. A educação escolar deveria contribuir para o processo econômico-político, ou seja, preparar trabalhadores com uma formação polivalente para um mercado de trabalho que não disponibiliza pleno emprego, mas apenas a ideia de empregabilidade (sem garantias). Neste sentido, cada aluno deve adquirir o máximo de competências interessantes à iniciativa privada, tornando-se o único responsável pela sua

---

<sup>13</sup> VELLOSO, Jacques et al. **Estado e educação**. Campinas: Papyrus, 1992.

inclusão ou exclusão no mercado – concepção denominada neoprodutivismo<sup>14</sup> (SAVIANI, 2007).

Ao exigir nova formação do trabalhador, do ensino e, conseqüentemente, do professor, o modelo neoprodutivista desloca a educação de seus determinantes sociais para determinantes de mercado, tornando-se a iniciativa privada não apenas participante, mas também determinante do processo educativo, que será medido pela avaliação dos resultados, caracterizando o que alguns educadores da VI CBE denominam neotecnicismo. A pedagogia tecnicista implica um grau máximo de eficiência e resultado com um mínimo de custo, sob controle direto do Estado.

Na década de 1990, iniciou-se um processo de recuo do Estado e flexibiliza-se o processo educativo através da iniciativa privada e de mecanismos de mercado, redefinindo-se o papel do Estado e das escolas: o neotecnicismo (SAVIANI, 2007). Neste contexto,

o neotecnicismo se apresenta sob a forma de uma teoria da responsabilização meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “*standards*”, ou expectativas de aprendizagens medidas em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancorada nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas a condição de pilares da educação contemporânea [...] Este neotecnicismo se estrutura em torno a três grandes categorias: *responsabilização*, *meritocracia* e *privatização* (FREITAS, 2012, p. 383).

Respondendo ao seu questionamento apresentado na VI CBE – Conseguiremos escapar ao neotecnicismo? – Freitas (2011) verifica que o modelo neotecnicista de gestão da política educacional se consolidou na década de 1990 e avançou na década seguinte, submetendo a educação ao sistema produtivo e aos interesses corporativos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), incrementando a tecnologia, aumentando o controle sobre educadores, alunos e todo o processo educativo através de um sistema de avaliações de desempenho<sup>15</sup>, realizado por uma indústria de avaliação educacional, com tendências crescentes de privatização, que poderão pôr fim ao ensino público.

<sup>14</sup> Por “neoprodutivismo” entende-se uma teoria do capital humano resultante das transformações no mundo do trabalho caracterizado pela flexibilização (toyotismo) objetivando atingir o grau máximo de eficiência e produtividade (SAVIANI, 2007).

<sup>15</sup> O *Program for International Student Assessment* (Pisa) – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 8º ano do Ensino Fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O Pisa é coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), havendo uma coordenação nacional em cada país participante. No Brasil, a coordenação do Pisa é responsabilidade do Inep.

No início da década de 1990, havia entre os educadores a inquietação se a educação brasileira conseguiria se desvencilhar dos laços tecnocrata-militares, cujo objetivo de desenvolvimento capitalista da nação já revelara seu lado catastrófico para a economia: grande endividamento com credores internacionais. A meritocracia está na base da proposta política liberal e carrega o discurso da igualdade de oportunidades e não de resultados, mas não considera as condições de partida. Em se tratando de escolas, as diferenças de desempenho podem ser reflexo das diferenças sociais, no entanto, a discussão se concentra na capacidade da escola ter bom desempenho, tirando o foco da desigualdade social que ocasionou a construção da desigualdade de resultados (FREITAS, 2012, p.383).

## 2.2 O PLANO DECENAL EDUCAÇÃO PARA TODOS

Na década de 1990, o Ministério da Educação (MEC) elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos (1993 a 2003), seguindo as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia. Nesta reunião se reuniram a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial e outras organizações intergovernamentais e não-governamentais. Foi proposto um conjunto de diretrizes para universalizar a educação básica – fator imprescindível ao desenvolvimento humano – nos países de maior população do mundo e signatários da *Declaração Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem* (UNESCO, 1998; BRASIL, 1993).

A Declaração Mundial de Educação para Todos, do qual o Brasil foi signatário, se propôs a responder à necessidade de substantivação do direito de todos à educação já proposto na Declaração Universal dos direitos Humanos, dada a realidade de milhões de adultos analfabetos e crianças fora da escola em diversas partes do mundo. O documento aponta 100 milhões de crianças sem acesso à educação primária, quase 1 bilhão de adultos analfabetos e mais de um terço da humanidade sem acesso ao conhecimento impresso ou às novas tecnologias. No caso específico do Brasil, no início dessa década, em cada mil crianças que ingressavam na educação fundamental, apenas 45 concluíam em oito anos sem repetência, e mais de 18% da população acima de 15 anos era analfabeta (UNESCO, 1998; BRASIL, 1993).

Na Declaração, a ideia de educação básica<sup>16</sup> não é esclarecida em seu sentido literal e pleno, subtende-se um mínimo necessário, o que dá uma vaga ideia de alfabetização e educação social; por fim, se fez uso do termo “educação fundamental”, que também não é esclarecido literalmente. No Brasil, embora no Plano também se use o termo “educação básica”, as metas do Plano se concentraram na universalização do Ensino Fundamental, até ao nono ano (oitava série), portanto, a etapa final da educação básica – o Ensino Médio – permaneceu com destino incerto, uma incógnita, pouco abordado nos planos e propostas.

Apesar do Brasil ter sido signatário da Declaração Mundial de Educação para Todos, segundo Maria Aglaê de Medeiros Machado (2000), Secretária de Educação Fundamental do Ministério da Educação e do Desporto no período de 1993, não houve subsequente mobilização nacional efetiva para com o proposto em Jomtien, em função de conflitos e descontinuidades administrativas no MEC.

A primeira versão do plano, portanto, só foi elaborada em 1993, depois que o ministro da Educação e do Desporto, Prof. Murílio de Avellar Hingel, participou de uma Conferência Nacional de Educação para Todos na China, e, inteirando-se do acordo de Jomtien, publicou a Portaria nº 489, de 18 de março de 1993, instituindo uma comissão especial, coordenada por Maria Aglaê de Medeiros Machado, para elaborar o Plano em um prazo máximo de 60 dias (MACHADO, 2000).

Para elaborar o Plano, o MEC articulou e coordenou o Grupo Executivo composto por seus representantes, a saber, 1 representante da Secretaria de Educação Fundamental; 1 representante da Secretaria de Projetos Educacionais Especiais; 1 representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP); 1 representante da Coordenação Geral de Planejamento Setorial; 2 representantes do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED); e 2 representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Outras entidades, como Unesco, Unicef, CNTE e Conselho Federal de Educação (CFE) responderam à função de Comitê Consultivo<sup>17</sup>. As contribuições resultantes de debates desencadeados por este grupo foram consolidadas na Semana Nacional de Educação para

<sup>16</sup> Segundo Carneiro (2012), consultora sênior para a área de educação básica, a legislação brasileira abriga confusões conceituais em torno de noções como educação e ensino, educação básica e Ensino Fundamental, e o conceito e propósito da etapa final da educação básica – o Ensino Médio.

<sup>17</sup> O comitê consultivo foi formado por: Conselho Federal de Educação (CFE); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB); Confederação Nacional das Indústrias (CNI); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base (CNBB/MEB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Unesco e Unicef. Inclui-se posteriormente o Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, a Confederação Nacional das Mulheres do Brasil (CNMB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Ministério da Justiça (BRASIL, 1993).

Todos realizada em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993, e incluídas no Plano Decenal que se propôs a estabelecer estratégias para efetivar, nos dez anos subsequentes, o que, embora afirmado na Declaração de Jomtien, já estava determinado na CF/88, a saber, eliminar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental (BRASIL, 1993).

Na Semana Nacional de Educação para Todos participaram, segundo Machado (2000, p. 44) “educadores, segmentos de trabalhadores e representações de governo e de organismos internacionais”, e firmaram um *Compromisso Nacional com a Educação para Todos*, ou seja, estabeleceram critérios e compromissos para a efetivação do *Plano Decenal*. Diante do Ministro da Educação e outras autoridades<sup>18</sup>, presentes na mesa para solenidade de encerramento da Semana, 123 representantes assinaram o compromisso. Nesta ocasião, o estado do Amapá foi representado pela Secretária de Educação Albertina Guedes da Silva e pela assessora de gabinete Maria da Conceição do Amaral Cardoso (BRASIL, 199u3).

Uma vez diagnosticado que o sistema escolar brasileiro tinha baixa qualidade e produtividade, portanto, não atendia às necessidades nacionais, pareceu necessária a reafirmação do poder público e toda a sociedade para efetivar-se o direito de todos à educação prescrito na CF/88, por conseguinte, os representantes propuseram uma agenda nacional de compromissos para orientar o Plano Decenal. A agenda foi organizada em 7 temas:

- a) a necessidade de institucionalização das políticas públicas;
- b) a aplicação dos recursos devidos e necessários para universalização do Ensino Fundamental;
- c) a melhoria de qualidade da estrutura geral das escolas;
- d) autonomia das unidades escolares;
- e) valorização dos professores;
- f) definição das competências e responsabilidades das diferentes instâncias e setores do poder público;
- g) o engajamento de outros setores da sociedade civil para com as metas educacionais (BRASIL, 1993).

Na introdução do Plano, o Ministro da Educação exalta os professores e dirigentes escolares e os conclama a, juntamente com os demais membros da comunidade escolar, seguirem uma estratégia de fortalecimento institucional da escola através de amplo debate do

---

<sup>18</sup> Estavam presentes o Ministro da Educação e do Desporto Murílio de Avellar Hingel; Maria Aglaê de Medeiros Machado, Secretária de Educação Fundamental; José Carlos Almeida da Silva, Presidente do CRUB; Helder Vitor Mulatinho, Presidente do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação; Miguel Angel Enríques, representante da Unesco no Brasil; Walfrido Mares Guia, Presidente do CONSED; Olíndina Olívia Correa Monteiro, Presidente da UNDIME; Maria de Fátima Guerra de Sousa, Diretora da Faculdade de Educação da UnB (BRASIL, 1993).

Plano Decenal, para que este seja enriquecido pelas ideias e demandas do corpo docente e discente, das famílias e comunidade adjacente à escola e, por conseguinte, adaptado às necessidades da realidade local, de forma a se produzir um diagnóstico e plano decenal estadual, à semelhança do nacional, com metas para os dez anos seguintes. Esta proposta foi seguida, guardada as devidas proporções, no estado do Amapá, via SEED, assunto que será discutido mais adiante neste trabalho. O Plano foi estruturado em quatro temas:

- a) situação e perspectivas da educação fundamental;
- b) obstáculos a enfrentar;
- c) estratégias para a universalização do Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo;
- d) medidas e instrumentos de implementação (BRASIL, 2003)

### **2.2.1 Perspectivas da educação fundamental na década de 1990**

Numa análise do contexto social, político e econômico do desenvolvimento educacional, o Plano aponta o crescimento demográfico elevado entre 1950 e 1990 que demandou grande esforço para integração da população entre 7 e 14 anos ao sistema educacional, atingindo um patamar de 86% desta população frequentando a escola em 1990. No entanto, restava grande contingente de adolescentes, jovens e adultos a serem integrados ao sistema, haja vista o persistente problema do considerável contingente de criança e jovens pobres nas áreas rurais e menos desenvolvidas. Soma-se a isso o deslocamento demográfico para as cidades de médio porte, causando elevação da população urbana a níveis superiores a 5% ao ano, causando maior demanda dos sistemas públicos de educação e saúde, entre outros (BRASIL, 1993).

Ao se analisar os níveis crescentes de desigualdade social e regional no Brasil na década de 1990 (Tabela 1), percebe-se a configuração perversa da distribuição de renda, com 39,2 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta, enquanto mais da metade da renda nacional estava concentrada nas mãos de 10% da população brasileira. Os efeitos dessa enorme desigualdade socioeconômica era potencializado pela iniquidade de ofertas sociais e lentidão na articulação das instituições responsáveis por canalizar e conduzir a um sistema de participação social e política mais pluralista, favorecendo, assim, as formas clientelistas de condução do sistema político e da administração pública e redução de gastos públicos (BRASIL, 1993).

Tabela 1 - Índice de Gini da renda domiciliar per capita do Brasil, regiões e unidades federativas da região Norte (1991/2000).

<b>País, regiões e unidades federativas</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Brasil	0,6383	0,6460
Região Norte	0,6257	0,6545
Acre	0,6259	0,6477
Amapá	0,5850	0,6318
Amazonas	0,6282	0,6823
Pará	0,6206	0,6512
Rondônia	0,6155	0,6110
Roraima	0,6216	0,6202
Tocantins	0,6331	0,6550
Região Nordeste	0,6593	0,6682
Região Sudeste	0,5984	0,6093
Região Sul	0,5857	0,5893
Região Centro-Oeste	0,6244	0,6420

Fonte: Censos Demográficos 1991/2000 (IBGE, 1991; 2002)

Nota: Organizado por Indicadores de Dados Básicos – Brasil.

Na análise da desigualdade medida pelo índice de Gini, registrado na tabela 1, constata-se que, no início da década de 1990, o Amapá apresentava o menor índice de desigualdade entre os estados da região Norte, menor que os índices de todas as grandes regiões e menor do que o índice geral do Brasil. No decorrer da década, porém, enquanto Rondônia e Roraima tiveram redução no índice de desigualdade, o Amapá teve aumento para o quinto maior índice entre os estados da região e maior do que os índices das regiões Sul e Sudeste.

Residentes nas zonas rurais ou nos núcleos urbanos pobres, as famílias de renda inferior já apresentavam menos probabilidade de ter sucesso na educação básica e até mesmo de concluir com êxito os primeiros anos do Ensino Fundamental. O Plano apresenta como exigência para a década “o estabelecimento de ambiente de relações educativas democráticas, voltadas para a participação societária, para o engajamento nas distintas estruturas de representação e para o exercício dos direitos de cidadania” (BRASIL, 1993, p. 21). Neste contexto de baixa produtividade do sistema público de educação, ou seja, insuficiente oferta de oportunidades educativas, crescia o contingente de jovens e adultos com dificuldade de

participação social, econômica e política, dada a sua reduzida escolaridade média ou subescolarização<sup>19</sup>.

Pelo censo de 1991 (IBGE, 1991), 32.768.578 pessoas com mais de 5 anos de idade eram analfabetas<sup>20</sup>, representando mais de 25% da população brasileira. Destes, 56% vivia na zona urbana, enquanto 44% vivia na zona rural. Em termos proporcionais, a população analfabeta era muito maior na zona rural, representando um pouco mais 46% de sua população, enquanto apenas 18,56% da população que vivia na zona urbana era analfabeta.

Em relação à faixa etária, 47% dos analfabetos brasileiros tinham entre 5 e 19 anos, uma população de 15.347.575 crianças e jovens em fase escolarizável sem acesso à educação. A desigualdade regional é explícita quando se verifica que 49,3% das crianças e jovens entre 5 e 19 anos, que vivem em zona rural, não tinham acesso à educação, enquanto na zona urbana a proporção era de 24% das crianças e jovens, como demonstra a Tabela 2.

Tabela 2 – População brasileira de 5 anos ou mais de idade, com indicação de alfabetização (1991)

Domicílio	Total		Entre 5 e 19 anos		>19 anos	
	População	Alfabet. (%)	População	Alfabet. (%)	População	Alfabet. (%)
Brasil	130.304.361	75	49.486.790	69	80.817.571	79
Urbana	99.276.941	81	35.990.889	76	63.286.052	85
Rural	31.027.420	54	13.495.901	50	17.531.519	57

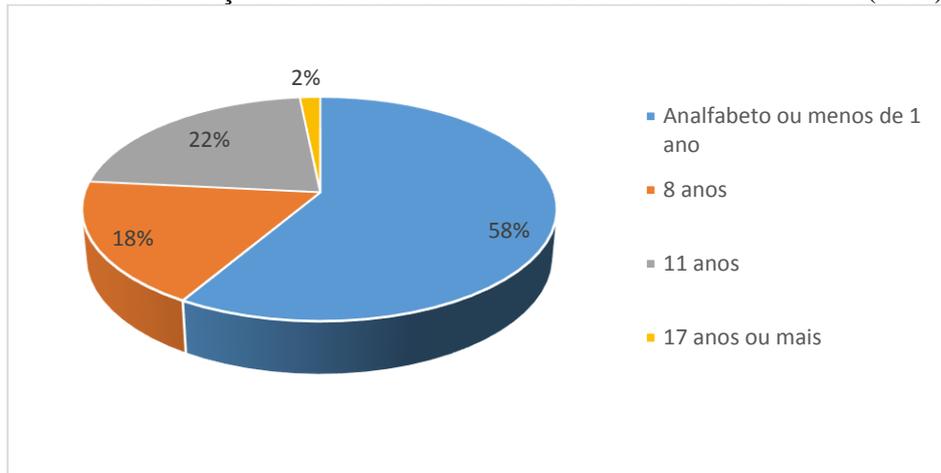
Fonte: Censo Demográfico 1991 (IBGE, 1991).

Segundo o Censo de 1991, de um total de 34.734.715 chefes de domicílios, 8.491.664 não tinham instrução alguma ou menos de 1 ano de estudo, enquanto 2.627.251 tinham 8 anos de estudo (o equivale ao Ensino Fundamental completo), 3.167.409 tinham 11 anos de estudo (o equivalente ao Ensino Médio completo) e apenas 232.303 indivíduos tinham 17 ou mais anos de estudo (o equivalente à educação superior e possíveis especializações). Os dados sobre a escolaridade dos chefes de domicílio no Brasil são semelhantes aos dados sobre todos os alfabetizados (e analfabetos) no Brasil, ou seja, aproximadamente 25% dos chefes de domicílio eram analfabetos ou tinham menos de um ano de estudo (IBGE, 1991). No Gráfico 1 é demonstrado o acesso desse público à educação:

<sup>19</sup> Sobre as oportunidades sociais de educação como liberdade instrumental crucial para vencer privações e ter acesso a outras liberdades instrumentais como oportunidades econômicas, participação política, facilidades sociais e garantias de segurança e transparência política condizentes como exercício da cidadania plena, portanto, fatores imprescindíveis ao real desenvolvimento, *vide* Sen (2010).

<sup>20</sup> Foram consideradas como alfabetizadas as pessoas capazes de ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhecessem. Aquelas que aprenderam a ler e escrever mas esqueceram e as que apenas assinassem o próprio nome foram consideradas analfabetas (IBGE, 1994).

Gráfico 1 – Educação dos chefes de família no Brasil em anos de estudo (1991)



Fonte: Censo Demográfico 1991 (IBGE, 1991).

Apesar dos números supracitados, o Plano descreve o sistema educacional brasileiro como “em expansão”, embora reconheça que a distribuição do serviço educativo era desigual entre as regiões do país, entre zona urbana e rural e no que tange às diferenças classe social, uma vez que alcançava apenas 18% da dos jovens de famílias com renda mais baixa, e 60% nas famílias com renda mensal *per capita* superior a dois salários mínimos (BRASIL, 1993).

O Plano cita que 3,5 milhões de crianças entre 7 e 14 anos estavam fora da escola, no entanto, pelos dados do Censo de 1991 (IBGE, 1991), esse contingente se aproximava de 7,5 milhões de crianças sem acesso à educação fundamental (de 1ª a 8ª série) – como demonstrado na Tabela 3 – e como já apontado nos dados anteriores, a proporção de crianças analfabetas residentes nas zonas rurais é muito superior às da zona urbana, aproximando-se da metade daquela população.

Tabela 3 - Alfabetização da população brasileira entre 7 e 14 anos (1991).

Faixa-etária	População	Alfabetizada (%)
7 a 8 anos	6 944 493	52
9 a 10 anos	7 226 354	73
11 a 12 anos	6 949 032	82
13 a 14 anos	6.491.701	86

Fonte: Censo Demográfico 1991 (IBGE, 1991).

O sistema educativo também foi caracterizado pela elevada heterogeneidade das condições de oferta não somente entre as regiões mas também dentro das regiões, entre as redes estadual e municipal e entre as escolas urbanas e rurais. As condições pedagógicas

também são apresentadas como um quesito deficiente, dado o elevado número de professores leigos, o esgotamento dos sistemas de formação inicial, a escassez de formação continuada, a precariedade das práticas de admissão e da política salarial e de carreira. Questões como melhor escolha do livro didático e o financiamento também se apresentam como pontos críticos que merecem ser destacados como focos de atenção para a formulação de estratégias de desenvolvimento da educação básica para todos (BRASIL, 1993)

A ausência de critérios claramente estabelecidos e de controles efetivos na alocação e distribuição dos recursos foi apontada como fator preponderante para a oferta de educação. Por fim, o Plano aponta que a elevada rotatividade de dirigentes nos diversos níveis de governo, alguns projetos educacionais sem consistência operacional, a descontinuidade de projetos e a gestão educacional de caráter político partidário contribuíram para fragilizar e desacreditar o sistema educacional público brasileiro (BRASIL, 1993).

### **2.2.2 Obstáculos a enfrentar**

Uma vez que a credibilidade pública do setor educacional era baixa em razão de da fragilidade estrutural do sistema, sua recuperação exigiria esforços redobrados, haja vista que o objetivo mais amplo do plano era “assegurar, até o ano 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendessem às necessidades elementares da vida contemporânea” (BRASIL, 1993, p. 12-13), o que pode se imaginar que fosse a educação básica completa – com onze anos – e não apenas, o Ensino Fundamental. Porém, quando o Plano diz “conteúdos mínimos”, transparece a ideia de que uma educação básica de qualidade a todos ainda não é a meta do país que tem um quarto de sua população analfabeta.

Para universalizar o Ensino Fundamental, o Plano aponta que se fazia necessário uma profunda reforma estrutural dos sistemas de educação nas três instâncias: federal, estadual e municipal, sendo imprescindível superar o corporativismo e a política clientelista, tanto por parte da administração pública quanto dos sindicatos, em outras palavras, estabelecer instrumentos favoráveis à continuidade e sustentação das políticas educacionais e da gestão dos sistemas e das unidades escolares. Embora essa pareça uma estratégia assertiva, parece um tanto quanto paradoxal, quando se sabe que o MEC – órgão do executivo nacional – tomou para si a incumbência de elaborar o Plano e dizer as metas que deveriam ser seguidas pelos outros elementos da federação e do sistema educacional brasileiro. Foi como dizer que fizeram ações centralizadas que visam a descentralização.

Além da problemática supracitada, a almejada universalização do Ensino Fundamental (em 8 anos) implicava a superação de obstáculos como a baixa produtividade do sistema de educação que, até então, apresentava uma cultura de repetência e evasão, insuficientes condições pedagógicas e infra estruturais, inadequada avaliação do desempenho escolar, pouca ou nenhuma estratégia metodológica para atender os grupos vulneráveis e marginalizados, a valorização do magistério e insuficiente controle social sobre os poucos recursos destinados ao desenvolvimento da educação, em suma, superar a incapacidade do sistema educacional em “associar o acesso, a permanência com qualidade e equidade para uma clientela afetada por profundas desigualdades sociais” (BRASIL, 1993, p.33).

### **2.2.3 Universalizar o Ensino Fundamental e erradicar o analfabetismo**

No quesito estratégico do Plano, se traça uma sequência de objetivos que, na visão da equipe de produção, responderia às urgentes demandas sociais ao sistema educativo, às recomendações e acordos assumidos no âmbito internacional – Conferência de Jomtien – e às determinações constitucionais.

O objetivo geral do desenvolvimento da educação básica<sup>21</sup> nacional se resumiu em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos através de definições de padrões de aprendizagem, níveis e metas a serem alcançados pelas unidades escolares, articular o Ensino Fundamental e um Ensino Médio reestruturado para dar continuidade ao processo de educação básica visando uma integração às várias modalidades de educação para o trabalho, inclusive oferecendo meios ampliados e diferenciados para os diferentes públicos, em especial o aluno trabalhador, o indígena, o residente de áreas rurais e os mais pobres permanecerem na escola (BRASIL, 1993).

O Plano ainda previu meios mais amplos para qualificação dos recursos humanos para a educação básica e mecanismos de cooperação internacional para intercâmbio de avanços e tendências da política de educação básica. Também previu o fortalecimento de espaços institucionais através de articulações e parcerias entre o MEC, as Secretarias de Educação, as universidades e a comunidade escolar – fator imprescindível para atingir os objetivos do Plano.

---

<sup>21</sup> Novamente o Plano se equivoca ao falar de desenvolvimento da educação básica, o que se entende por conclusão de onze anos de estudo – Ensino Médio completo – quando na verdade se ateuve ao Ensino Fundamental.

Os recursos financeiros seriam incrementados através de uma reestruturação do quadro de distribuição dos recursos fiscais e dos encargos de expansão, desenvolvimento e manutenção da educação, através da criação de fundos e mecanismos não convencionais de financiamento a programas e projetos educacionais com equalização social de oportunidades às diferentes populações, bem como mecanismos para controle dos gastos públicos com educação (BRASIL, 1993).

#### 2.2.4 Metas e instrumentos do Plano

O escopo mínimo de qualidade educacional seria atendido através do desenvolvimento de 12 metas de cunho administrativo, pedagógico e financeiro, apresentadas no Quadro 1:

Quadro 1 – Metas do Plano Decenal Educação para Todos (1993-2003).

<b>Nível de intervenção</b>	<b>Meta</b>
Níveis de Aprendizagem	Incrementar, em cerca de 50%
Universalização do Ensino	94% de cobertura da população em idade escolar
Fluxo escolar	Reduzir as repetências, em especial na 1ª e 5ª séries, para que, ao final do período, 80% dos alunos concluíssem a escola fundamental com bom aproveitamento, e uma trajetória escolar regular
Educação infantil	Oportunizar cerca de 3,2 milhões de crianças de classes baixas;
Atenção integral à criança e ao adolescente	1,2 milhão deveria ser atendido através do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), em áreas urbanas periféricas
Educação de Jovens e Adultos	Oferecer o Ensino Fundamental para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de sub escolarizados
Gastos com Educação	O ampliar progressivamente a participação percentual do gasto público em educação no PIB brasileiro, de modo a atingir o índice de 5,5%
Autonomia	Autonomia financeira, administrativa e pedagógica das Escolas
Formação de professores	Revisar os cursos de licenciatura e da escola normal para o objetivo de criar um padrão de qualidade nos moldes da política de educação para todos
Estrutura da escola	Estruturas de todas as escolas de Ensino Fundamental com condições básicas de funcionamento
Valorização do magistério	Aumentar progressivamente a remuneração do magistério público e seu reconhecimento social através de plano de carreira
Livro e merenda escolar	Promover a descentralização

Fonte: Brasil (1993).

Para reverter o quadro educacional e alcançar as metas propostas (Quadro 1), o Plano pré estabeleceu outras ações necessárias, entre estas, a fixação dos conteúdos mínimos

determinados pela Constituição e, através do MEC, profissionalização e reconhecimento público do magistério, profissionalização da administração educacional e institucionalização dos Planos Estaduais e Municipais.

Foi anexado ao Plano, e enviado aos estados e grandes municípios, um roteiro-sugestão para discussão cujos resultados deveriam ser sintetizados em um relatório de cada unidade federada e ser apresentado na Conferência de Educação para Todos prevista para acontecer entre agosto e setembro de 1994. O roteiro-sugestão, com base nos artigos 205 e 206 da CF/88, que define o papel do Estado e da escola na formação do cidadão, é estruturado em oito temas: acesso à educação, sucesso escolar, aprendizagem, professores e profissionais do ensino, gestão, relacionamento com a comunidade, cidadania na escola e financiamento e gastos com a educação (BRASIL, 1993).

A participação nos referidos debates do Plano deveria ser feita por todos que atuam nas escolas, a saber, direção, especialistas, professores, servidores, técnico-administrativos, pais e representantes de entidades organizadas na comunidade à qual a escola atende. Caberia à Secretaria de Educação, assim que recebessem o Plano, propiciar as orientações necessárias para se fazer o debate. Após leitura e discussão do roteiro e do Plano Decenal (e dos Planos decenais do estado e município, caso os tivessem), os participantes do debate deveriam definir suas necessidades, sugerir soluções e estabelecendo as metas que deveriam nortear a prática pedagógica da escola nos dez anos subsequentes. Então, a escola deveria elaborar um relatório-síntese e encaminhá-lo a um órgão regional do Estado que, após compatibilizar os dados, os enviaria à Secretaria Estadual de Educação, que, por sua vez, incluiria as demandas e propostas dos educadores no Plano Estadual de Educação.

Segundo Machado (2000), na construção do Plano, buscou-se consolidar a participação federativa em todo o processo, ou seja, buscou-se superar os conflitos e impasses entre as instâncias e unidades da Federação para que, de fato, o Plano fosse uma meta comum do país. O chamado às organizações civis em assumirem responsabilidades sociais para com as metas educacionais já se fez presente na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) e foi ressaltado pelo Plano Decenal. A participação da sociedade civil e as “parcerias” são apontadas como imprescindíveis para se resgatar a antiga dívida social de universalizar a educação básica, cumprir o que, segundo o texto da CF/88, é dever do Estado.

A justificativa de Machado (2000) para o comprometimento de todos foi que, uma vez superada a fase das políticas autoritárias (provável alusão aos anos de ditadura militar), não mais se fizessem políticas verticalmente, nem fossem estas políticas pontuais e desarticuladas da sociedade; também faz alusão ao fato de a década de 1990 ter sido marcada

pelo resgate das conquistas obtidas pelos movimentos dos educadores no período de efervescência da década anterior, ou seja, a prática de compartilhamento e participação social na formulação de políticas públicas. No entanto, da Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, à elaboração, às pressas, do Plano Decenal de Educação para Todos, e à Conferência de Nova Délhi, é notável que todo o processo de elaboração das referidas políticas públicas foi conduzido por pressões de organismos internacionais, cujas demandas são de caráter neoliberal, e pelo Poder Executivo, a saber, Banco Mundial, Unesco e MEC, entre outros.

A ideia de que o MEC rompeu com a tradição autoritária e de políticas pontuais é paradoxal com a outra afirmação de Machado (2000) de que, logo após Jomtien, pouco se fez no Brasil para consolidar o que foi acordado pelos países signatários do acordo, uma vez que conflitos e discontinuidades caracterizavam a administração do MEC, sendo necessário o Ministro ir à China para inteirar-se de Jomtien e, então, demandar o processo de elaboração de “um plano”. Ou seja, nos meandros destes discursos, é perceptível a característica política partidária de que quem está no poder é diferente, mais idôneo do que os antecessores, portanto resolverá com eficiência as questões outrora negligenciadas e não resolvidas.

O governo brasileiro apresentou internacionalmente o Plano Decenal em dezembro de 1993, em um encontro dos países mais populosos do então terceiro mundo<sup>22</sup>, promovido pelo Banco Mundial e Unicef, em Nova Délhi, e ratificou que seguiria a pauta dos fóruns internacionais, que buscavam, além de satisfazer as necessidades básicas da grande população dos países em questão, responder, também, à demanda da comunidade internacional no mundo globalizado: educação adequada ao novo modelo de sociedade da informação e mercado de trabalho cada vez mais flexibilizado (MENEZES; SANTOS, 2001).

O Plano Decenal apresenta uma perspectiva da educação no Brasil no início da década de 1990 interdependente das condições de vida do considerável contingente de crianças e adolescentes pobres nas zonas rurais e da problemática resultante da dinâmica de migração das classes pobres para os centros urbanos. Somam-se a estes fatores os desafios econômicos de um longo período de instabilidade e recessão que produziram e potencializaram altos níveis de desigualdade social e regional, com mais de 39 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza e com níveis mínimos de oportunidades sociais como acesso a serviços de

---

<sup>22</sup> Ministro da Educação e Cultura da Indonésia; Vice Chefe do Conselho de Estado da China, Ministro da Educação de Bangladesh, Ministro da Educação e do Desporto do Brasil, Ministro da Educação do Egito, Subsecretário (Representante do Ministro) de Pesquisa Científica e Educação de Ensino Superior do México, Ministro da Educação e do Desenvolvimento para a Juventude da Nigéria, Assistente Especial do Primeiro-Ministro para Assuntos Sociais (Educação) do Paquistão e Primeiro Ministro da Índia (BRASIL, 1993)).

saúde e educação, o que compromete o exercício da cidadania plena. Por esta análise socioeconômica do Brasil, o Plano Decenal conclui que o principal problema da educação nacional é estrutural, ou seja, a referida precariedade da educação é resultante das também precárias condições sociais, econômicas e políticas do país (BRASIL, 1993).

Dada a constatação do Plano Decenal Educação para Todos (1993) de que o desenvolvimento da educação é interdependente do desenvolvimento econômico, conclui-se que, ao se estabelecer metas medidas e instrumentos para a implementação de um plano de educação nacional para enfrentar os obstáculos e propor estratégias para erradicar o analfabetismo e universalizar a educação básica, faz-se necessário estabelecer estratégias políticas de enfrentamento e superação dos desafios socioeconômicos supracitados.

Souza (2012, p. 7) define desenvolvimento como um fenômeno de longo prazo que consiste na “existência de crescimento econômico contínuo, em ritmo superior ao crescimento demográfico, envolvendo mudanças de estruturas e melhoria de indicadores econômicos, sociais e ambientais”, o que implica o bem estar do conjunto da população e a preservação do meio ambiente, entre outros fatores. O projeto de desenvolvimento nacional no qual acontece a mudança de estrutura necessária à universalização da educação básica no Brasil pode ser vislumbrado em Celso Furtado:

O desenvolvimento real deve estar acompanhado de mudanças das estruturas econômicas, políticas, sociais e institucionais. O *crescimento econômico*, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. [...] essa metamorfose não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política (FURTADO, 2004, p. 484).

Pela breve exposição da realidade da educação nacional à luz das teorias do desenvolvimento supracitadas, é coerente afirmar que, apesar da mobilização dos educadores, da riqueza da análise e proposta do Plano Decenal, este já se apresentou como um projeto deficiente, pois não se apresentou o projeto maior de atuação política para alteração nas esferas socioeconômicas do país com vistas a superar a histórica negação do exercício pleno da cidadania a todos os brasileiros, questões que reaparecerão nas legislações subsequentes, nas ações do Executivo nacional e respectivas críticas a serem analisados na continuação deste trabalho.

### 2.3 A NOVA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB)

Embora a intensa mobilização civil da década de 1980 por uma educação pública, gratuita e de qualidade tenha perdido seu vigor, na década seguinte permaneceu a mobilização dos educadores em encontrar mecanismos populares e legais para contrapor à conjuntura nacional e internacional de mudanças estruturais originadas do processo de globalização, divisão internacional do trabalho e consolidação do neoliberalismo que, por sua vez, consubstanciou-se em um aparato legal que visava facilitar a privatização da educação no Brasil (BOLLMANN, 2010).

Manteve-se a mobilização da comunidade educacional organizada para garantir que as demandas da Carta de Goiânia fossem incorporadas à CF/88 e logo iniciaram trabalhos em torno da elaboração da nova lei de diretrizes e bases da educação, já prevista na Constituição Federal. Em dezembro de 1988 foi apresentado um projeto de LDB, inicialmente proposto pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>23</sup> como Projeto de Lei (PL) n. 1.258/1988, cujas propostas educacionais já tinham sido parcialmente contempladas na seção “Da Educação” na CF88. Este projeto tramitou no Congresso nacional até 1996, quando foi derrotado por um projeto de lei do então senador Darcy Ribeiro (BOLLMANN, 2010).

O projeto gestado via debates e demandas dos educadores e parlamentares que os apoiavam tramitou por 8 anos no Congresso Nacional (1988-1996) e foi inviabilizado por supostas ilegalidades que afetariam os interesses da iniciativa privada. Como exemplo, Saviani (2003) cita que alegou-se que o Conselho Nacional de Educação, tal como previsto na proposta dos educadores, cerceava o Executivo e atribuía ao Estado funções que causariam ingerência nas escolas particulares. Ou seja, todo o trabalho, democraticamente construído pelos educadores do Fórum e apresentado ao Congresso Nacional como PL 1.258/88, foi derrotado no Senado Federal, em 1996, pelo Executivo, uma vez que o senador Darcy Ribeiro desfigurou o trabalho coletivo dos educadores e, através de manobras parlamentares, teve seu projeto aprovado como Lei n. 9.394 em 20 de dezembro de 1996 (BOLLMANN, 2010).

Na sexta edição de “A nova Lei da Educação: LDB trajetórias, limites e perspectivas”, Saviani (2003) faz contundentes críticas ao governo nacional que, apesar do conclave à

---

<sup>23</sup> Segundo Bollmann (2010), o FNDEP tinha formação pluralista e suprapartidária e era composto por mais de trinta entidades. Entre as unidades que integravam o fórum, estavam a Associação Brasileira de Imprensa (ABI); Associação Nacional de Educação (ANDE); Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN); Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd); Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e União Nacional dos Estudantes (UNE).

população em assumir mais responsabilidades com a educação, visando reduzir os custos estatais, não abre mão do controle sobre a educação, pois além da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Darcy Ribeiro), faz alterações via Decretos Presidenciais para que esta se ajuste ao modelo socioeconômico nacional mais interessante às classes dominantes, a saber, aquelas que controlam a iniciativa privada – o neoliberalismo. Ou seja, apesar do discurso que contempla a prioridade da educação, o Estado, através da nova LDB, não define nem faz investimentos necessários para corrigir o déficit histórico da educação nacional, configurando a ausência de vontade política em mudar a estrutura social vigente por vias de universalização da educação (SAVIANI, 2003).

#### 2.4 O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)

A Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Sua implantação se deu apenas em 1998 com o objetivo claro de impulsionar a universalização do Ensino Fundamental, sem, no entanto, contemplar a educação infantil e o Ensino Médio, ou seja, a base e o corolário da educação básica. Este fundo trouxe inovações na estrutura de financiamento do Ensino Fundamental público no País, pela subvinculação de uma parcela dos recursos da educação para o nível fundamental (de 1ª a 8ª série) com a distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de Ensino Fundamental, em um sistema de cooperação entre o Governo Estadual e os Governos Municipais (BRASIL, 1996).

O secretário de educação básica (MEC), em reapresentação do Fundef, justifica que o Ensino Fundamental público é o segmento mais representativo da educação básica oferecida pelos Estados e Municípios brasileiros. Por conseguinte, o fundo tem como objetivo “promover a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa desse nível de ensino, particularmente, no que tange à valorização dos profissionais do magistério” (BRASIL, 2004, p. 5). Nesta reapresentação, o MEC já aponta que, além de assegurar os avanços obtidos no período de 1998 a 2004, é necessário criar condições para um novo fundo que venha contemplar toda a educação básica, neste caso, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), instituído pela Lei Nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

Entre os principais problemas verificados na implantação e na execução do Fundef, Guimarães (2005) menciona que a iminente municipalização do Ensino Fundamental e a adequação dos estados e municípios à nova sistemática de financiamento e operacionalização do Ensino Fundamental foi feita às pressas e com muitos improvisos que resultaram em mau uso do dinheiro público. Para este autor, o processo de municipalização foi caracterizado por: desinformação entre educadores e sociedade; adaptações nas infraestruturas escolares; dificuldade para sistematizar os planos de carreira, salários e formação continuada dos profissionais da educação; insuficiência de recursos municipais para assumir o Ensino Fundamental; ineficácia e precariedade dos mecanismos de controle social do fundo.

Dada a análise da problemática de implantação e execução do Fundef, e a necessidade de implantação do Fundeb, é possível inferir que a universalização da educação básica, como previsto na LDB, não foi assegurada pelas políticas implementadas na década de 1990, nem mesmo com a engenharia de criação de fundos, haja vista o desequilíbrio entre o atendimento do ensino infantil, fundamental e médio. Em outras palavras, a partir de 1998, houve significativa ampliação do Ensino Fundamental no Brasil, mas foram deixados de fora: a educação infantil – base da formação escolar preparatória para um melhor domínio do Ensino Fundamental; o Ensino Médio cuja demanda cresceu em função do grande contingente de concluintes da etapa anterior; e milhões de jovens e adultos que não tiveram acesso à educação em idade apropriada, como é evidenciado por Guimarães (2005).

## 2.5 UMA AVALIAÇÃO DA DÉCADA DE 1990: RESULTADOS DO PLANO DECENAL EDUCAÇÃO PARA TODOS

Sob comando do Ministério da Educação – respondendo à convocação lançada pelos mesmos organismos internacionais que promoveram a Conferência de Jomtien – o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) conduziu, entre 10 e 11 de junho de 1999, o *I Seminário Nacional sobre Educação Para Todos*, cujo objetivo foi consolidar um balanço da educação na década de 1990. Em 2000, foi apresentado um Informe Nacional<sup>24</sup> de avaliação do Plano Decenal de Educação para Todos – o EFA 2000<sup>25</sup> – a ser encaminhada à

<sup>24</sup> O Informe Nacional foi oficialmente apresentado pelo Brasil em três fóruns internacionais de avaliação de Educação para Todos: a Reunião Ministerial dos Países do E-9 (Recife, Brasil. 31 de janeiro a 2 de fevereiro de 2000); a Reunião das Américas de Avaliação de Educação para Todos (Santo Domingo, República Dominicana. 10 a 12 de fevereiro de 2000); e o Fórum Mundial de Educação (Dacar, Senegal. 26 a 28 de abril de 2000) (BRASIL, 2000, p. 12).

<sup>25</sup> EFA – Education For All (educação para todos). Tradução da autora.

Unesco para mostrar o significativo avanço da educação no Brasil desde a realização da Conferência de Jomtien (SOUZA, 2000, p. 7-10).

O Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, na introdução do EFA 2000, elenca o que considera as principais ações que propiciaram os resultados alcançados pela política de educação nacional da década de 1990:

- a) a continuidade das políticas e preocupação do País com a educação básica na década, diferentemente da política educacional nas décadas anteriores;
- b) o regime de colaboração e articulação entre União, estados e municípios para priorizar a educação básica;
- c) o crescente envolvimento das organizações não-governamentais e da sociedade civil organizada nas questões educacionais, para a formulação de políticas de educação;
- d) a mobilização da comunidade a participar cada vez mais da educação através dos conselhos e associações de pais e mestres, entre outros programas;
- e) o maior envolvimento das empresas com a educação (SOUZA, 2000, p. 9).

Na apresentação do Informe Nacional, Maria Helena Guimarães de Castro, presidente do INEP, declara que somente a partir de 1995, foram criados instrumentos que viabilizaram o cumprimento e até mesmo a superação das metas definidas pelo Plano Decenal. Para a mesma autora, a Emenda Constitucional nº 14/96, que determinou com clareza a repartição de responsabilidades educacionais entre a União, os Estados e Municípios e instituiu o Fundef, foi de extrema importância nesse sentido, pois com isso, “a universalização do ensino obrigatório tornou-se, de fato, prioridade absoluta da política educacional” (CASTRO, 2000, p. 11).

Para Castro (BRASIL, 2000), a década de 1990 foi marcada por reformas institucionais consolidadas pela nova LDB, e que redefiniram o MEC como formulador e coordenador das políticas nacionais de educação de forma descentralizada, colaborando mais com as secretarias estaduais e municipais na promoção da educação básica. No entanto, é importante ressaltar que a LDB também incorporou os objetivos do Plano Decenal de Educação para Todos de universalizar “obrigatoriamente” o Ensino Fundamental, não a educação básica em sua totalidade, como já se pressupunha na Declaração de Jomtien e na CF/88.

O Informe Nacional de avaliação do Plano Decenal de Educação para Todos, cuja avaliação foi realizada ainda em 1999 (4 anos antes de fechar o decênio previsto no Plano), já afirma que “o acesso ao Ensino Fundamental foi praticamente universalizado e a matrícula do Ensino Médio cresceu vertiginosamente” (BRASIL, 2000, p.12). No entanto, ao analisar o

Censo Demográfico 2000, esta pesquisa verifica que de fato houve consideráveis avanços na educação nacional, porém a problemática do analfabetismo e das desigualdades sociais e regionais de acesso à educação não foram resolvidas, como pode ser constatado na Tabela 4.

Tabela 4 – Índice de alfabetização da população brasileira acima de 5 anos – 1991/2000 (%)

Domicílio	População total		População 5 a 19 anos		População >19 anos	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Brasil	75	84,3	69	82	79	85,5
Urbana	81	87,7	76	85	85	89
Rural	54	69,3	50	71,2	57	68

Fonte: Censo Demográfico 1991/2000 (IBGE, 1991; 2002).

Em 2000, o analfabetismo ainda persiste em mais de 15% da população brasileira com mais de 5 anos de idade. Embora 64% da população analfabeta esteja na zona urbana – dada a sua alta densidade demográfica – este contingente representa apenas 12% desta população, enquanto na zona rural chega a mais de 30%, ou seja, manteve-se a desigualdade de oportunidades de educação entre a zona urbana e rural, nesta perdurou a insuficiência de oportunidades. Das crianças e jovens em idade escolar (5 a 19 anos) residentes da zona rural, mais de 28% não tiveram acesso à educação, sendo que na zona urbana, apenas 15% das crianças e jovens não tiveram o referido acesso, como demonstrado na Tabela 4.

Comparando-se o Censo Escolar de 1991 (Tabela 5) à população de crianças e jovens brasileiros em idade escolar (5 a 19 anos), tem-se o contingente de 11.226.474 jovens e crianças fora da escola, correspondente a mais de 22% desta população, considerando-se que o Censo inclui as matrículas de todos os adultos que não tiveram acesso à educação em idade adequada, o número de crianças e os jovens excluídos da educação se equipara entre os dois censos – IBGE e INEP. Outro ponto que merece atenção é que, embora a iniciativa privada abarque apenas 15,5% das matrículas da educação básica, ela é responsável por quase um terço das matrículas tanto da educação infantil quanto no Ensino Médio – entre 27 e 28%.

Por outro lado, a tendência neoliberal atribuída aos planos e legislações da educação nacional nos anos 1990 não se configurou em grandes resultados na distribuição das matrículas no início e final da década, na qual a rede particular de ensino apresentou menos de 2% no crescimento das matrículas e teve redução do percentual de participação no total de matrículas da educação básica, enquanto na rede pública de ensino as matrículas apresentaram um aumento no percentual das mesmas, como demonstra a Tabela 5. Apenas no triênio seguinte (2000-2003), ocorreu a esperada expansão da privatização da educação básica ao se

registrar aumento relativo de 14,38% das matrículas na rede particular de ensino, enquanto a rede pública apresentou apenas 1,62% de aumento.

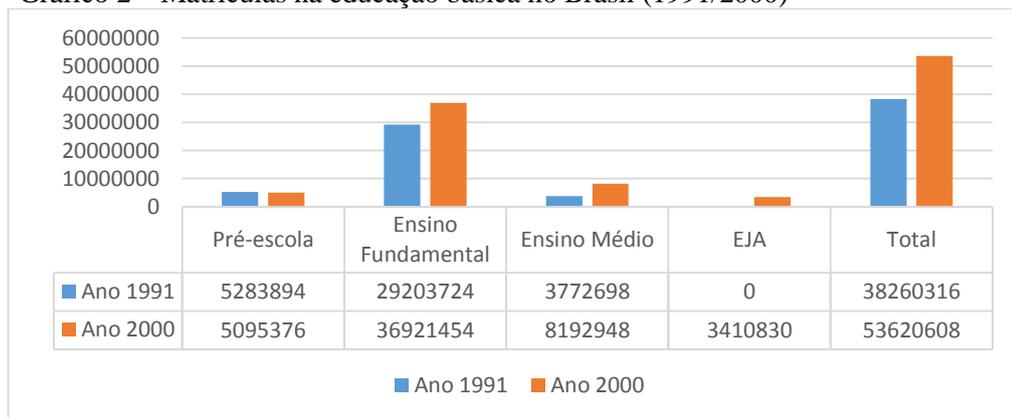
Tabela 5 – Distribuição das matrículas da educação básica no Brasil<sup>26</sup> (1991/2000)

	1991		2000	
	Rede Pública (%)	Rede Particular (%)	Rede Pública (%)	Rede Particular (%)
Educação básica	84,4	15,6	88,7	11,3
Pré-escola	8	17,2	7	18
Alfabetização	4,5	4,8	1	4
E. Fundamental	79	61	68,5	52,6
Acelera (fund.)	-	-	2,5	0,2
Ensino Médio	8,5	17	15	19
EJA	-	-	6	6,2

Fonte: Censo Escolar 1991/2000 (INEP, 2001; 2003).

Embora os Censos demográficos de 1991 e 2000 demonstrem que a insuficiência de oportunidades de educação e situações de analfabetismo perduraram na década, ao se fazer uma análise comparativa entre os Censos Escolares de 1991 e 2000 (Tabela 5), é perceptível um avanço no número de matrículas: as matrículas na educação básica representavam 29,4% da população com mais de 5 anos de idade em 1991 e passaram para 34,9% no final da década – 2000. O Ensino Fundamental e o Ensino Médio apresentaram os números mais expressivos, como demonstra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Matrículas na educação básica no Brasil (1991/2000)



Fonte: Censo Escolar 1991/2000 (INEP, 2001;2003).

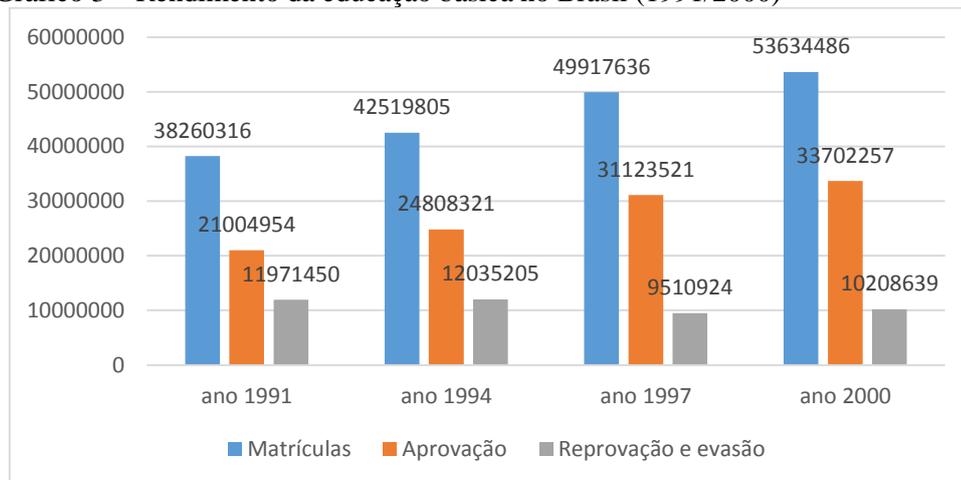
Em sua totalidade, os números da educação básica tiveram um incremento potencializado pelo Fundef e pelo registro das matrículas dos programas para “Educação de

<sup>26</sup> Não foram computadas as matrículas na modalidade de educação especial.

Jovens e Adultos (EJA)” e o “Acelera Brasil”<sup>27</sup> implementados a partir de 1996 e 1997, respectivamente. O EJA para atender jovens e adultos, que não tiveram acesso à educação na idade própria, e o Acelera voltado para corrigir a distorção idade-série nas primeiras quatro séries do Ensino Fundamental.

Apesar do avanço quantitativo demonstrado pelos Censos, os dados revelam pontos críticos no acesso ao Ensino Fundamental e o êxito na educação básica, como o identificado por Carneiro (2012), intitulado “o gargalo da educação no Brasil”, a saber, a insuficiência de oportunidades para etapa final da educação básica: o Ensino Médio. Ou seja, nem todos os jovens que ingressaram no Ensino Fundamental – e espera-se que concluam com êxito – tinham a oportunidade de estudar os 3 anos de Ensino Médio que completam o ciclo da educação básica. Além do número insuficiente de oportunidades para o Ensino Médio, o alto índice de evasão e reprovação, embora tenha apresentado redução na década, ainda comprometia o resultado final do ciclo da educação básica, como demonstrado o Gráfico 3:

Gráfico 3 – Rendimento da educação básica no Brasil (1991/2000)



Fonte: Censo Escolar 1991/2000 (INEP, 2001; 2003).

Outro ponto que merece atenção nos dados dos Censos é que o contingente de crianças que tiveram acesso à educação infantil (Pré-escola e alfabetização) representam apenas 9,4% do total de matrículas da educação básica no final da década de 1990. Portanto, embora a Educação Fundamental apresente números que demonstram estar a caminho da universalização, sua qualidade pode estar seriamente comprometida, dado os baixos índices quantitativos do nível que o precede e proverá, entre outras habilidades, a capacidade da leitura e escrita necessária para o processo educativo com êxito. Esta questão só foi

<sup>27</sup> Para aprofundamento sobre o Programa Acelera Brasil, vide João Batista Araújo e Oliveira (2002). Os números do Acelera Brasil foram computados com o Ensino Fundamental.

contemplada por medidas amenizadoras quando, em 2006, o Fundeb abrangeu, além do Ensino Fundamental, a educação infantil, o Ensino Médio, a EJA e a Educação Especial.

Na Tabela 6 demonstra-se a inferência sobre os fatores agravantes da Educação infantil e Fundamental repercutirem negativamente no rendimento da 1ª série do Ensino Médio. Ou seja, embora o número de matrículas no 1º ano do EM tenha sido superior ao de concluintes da 8ª série no ano anterior, seu índice de evasão e reprovação é o maior entre todas as séries, o que aponta para a ideia de baixa qualidade do Ensino Fundamental, mais perceptível quando o aluno entra em contato com o ciclo final da educação básica, que requer um nível específico de domínio de conteúdos e habilidades.

Tabela 6 – Rendimento dos alunos no Ensino Fundamental e do Ensino Médio no Brasil (2000-2001)

Situação	2000		2001		
	E. Fundam	8ª série	1º ano EM 2001	2º ano EM 2001	3º ano EM 2001
Matriculados	35 717 948	3 136 818	3 438 523	2 479 473	2 138 931
Aprovados (%)	77,3	85,5	66,5	80	85
Reprovados (%)	10,7	7,2	10,3	7	5
Evasão (%)	10	10,2	17,2	12	8

Fonte: Censo Escolar 2001-2002 (INEP, 2002; 2003).

Nota: não foram computadas as transferências e falecimentos.

Para Gadotti (2000, p. 27), que participou do I Seminário Nacional sobre Educação para Todos (avaliação da década), o ideal de Jomtien “nasceu de forma complicada no Brasil”, em circunstâncias de descontinuidade política (mudança de governo) de forma que teve descontinuidade entre 1990 e 1993, quando então o MEC participou da Conferência de Nova Délhi. Apesar da grande mobilização de 1994, em função do Plano, e embora muitas das propostas tenham sido incorporadas e operacionalizadas, houve uma espécie de congelamento, entre 1995 e 1998, retomando-se a discussão apenas em 1999, no seminário para avaliação da década.

Na avaliação de Gadotti, o EFA teve papel fundamental no Brasil e em outros países, e a ideia era de que a discussão chegasse à base e não ficasse apenas na cúpula. Mas a discussão é cíclica, ou seja, quando aparecem as grandes conferências, reaparece a discussão. Portanto, “precisamos de uma agenda que dê conta da continuidade, evitando que a discussão seja interrompida” (GADOTTI, 2000, p. 28). Em outras palavras, após a mobilização de 1994, não houve continuidade da discussão de Jomtien nem por parte do governo, nem das quatro

agências promotoras – Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial – que, esporadicamente, retomaram o debate apenas nas grandes conferências (como a I Conferência Mundial de Educação para Todos).

A descontinuidade implica o risco de perder não apenas o trabalho realizado pelo MEC, mas a discussão e o movimento que o sucedeu em todos os estados brasileiros, resultando em seus respectivos planos. Para o autor supracitado, a riqueza de informações e ideias de todos os planos deveria ser articulada para se recuperar o caráter do movimento participativo das escolas e dos profissionais da educação. Para recuperar este espírito participativo, ele sugere que o Estado vá além da retórica e assinatura de documentos e se articule em nível federal, estadual e municipal para mobilizar a sociedade civil, em especial, as escolas rumo à “educação para todos” proposta em Jomtien.

Pela análise do MEC e os dados estatísticos aferidos, a meta quantitativa de Jomtien foi alcançada, o Ensino Fundamental chegou a níveis próximos da universalização, mas, além das insuficiências de oportunidades para o ciclo completo de educação básica, os resultados qualitativos do processo educativo se mostraram insuficientes, com baixos índices de aprendizagem, alta reprovação e evasão, como demonstrado nesta subseção.

Embora o Plano Decenal tivesse proposta de vigência de 1993 a 2003, esta análise dos resultados se limitaram até ao ano 2000/2001, haja vista que a problemática educacional e iniciativas governamentais para solucioná-la apresentadas no Plano foram incorporadas pelo PNE, aprovado em 2001, cujas diretrizes e metas também são para os dez anos posteriores, sendo este o primeiro plano nacional com força de lei, previsto no artigo 87 da LDB e no artigo 214 da CF/88.

## 2.6 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

O Plano Nacional de Educação (PNE) – aprovado pela Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001) – em termos gerais, consubstancia as discussões propostas oficiais do governo na década de 1990, com validade de dez anos: 2001-2010. Representa, em tese, uma proposta de política de educação nacional, em vez de proposta de um governo, cuja plena execução implica na necessidade dos estados e municípios também elaborarem seus planos de educação com status de lei – o que, ao final da década de 2000, não se concretizou plenamente nos estados e municípios.

Em síntese, os objetivos do PNE estão agrupados em quatro categorias, sendo eles: “a elevação da escolaridade da população, melhoria da qualidade da educação, democratização

educacional e democratização da gestão do ensino público. Numa versão expandida do PNE<sup>28</sup>, foi destacado que os planos de investimento e as leis orçamentárias deveriam ser feitos para corresponder aos objetivos do PNE; em contrapartida, também se fez a inferência de que “os recursos financeiros são limitados, fazendo-se necessário eleger prioridades”, sendo estas: a obrigatoriedade do Ensino Fundamental na idade de 7 a 14 anos e aos que não tiveram acesso em idade própria, ampliação do acesso aos demais níveis de ensino e modalidades de educação, valorização dos profissionais da educação e desenvolvimento de sistemas de avaliação e informação (UNESCO, 2001, p. 27).

O PNE também definiu as diretrizes para a gestão e financiamento da educação, as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino e as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério para os dez anos seguintes. Com vistas a garantir a articulação e o engajamento nos diferentes níveis da gestão pública na operacionalização do Plano, em 2004, o INEP elaborou um documento com subsídios de orientação para estados e municípios elaborarem seus respectivos planos de educação, um conjunto de estatísticas demográficas e indicadores educacionais relacionados aos desafios propostos no Plano Nacional de Educação, instrumentalizando os estados e municípios para delinear suas estratégias com vistas à implementação do Plano Nacional e cumprimento de suas metas (INEP, 2004).

Em análise do PNE e a demanda para que os estados e municípios elaborassem seus respectivos planos, Valente e Romano (2002) caracterizam a política educacional do PNE como de máxima centralização federal da formulação e da gestão política educacional, e com progressiva descentralização da manutenção e desenvolvimento do ensino. Ivan Valente era deputado federal do PT e principal representante de outro projeto de plano intitulado como “proposta da sociedade brasileira”.

### **2.6.1 O PNE proposta da sociedade e O PNE proposta do executivo**

Dada a conjuntura de fatos conflituosos, que culminaram na promulgação da LDB, o FNDEP voltou-se para a produção de um Plano Nacional de Educação que representasse a proposta educacional da sociedade civil. Como resultante das temáticas abordadas no I e II Congresso Nacional de Educação (CONED)<sup>29</sup> e outros eventos para debate sobre o preceito constitucional de Educação como direito de todos e dever do Estado, o “PNE – Proposta da

<sup>28</sup> Apresentado pelo senador Ricardo Santos, presidente da Comissão de Educação.

<sup>29</sup> Ao todo foram realizados 05 CONEDs entre 1996 e 2004 (BOLLMANN, 2010).

Sociedade Brasileira” foi consolidado entre 1996 e 1997, sistematizado pela comissão organizadora do II CONED, e apresentado como síntese das reivindicações de setores organizados da educação, tais quais os sindicatos de trabalhadores da educação, entidades acadêmico-científicas, entidades estudantis e movimentos populares, tornando-se “um referencial político de atuação, tendo como pressupostos a Educação, Democracia e Qualidade Social (BOLLMANN, 2010, p. 662, 668; SAVIANI, 2003, p. 237)

O PNE – Proposta da Sociedade Brasileira foi apresentado ao Congresso Nacional em 3 de dezembro de 1997 e transformado em projeto de lei em 10 de fevereiro de 1998 (PL 4155/1998), haja vista que a CF 88, no capítulo III, seção I – Da Educação, artigo 214, já previa que “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação” (BRASIL, 2012, p. 123), e o artigo 9º da LDB 96 determinou que a União tem por responsabilidade elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e o inciso III do artigo 10 determina que os Estados têm por responsabilidade elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação.

Para Bollmann (2010, p. 673), os governos federais não apresentaram visível compromisso com o planejamento da política educacional até à ampla mobilização nacional que culminou no I e II CONED e a construção coletiva e democrática de um projeto contra-hegemônico de educação – o PL 4155/1998. Em 12 de fevereiro de 1998, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) apresentou ao Congresso nacional o seu projeto de política educacional representando os setores hegemônicos, o PNE – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional – PL n. 4.173/1998. À semelhança do ocorrido com a proposta para a LDB, repetiu-se a estratégia governamental de lançar planos e leis de modo vertical em detrimento das iniciativas e demandas populares. Neste contexto, Valente e Romano (2002, p. 98) evidenciam que

as duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo. O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica.

Em 14 de junho de 2000, o PNE proposto pelo MEC foi aprovado na Câmara dos Deputados, em 9 de janeiro de 2001, foi promulgado como a Lei n. 10.172, incluindo alguns avanços previstos no plano contra-hegemônico. Os principais pontos de avanço se referiam ao incremento da oferta de educação pública via expansão das redes de ensino, desde a educação infantil até à educação superior (40% das vagas disponíveis), para o qual se deveria orientar (obrigar) as três esferas governamentais (União, estados e municípios) a cumprir as vinculações e sub vinculações constitucionais para todos os níveis e modalidades de ensino, visando alcançar padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente, haja vista que nos anos precedentes ao PNE, a proporção do PIB nacional utilizado para a área educacional não passou de 4%, apesar de a Unesco determinar um mínimo de 6% (BOLLMANN, 2010; FNDEP, 1998).

O PNE – Proposta da Sociedade Brasileira definiu uma progressão do investimento em educação para atingir 7% do PIB nacional nos primeiros anos e alcançar 10% na década. Embora o PNE-MEC, tenha incorporado os 7% para serem alcançados em uma década, a proposta foi declinada pelos vetos do presidente FHC, vetos estes todos concernentes à ampliação das despesas pública para alcançar níveis apropriados de investimentos em educação. As justificativas dos vetos se fundamentam, basicamente, na inexistência de fontes de recursos para os enormes encargos aos cofres públicos, incompatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e contrariedade ao interesse público (BRASIL, 2001b).

Em uma leitura das propostas e contrapropostas, planos e leis voltados para a educação brasileira na década de 1990 e início do século XXI, aparecem repetidamente os jargões de “educação de qualidade” como instrumento do desenvolvimento nacional e regional, mas, em todas as propostas aprovadas, parece incongruente propor-se avanços na educação sem incrementos de recursos financeiros, bem como não especificar claramente os mecanismos de controle das vinculações e sub vinculações orçamentárias constitucionais.

Em outras palavras, a CF/88 (Art. 212) estabelece vinculação orçamentária de 18% da União e 25% dos Estados, Distrito Federal e Municípios, determina o plano nacional de educação de duração plurianual e a integração do poder público para conduzir ao avanço da educação nacional, porém, em um momento subsequente, o Presidente da República faz nove vetos às disposições do PNE que, em termos gerais, implicam vinculações orçamentárias necessárias para ampliar a oferta de ensino público com qualidade em todos os níveis (BRASIL, 2001b).

Ao se verificar o embate de forças na construção e aprovação da LDB e posteriormente do PNE, no qual o governo faz uso do discurso da mobilização social e

respectivo diagnóstico sobre situação nacional, mas adota uma política neoliberal nas diretrizes, nos objetivos e nas metas – como o teor dos vetos às disposições do PNE que apontam para um aumento substantivo do gasto público em virtude da universalização da educação básica –, consubstancia-se a ideia de Valente e Romano (2002, p. 101) sobre os planos e leis da educação do Brasil, em especial o texto do PNE aprovado: uma simples “carta de intenção”. Ao se verificar os artifícios do Estado diante da pressão por parte da sociedade civil – em particular os profissionais da educação – e das crescentes demandas da educação, é perceptível o conceito dos mesmos autores sobre o viés paradoxal da política educacional brasileira: centralizada no planejamento e gestão, descentralizada na manutenção e desenvolvimento (VALENTE; ROMANO, 2002).

### 3 O ESTADO DO AMAPÁ E A EDUCAÇÃO

A formação e a reorganização do Amapá – Território Federal de 1943 a 1988 e constituído Estado da Federação em 1988 pela nova Constituição Federal – se deu basicamente por decisões do governo federal como estratégia de ocupação do espaço, integração da economia amazônica ao contexto nacional e, posteriormente, fomento à autonomia interna dos Territórios Federais (PORTO, 2002).

Com a abertura política da década de 1980 e o novo modelo político nacional que implicava maior descentralização, a implementação de uma nova unidade da Federação que tivesse sustentabilidade econômica seguia a crescente tendência neoliberal já presente na economia do Brasil e que se consolidou na década seguinte. Uma das medidas do governo federal para contenção de gastos no orçamento público foi descartar os últimos Territórios Federais, concedendo autonomia a Roraima e Amapá (CHELALA, 2008, p. 131).

Na década de 1980, quando a estadualização já era esperada, o então governador do território deu início à construção de uma nova infraestrutura local. Em obra sobre os dois governos<sup>30</sup> de Anníbal Barcellos (PENNAFORT, 1994), a figura do governador aparece como o propulsor do desenvolvimento da região, aquele que, em seu primeiro mandato, preparou o Amapá, em especial a capital Macapá, para receber a categoria de Estado, construindo a infraestrutura necessária à capital Macapá: a Assembleia Legislativa, o Banco do Estado e o novo Palácio do Governo. Em outro tratado<sup>31</sup> sobre o governo Barcellos, numa breve referência sobre a educação pública no estado, com ênfase para inaugurações e reformas de prédios escolares, o termo usado para se referir aos professores e demais profissionais da educação é *mão de obra docente*.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha previsto a estadualização do Amapá, somente na década de 1990 a estadualização ocorreu de fato, quando ocorreu a primeira eleição para governador em 1990, na qual venceu o ex governador Barcellos, que iniciou seu mandato em 1991. Com a estadualização, ocorreram transformações intensas nos aspectos demográfico, político, econômico, político administrativo, nas finanças públicas e no uso e ocupação das terras, ressaltando-se que grande parte do território amapaense é composto por áreas indígenas e áreas de proteção ambiental desde a década de 1960. A criação de novos

---

<sup>30</sup> O Presidente João Batista Figueiredo nomeou o Comandante da Marinha Anníbal Barcellos como Governador do Território Federal do Amapá no dia 15 de março de 1979; cargo no qual permaneceu até julho de 1985. Foi eleito o primeiro governador do estado, cujo governo durou de 1991 a 1994 (PENNAFORT, 1994).

<sup>31</sup> Governo Anníbal Barcellos: três anos de trabalho pelo homem do Amapá. Ministério do Interior, Governo do Território Federal do Amapá, Coordenadoria de Comunicação Social, 1982. Mimeo.

municípios, a construção da BR 156 e a exploração de ouro são exemplos dessas transformações no período pós estadualização (PORTO, 2002).

Em 1991, o Amapá tinha uma população de 289.397 habitantes, com mais de 80% vivendo na zona urbana. A capital Macapá e a cidade vizinha Santana concentravam 80% da população. No ano 2000, a população do estado era de 477.032 habitantes, representando a maior taxa média geométrica de crescimento anual do Brasil (5,77). Só na população de Macapá e Santana houve um aumento de mais de 144 mil novos habitantes na década, chegando-se ao final desta década com apenas 10% da população amapaense residindo na zona rural (IBGE, 1991; 2000).

Embora a estadualização representasse, em tese, maior autonomia local para desenvolver sua própria vocação, Porto (2002) aponta que as principais ações governamentais para este fim foram os incentivos fiscais e políticas de incentivo ao desenvolvimento industrial para atrair investidores possivelmente oriundos de outras regiões. Na década de 1990, fatores como a citada melhoria da infraestrutura existente, diversificação das atividades econômicas e da transferência de recursos da União foram imprescindíveis para o crescimento do estado (PORTO, 2002, p. 152).

O acelerado crescimento populacional do Amapá foi impulsionado por eventos pontuais como a instalação da Indústria e Comércio de Minérios (ICOMI), em 1953; a implantação do Projeto Jari, em 1968; a estadualização, em 1988; e a implantação da Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), em dezembro de 1991. O crescimento demográfico e o processo de urbanização desordenada do estado, principalmente de sua capital – Macapá – ocorreu principalmente pela chegada desordenada de imigrantes oriundos do Pará, Maranhão e Ceará. Como consequência deste crescimento e urbanização desordenados, e o fato dos investimentos em infraestrutura não terem crescido na mesma proporção, ocorreu um estrangulamento na oferta de empregos e de serviços básicos como água tratada, saneamento e transporte (ABRANTES, 2014).

### 3.1 O ESTADO<sup>32</sup>

Em análise sobre a importância do aparelho estatal no Amapá, Chelala (2008) selecionou oito indicadores ou dimensões do Estado, sendo eles: participação da

---

<sup>32</sup> Neste trabalho, obedecendo as normas ortográficas vigentes, o substantivo próprio Estado se refere ao conjunto das instituições que controlam e administram uma nação (ou região); enquanto o substantivo comum estado se refere a separação geográfica do país.

administração pública no Produto Interno Bruto (PIB), quantidade proporcional de servidores públicos, remuneração dos servidores públicos, gastos públicos per capita, carga tributária da unidade da federação, estabelecimentos econômicos privados, arrecadação de ICMS e consumo privado de energia. No resultado desta aferição, o Amapá revelou-se o estado da federação no qual o Estado apresenta maior dimensão ou importância, ou seja, tem a maior expressividade a nível nacional. Com base nesta aferição, o autor intitula a economia amapaense de “economia do contracheque”, haja vista que mais de 29% da população empregada é composta por servidores públicos, ocupando o 1º lugar entre os entes federados em quantidade proporcional de servidores (CHELALA, 2008, p. 151-196).

Nas três etapas históricas do Amapá (pré-autonomia, Território Federal e estado membro da União), percebe-se que além do Estado ter protagonizado as ações para ocupação e delimitação da região, desmembrando esta do Pará para criar o Território Federal e, mais tarde, estadualizando por meio da CF/88, ele também tem sido determinante para o desenvolvimento local, o que Chelala (2008) intitula “decretização do desenvolvimento”. As principais ações sobre a economia do estado foram transformadas em decretos, sendo exemplo desta ação estatal a exploração de manganês na região, viabilizada pelo Decreto-lei 9.858 que determinou a jazida local como reserva nacional e passível de exploração privada, criando ainda mecanismos de facilitação (royalties de 4-5% sobre as receitas) para a investida privada da ICOMI.

Outro exemplo do arbítrio do Estado é o Decreto estadual 2.434/2006 que reduz o ICMS na saída de mercadorias e a renúncia fiscal do ouro, configurando uma perda econômica para a região. Unidades de Conservação também foram criadas via Decreto, outros mecanismos legais também facilitaram a criação do Complexo Industrial do Jari, isentando-o de impostos por 10 anos, entre outras concessões estatais ao investimento privado (CHELALA, 2008, pp. 120-207).

O ponto mais crítico da ação do Estado na socioeconomia amapaense pode ser percebido quando se verifica sua incapacidade ou omissão em amenizar as externalidades, direta ou indiretamente, resultantes dos empreendimentos liberais na região, ou seja, percebe-se que embora tenham ocorrido grandes empreendimentos econômicos com o aval e auxílio governamental, o fator humano – o povo local e o que chegou em busca de oportunidades – foi, em sua maioria, negligenciado pelo Estado que não elaborou ou efetivou políticas de compensação local.

A ideia de incapacidade ou omissão do Estado é substantivada no abandono público de Serra do Navio quando se encerraram as operações de exploração mineral; o descaso com as

necessidades sociais dos desordenados agrupamentos urbanos de Laranjal do Jari e Vitória do Jari, ocasionados pela criação do Projeto Jari e caracterizados pela ausência de infraestrutura necessária. Nestas e outras situações, o Estado se fez presente oferecendo um leque de benefícios ao empreendimento privado, mas se mostrou omissos diante das necessidades populares (CHELALA, 2008, pp. 120-207).

Pela breve exposição de Chelala (2008) sobre algumas ações do poder público no Amapá, conclui-se que esta instituição tem sido preponderante para o crescimento do estado, porém, não demonstrou eficiência e eficácia na regulação do desenvolvimento de forma a efetivar melhoria do bem estar social do povo. Em outras palavras, embora no Amapá as políticas tenham maior poder de alcance da população, dada a maior magnitude da intervenção estatal, isso não significa necessariamente algo positivo para a população local, mas, na maioria das vezes, o Estado tem se mostrado como uma instituição vacilante e ineficaz no que tange ao planejamento e execução de políticas públicas locais. (CHELALA, 2008, p. 207).

### 3.2 UM DIAGNÓSTICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO AMAPÁ NA DÉCADA DE 1980

O Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais (INEP) desenvolveu, no período de 1983 a 1990, um Programa de Diagnóstico da Educação Brasileira<sup>33</sup>, com o objetivo de retratar a realidade concreta da educação de cada região do Brasil e a dinâmica dos processos de educação abrangendo seus agentes reais e locais. O projeto consistiu em formar equipes de trabalho com integrantes das universidades e Secretarias de Educação dos Estados que, por sua vez, deveriam ter contato direto com os profissionais da educação que agiam diretamente nas escolas, podendo-se assim alcançar um resultado formado pelo conhecimento acadêmico – as universidades, o saber administrativo (as Secretarias) – e o saber prático – os professores (SAVIANI, 2012).

Esse novo estilo de análise da educação visava transcender os diagnósticos tradicionais porque, segundo Saviani (2012) estes não expressavam a realidade concreta da educação pois não penetravam na dinâmica do fenômeno educativo, eram apenas socializados com os agentes reais da educação, por conseguinte, apesar de seu teor explicativo relevante,

---

<sup>33</sup> O Programa Diagnóstico do Setor Educação foi desenvolvido pelo Inep em 1983, tendo como principais consultores os professores Carlos Roberto Jamil Cury, então docente na UFMG; Celso de Rui Beisiegel, da USP; Dermeval Saviani, da PUC-SP e da Unicamp e Miguel Gonzalez Arroyo, da UFMG (SAVIANI, 2012).

não produzem os resultados esperados. Os diagnósticos tradicionais foram o ponto de partida do programa que consistia em três etapas:

1º) Diagnóstico técnico-quantitativo: nesta etapa tratava-se de se apropriar o máximo possível das informações disponíveis organizadas por meio das formas usuais de levantamento e registro de dados;

2º) Diagnóstico participativo: Nesse momento buscava-se socializar as informações disponíveis junto aos agentes da educação e, na discussão com eles, conseguir uma aproximação mais efetiva da realidade concreta da educação (...) podendo-se, em consequência, subsidiar o planejamento e as ações de política educacional, alterava-se a qualidade da ação dos agentes e, pela mobilização da população destinatária dos serviços educacionais, se ampliaria o seu poder de pressão ante os órgãos responsáveis por esses serviços.

3º) Estudos de aprofundamento: Esta etapa envolveria o desenvolvimento de projetos relevantes de pesquisa incidindo sobre questões específicas que o processo do diagnóstico revelaria como requerendo uma compreensão mais acurada. Desta forma o próprio diagnóstico retroagiria junto à universidade, gerando temas de pesquisa que permitiriam consolidar grupos de investigação aglutinados em torno de linhas de pesquisa e desenvolvendo projetos diretamente voltados para a produção de um saber acadêmico (teórico) exigido pela própria realidade educativa em seu movimento concreto (SAVIANI, 2012, p. 300).

O programa de Diagnóstico foi iniciado em 1983 nas regiões Sudeste, Sul e Norte; respectivamente nas cidades do Espírito Santo, Santa Catarina e Rondônia, e só alcançou o Amapá no ano de 1986. No Amapá, diferentemente da proposta inicial do projeto, a equipe foi formada apenas por integrantes da Secretaria de Estado de Educação e Cultura (SEECE) e do Núcleo de Educação da Universidade Federal do Pará em Macapá (NEM) e, à semelhança de Rondônia e Santarém-PA, as equipes realizaram apenas a primeira das três etapas do programa: o diagnóstico técnico quantitativo, em outras palavras, fez-se apenas o que tradicionalmente já se fazia. Para Saviani (2012), as equipes destes estados reconheceram que seu trabalho se tratava apenas do ponto de partida e que, apesar das demais etapas serem de difícil realização, havia disposição em prosseguir.

Nos resultados do projeto Diagnóstico, Saviani (2012) verifica que, enquanto Rondônia, Amapá, Mato Grosso do Sul e Santarém-PA se limitaram à primeira etapa, ou seja, elaboraram o diagnóstico quantitativo, a equipe de Santa Catarina promoveu um diagnóstico participativo. As equipes das outras regiões se diferenciaram, mas conseguiram realizar os três momentos da metodologia sugerida; com exceção do Acre que não produziu nenhum material com o resultado. A elaboração da conclusão geral se baseou nos documentos oriundos de 11 equipes do estados: Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato

Grosso do Sul, Região Metropolitana de Curitiba, Pará, Rondônia, Santa Catarina, Santarém-PA e São Carlos-SP.

A utilização da metodologia sugerida e a completa realização dos três momentos do projeto pelas equipes do Espírito Santo, Mato Grosso, Amazonas, Pará, Região Metropolitana de Curitiba e São Carlos-SP revelaram elementos ocultos e escamoteados pelos métodos tradicionais de diagnóstico, como por exemplo:

A percepção dos professores e alunos sobre inúmeros problemas do funcionamento das escolas, como a influência de interesses político-partidários, má localização das escolas, o clientelismo político na nomeação de professores, a distribuição inadequada das turmas, a composição heterogênea e a lotação de professores inexperientes nas classes da 1ª série, etc. (Pará); a existência ostensiva de “currais” para manipulação política dos agentes escolares, a substituição de professores por parentes ou amigos ou até mesmo pelo caderno escolar (Mato Grosso); o não reconhecimento do trabalhador no aluno dos cursos noturnos (São Carlos-SP); a análise de áreas críticas, a localização exata de quantos e quais são os alunos que estão fora da escola (Região Metropolitana de Curitiba); o descompromisso do professor, a prática pedagógica no cotidiano da escola pública [...] (SAVIANI, 2012, p. 302).

A análise dos resultados dos diagnósticos realizados em seus três aspectos consubstanciou a ideia de que para se fazer política pública, mais especificamente política educacional, o novo estilo de diagnóstico pode constatar falhas e omissões do poder público e oferecer subsídios para reformulação da política educacional, como no caso do “diagnóstico do setor de educação na Região Metropolitana de Curitiba”, onde os dados estatísticos oficiais indicavam não haver problema de vagas nas escolas e, portanto, o governo não destinou recursos para a ampliação da rede física. No entanto, os dados se referiam ao Paraná como um todo mas não considerava as peculiaridades de cada região.

No caso supracitado, a equipe do projeto no Paraná combinou o diagnóstico técnico com o participativo e elaborou um amplo plano de cinco anos para, entre outros objetivos pertinentes à educação local, universalizar a oferta de ensino de primeiro grau e expandir a rede de escolas de acordo com as necessidades sociais da localidade. Este aspecto do programa promoveu maior interação entre suas equipes e órgãos públicos, principalmente as Secretarias de Educação, ocasionando “um influxo direto da metodologia do novo estilo de diagnóstico nas ações desses órgãos” (SAVIANI, 2012, p. 304).

Para Saviani (2012), os detalhes do diagnóstico reiteraram a precariedade estrutural dos serviços educacionais no Brasil, pois apontou uma forte correlação entre desenvolvimento econômico desigual e desigualdades educacionais, haja vista os altos índices de fracasso

escolar, precária rede física e situação aviltante dos recursos humanos que culminam na inadequação da proposta pedagógica que tem como resultante o desinteresse e a insatisfação da família e do aluno, principalmente o trabalhador.

Saviani (2012) verifica que além de se gastar pouco, gasta-se mal em educação, pois a maior parte dos escassos recursos se perdem pelo caminho e apenas uma pequena parte dos recursos chega à sala de aula e tem efeito sobre a relação professor-aluno. Assim, o fracasso escolar e a precariedade constatada é uma evidência da insuficiência de recursos financeiros e da predominância de critérios político-clientelistas por parte do Estado e sua omissão no trato das questões. Apesar do empenho das equipes envolvidas no projeto, o círculo vicioso não foi quebrado, não se registrou razões específicas para não fazê-lo, tampouco foi determinado onde estariam os focos de resistência à alteração (SAVIANI, 2012, p. 306-307).

Os trabalhos do Programa Diagnóstico foram interrompidos pelo INEP em 1990, e seus resultados, embora se planejasse compor um livro, foram possivelmente descartados sem ao menos ser divulgados devidamente. Em 1989, o interesse do MEC voltou-se para iniciativas de avaliação e, apesar da direção do INEP recomendar a continuidade dos trabalhos do Programa Diagnóstico, o MEC optou por outros modelos de avaliação. Assim como Furtado (2004), Saviani (2012), ao manifestar sua frustração com o descarte do projeto, atribui a problemática da educação brasileira à “falta de vontade política”. Para este autor o Estado brasileiro além de omissos no tocante à educação nacional utiliza critérios não transparentes. Em outras palavras, a descontinuidade política seria o fator agravante da referida problemática, o que remete à impressão de que as políticas públicas no Brasil são, em sua maioria, políticas de governo e não de Estado.

Como os resultados do Programa Diagnóstico não foram publicados a nível nacional, fez-se necessário buscá-los a nível local, no entanto não foi localizada nenhuma divulgação nem documentos na SEED. Então, em uma segunda etapa de revisão bibliográfica em busca de informações locais, foram encontrados em Carvalho (2012) e Ferreira (2005) a menção de um Diagnóstico do Setor Educação no Amapá dos anos de 1978 a 1985, sob comando do INEP. Apesar da possibilidade de não ser o mesmo trabalho, pois há divergência de anos – Saviani data o início do Programa Diagnóstico da educação no Amapá para 1986 – os dados quantitativos de 1985 apresentados pelo referido diagnóstico podem ter sido usados para suprir os dados para o trabalho da equipe supostamente montada para o fim específico do Programa concebido na década de 1980 a nível nacional. Em todo caso, a proximidade de datas fornece dados, senão iguais, semelhantes aos originais do Diagnóstico Técnico-quantitativo mencionado por Saviani (2012).

O objeto de pesquisa do Diagnóstico mencionado por Ferreira (2005) consistiu em determinar os fatores que não permitiam que a educação fundamental (então 1º grau) fosse universalizada como preconizavam os planos nacionais de desenvolvimento. A investigação concentrou-se sobre questões-chave como a insuficiência ou má aplicação das verbas destinadas à educação, ao despreparo dos profissionais da educação como principal fator da precariedade do ensino e se os fatores do insucesso escolar (reprovação e evasão) repousam sobre o aluno ou sobre as instituições escolares (AMAPÁ, 1991 apud FERREIRA, 2005).

Os trabalhos para o Diagnóstico foram realizados por uma equipe composta por educadores<sup>34</sup> da SEED e do NEM. Para responder às questões propostas, foram analisados o funcionamento do sistema escolar através dos dados sobre: acessibilidade ao sistema escolar, rendimento do ensino (aprovação com êxito), insucesso escolar (reprovação e evasão), distorção idade-série, tipologia das escolas e qualificação do corpo docente.

Na análise de Ferreira (2005), os resultados do Diagnóstico foram consideravelmente negativos na maioria das categorias: verificou-se baixa taxa de acesso ao ensino no período verificado, com crescimento desproporcional entre população e rede de ensino, não tendo este acompanhado aquele; o rendimento também se mostrou insuficiente, pois apenas ¼ dos ingressantes no Ensino Fundamental o concluíam no tempo previsto; a taxa de evasão e reprovação também se mostrou bastante elevada, principalmente na zona rural do estado; mais de 70% dos alunos matriculados apresentavam atraso escolar – distorção idade série; 95% dos professores das 4 primeiras séries tinham formação de 2º Grau e a grande maioria destes lecionava na zona urbana, bem como aqueles com Licenciatura, fatores que podem estar diretamente relacionados com o maior índice de insucesso da educação na zona rural.

Dado que o Diagnóstico no Amapá em suas 3 etapas foi interrompido ainda na primeira fase, e se esta descontinuidade do Programa foi resultado direto da ação (ou ausência desta) por parte da SEED e demais órgãos diretamente ligados ao Executivo estadual – pela precária capacidade técnico-administrativa para fazê-lo por parte dos integrantes da equipe amapaense –, seu desfecho representa um paralelo, guardadas as devidas proporções, com as experiências erráticas anteriores que fundamentaram a assertiva de Chelala (2008) quanto à ineficiência do Estado (e seus aparelhos) no Amapá no que tange ao planejamento e execução de políticas públicas. Mais uma vez o Estado, apesar de sua grande capacidade de alcance nas

---

<sup>34</sup> Embora Ferreira (2005) use o termo “educadores”, ou professores, é mais provável que estes profissionais sejam educadores que não atuam em sala de aula, na escola, mas, sejam professores que assumiram funções de técnicos em educação e trabalham integralmente na SEED e possivelmente profissionais em situação similar no NEM. Esta inferência se dá pelo fato de que grande parte dos técnicos que integram o quadro da SEED serem oriundos de cargos docentes na rede pública do Estado.

decisões e ações, não compreendeu ou não valorizou o momento para agir de forma estratégica, tampouco envolveu o povo nas decisões concernentes ao processo educativo pleno e exitoso que é necessário ao desenvolvimento da região.

### 3.3 PERSPECTIVAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO AMAPÁ NA DÉCADA DE 1990

Esta etapa da pesquisa consiste em um diagnóstico técnico-quantitativo à semelhança da primeira etapa do Diagnóstico da Educação de 1980 apresentado por Saviani (2012), guardadas as devidas proporções. O diagnóstico técnico-quantitativo foi elaborado a partir dos planos estaduais de educação que representam a perspectiva oficial do poder público para a educação do estado entre 1993 e 2003, período com 3 governos estaduais<sup>35</sup>; e de fontes secundárias: os dados censitários da demografia e do funcionamento do sistema escolar.

Para a caracterização quantitativa da educação no estado do Amapá, na década de 1990, optou-se por uma pesquisa, a princípio, de nível exploratório, com o objetivo de identificar os principais documentos e ideias concernentes à educação no período em análise, bem como as principais instituições e agentes do processo de planejamento e execução da política educacional no estado. Foram selecionados a Secretaria de Estado de Educação do Amapá (SEED), técnicos em educação da referida secretaria e professores da rede estadual de ensino como os agentes do processo educativo.

Em visita à SEED, para entrevistas informais com alguns técnicos, no período de junho a dezembro de 2016, foram localizados os documentos que, em tese, direcionaram a educação no Amapá e apresentaram a descrição das ideias ou retóricas predominantes na educação do estado, os documentos de primeira mão (GIL, 1989). Estes documentos foram selecionados por se tratarem de documentos oficiais do Executivo estadual com prospecção para a década de 1990 e dois anos da década seguinte: o PDEEA, elaborado durante o governo estadual de Barcellos, e o PDSA – mais especificamente as Diretrizes Curriculares para o estado do Amapá, elaborados no governo estadual de João Alberto Capiberibe.

Através da análise das propostas apresentadas no PDEEA, a pesquisa se estendeu para o contexto histórico nacional no campo da educação, quando então foram localizados documentos referentes às CBEs, a Declaração de Jomtien, o Plano Decenal Educação para Todos original (digitalizado) e as duas propostas de PNE, o que abriu um leque de

---

<sup>35</sup> O governo estadual de Anníbal Barcellos iniciou em 1991 mas o documento-proposta referente à educação só foi apresentado em 1993, com previsão de operacionalização a partir de janeiro de 1994, último ano desta gestão.

informações a serem aferidas pela análise estatística, criticadas pela produção acadêmica do período e, na sequência, investigadas e aferidas em nível local.

Foram selecionados apenas os principais planos e projetos estaduais de educação do período porque, como será demonstrado neste trabalho, a rede estadual de ensino representa o maior número de escolas, matrículas e contratação de professores do estado. Em segundo lugar vem o município e por último a rede particular de escolas. Na pesquisa exploratória realizada na SEED, foram entrevistados alguns técnicos de educação lotados nesta Secretaria, o encarregado da Assessoria de Desenvolvimento Institucional (ADINS) e a secretária de educação que subscreveu ao *Compromisso Nacional com a Educação para Todos* em Brasília de 1993. A referida secretária foi quem forneceu uma cópia do PDEEA elaborado em sua gestão.

Para avaliar os processos e resultados da educação no Amapá, em termos quantitativos, foram selecionados os “Indicadores de Qualidade na Educação” estabelecidos pela Unicef, PNUD e INEP (INEP-MEC, 2004):

- a) número de escolas (públicas e privadas);
- b) número de profissionais da educação e respectiva formação;
- c) matrículas;
- d) taxas de alfabetização, analfabetismo e conclusão da educação básica;
- e) o acesso à Educação Especial e de jovens e adultos<sup>36</sup>.

Para esta análise quantitativa, foram selecionados dados censitários da população amapaense em 1991 e 2000, e dados dos censos escolares<sup>37</sup> de 1991 a 2003. Enquanto os dados censitários da população foram apresentados de acordo com o Censo do IBGE – no início e final da década – os dados censitários da educação foram aferidos e demonstrados em triênios – 1991, 1994, 1997, 2000 e 2003, salvo alguma questão pontual que necessite de aferição de um ano intermediário. Inicia-se em 1991, ano em que Amapá teve seu primeiro governador eleito (Anníbal Barcelos, ex governador do Território por indicação da presidência militar da República), porque, em tese, e estadualização de fato implicaria uma reestruturação do modelo de administração pública.

Em 1991, também foi estabelecida a Câmara dos Deputados que promulgou a primeira Constituição Estadual no mesmo ano, estabelecendo assim outro marco político administrativo local. Em 1994 encerrou-se a gestão do governo Barcellos, em 1995 assumiu o

---

<sup>36</sup> Considerando-se o fato de que dados censitários da educação especial e de jovens e adultos não estejam devidamente registrados nos censos escolares de 1991 a 1995, este indicador constará apenas de uma demonstração das matrículas a partir de 1997.

<sup>37</sup> Os dados do censo escolar são aferidos no mês de março de cada ano.

segundo governo<sup>38</sup> eleito do estado, sendo que este obteve um segundo mandato para 1999 a 2002, encerrando-se então outro período político-administrativo no estado. Como os dados são demonstrados em triênios, a pesquisa foi estendida até 2003, o que permite fechar o triênio iniciado em 2000 e verificar uma possível continuidade da tendência observada na década de 1990.

### **3.3.1 O Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá (PDEEA)**

O Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá foi elaborado seguindo o conclave do Ministro de Educação (Murílio Ringel) do governo de Itamar Franco (1992-1994) e segundo algumas premissas do Plano Decenal Educação para Todos, apresentado pelo MEC aos estados e municípios na Semana Nacional de Educação para Todos, realizada em maio de 1993, em Brasília. Como mencionado, a Secretária de Educação do Amapá, presente no evento, subscreveu ao *Compromisso Nacional com a Educação para Todos*, que estabeleceram critérios e compromissos a serem seguidos pelos entes federados para a efetivação do Plano Decenal nacional em escala estadual e municipal.

Dada a proximidade de datas da produção do PDEEA e os resultados do Diagnóstico, do Congresso Estadual de Educação de Santa Catarina (1992) e o I Fórum Estadual de Educação do Amapá (1993) é possível inferir que o Programa Diagnóstico da Educação Brasileira, embora tenha sido realizado parcialmente no estado do Amapá (sem alcançar a etapa participativa nem a etapa de estudos e projetos aprofundados sobre a problemática educacional no estado), tenha servido de subsídio para a elaboração das propostas da política educacional amapaense, neste caso, representada pelo PDEEA.

Segundo os técnicos em educação da SEED entrevistados, nos dias 9 a 11 de novembro de 1993 (terceiro ano do governo Barcellos) foi realizado em Macapá o I Fórum Estadual de Educação, como ponto culminante de um ano de trabalho sistemático dos técnicos em educação da então SEECE (Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte) na capital e em todos os municípios do estado, no qual se realizavam debates e pesquisa entre profissionais da educação e alguns representantes da sociedade civil local para apontar que melhorias eram consideradas necessárias ao povo do Amapá, baseando-se na realidade local e demais fatores externos que causassem impacto sobre a mesma.

---

<sup>38</sup> João Alberto Capiberibe.

O resultado do debate e consenso do Fórum foi analisado pela então Secretária de Educação, Albertina Guedes da Silva, e uma equipe técnica coordenada por M<sup>a</sup> Madalena de Moura Mendonça, formada por comissão central de oito técnicos, 29 colaboradores lotados na SEECE, 5 representantes de unidades escolares<sup>39</sup>, colaboradores de apoio operacional da Secretaria, participantes de instituições para-educacionais, organizações sindicais, representantes de associações de bairros e representantes da Universidade Federal do Amapá. O resultado deste trabalho originou o Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá (AMAPÁ, 1993).

O Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá<sup>40</sup>, com vigência prevista para a década de 1994 a 2003 (AMAPÁ, 1993) apresenta como principal referência o Plano Decenal de Educação para Todos – 1993/2003. É importante ratificar que, embora o Plano nacional consistisse em um conjunto de diretrizes políticas voltadas para a recuperação da escola fundamental no país, não se mostrou como acabado, nem reclamou a obrigação de ser adotado incondicionalmente pelas escolas do País inteiro, sem levar-se em consideração a realidade local. Pelo contrário, ressaltou que cada escola deveria realizar seu próprio diagnóstico, usando o plano nacional como modelo a ser aperfeiçoado e adequado nos Estados e Municípios através da elaboração de seus próprios planos (BRASIL/MEC, 1993).

O PDEEA também apresenta como referencial local um documento-proposta da política de alfabetização elaborado pela Secretaria de Educação, um documento-proposta para redimensionar o Ensino de 2º Grau, o Estatuto do Magistério<sup>41</sup>, a CF/88, a Constituição Estadual do Amapá<sup>42</sup> e a Proposta do Amapá para a nova LDB que seria a culminância do Encontro Técnico Regional sobre a nova LDB, realizado em 1989, em Belém-PA. Esta variedade de encontros e documentos concernentes à educação no estado corroboram com a observação de Ferreira (2005) de que na década de 1990 havia, à semelhança do quadro nacional, uma euforia no meio educacional amapaense devido à recente autonomia político-administrativa conferida pela CF/88.

---

<sup>39</sup> E. E. Augusto Antunes, E. E. José de Anchieta, E. E. Irineu da Gama Paes, E. Comercial Gabriel de Almeida Café e Colégio Amapaense.

<sup>40</sup> Neste trabalho, optou-se por Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá (PDEEA).

<sup>41</sup> Lei 949, que dispõe sobre as normas de funcionamento do Sistema Estadual de Educação, reestrutura o Grupo Magistério do Quadro de Pessoal do Governo do Estado do Amapá e organiza o Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos profissionais da educação básica do Poder Executivo Estadual, só foi aprovada e sancionada em dezembro de 2005, os autores do Plano Decenal podem ter se referido ao Estatuto do Magistério em vigência elaborado pelo Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Estado do Amapá (SINSEPEAP) e à Lei N.º 0066, de 03 de maio de 1993 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado, das autarquias e fundações públicas estaduais.

<sup>42</sup> O texto da Constituição do Estado do Amapá foi promulgado em 20 de dezembro de 1991, pela 1ª Assembleia Legislativa do Estado.

No Brasil, o clima de euforia política permeava o segmento da educação desde a III e IV CBE (1984 e 1986 respectivamente). Sobre este clima de euforia, no prefácio à segunda edição de “Política e Educação no Brasil”, redigido em 8 de fevereiro de 1988, Saviani (2002), em análise das perspectivas de elaboração de uma nova LDB, alerta para a necessidade de que a mobilização dos educadores fosse canalizada para que a nova LDB – por conseguinte novas leis e propostas de educação – se constituísse em um mecanismo efetivo de adequação da estrutura educacional às reais necessidades da população brasileira e não mais um instrumento de legitimação das imensas desigualdades sociais no país.

Na apresentação do PDEEA, o governador Barcellos enfatiza que a política de educação é prioridade do seu governo e que, embora a Secretaria de Educação tenha coordenado o trabalho, este configura as proposições e reivindicações dos que fazem educação no estado. Os objetivos propostos, afirma o governador, exigem que seja feita “ampla redefinição das funções, competências e responsabilidades de cada nível da administração educacional, buscando parcerias [...]” (AMAPÁ, 1993, p. 5).

O discurso não clarificou porque, já no terceiro ano de gestão do governo estadual, a estrutura administrativa até então em vigor no Amapá era incompatível com as novas perspectivas de educação, o que permite a ideia de que se trata apenas de retórica adequada às novas expectativas da população para com o novo estado, dada a ideia comum de que o ex Território Federal era dependente de repasses e “favores” do governo Federal, e de que na máquina pública vigorava uma política de nomeações de cunho político-partidário. A própria equipe da Secretaria de Educação era (e ainda é) composta por uma equipe, em sua maioria, de partidários do governo em exercício, situação que pode ser comprovada logo nas primeiras entrevistas informais, quando alguns técnicos em educação envolvidos diretamente no planejamento decenal informaram ter sido exonerados de seus cargos quando houve mudança de governo<sup>43</sup> em 1995, tema a ser mais explorado na seção 4.

Ao apresentar o PDEEA, a Secretária de Educação, além de citar os documentos referenciais, enfatiza a consonância deste às diretrizes do Ministério de Educação e Desporto

---

<sup>43</sup> A descontinuidade político-administrativa foi verificada em uma entrevista com um dos coordenadores do PDEEA que desempenhara função de planejamento e gestão da educação em todo o período do governo Barcellos (nomeado e eleito). O entrevistado informou que, juntamente com muitos integrantes da equipe de elaboração e possível operacionalização do PDEEA, foi exonerado da Secretaria de Educação quando Capiberibe assumiu o governo do estado em janeiro de 1995, tendo que voltar à atividade docente em uma escola estadual. Esta prática comumente conhecida no meio do funcionalismo público do estado e da população amapaense em geral, pôde ser confirmada no período exploratório da pesquisa na SEED quando, ao ser interrogado sobre os critérios para ocupar o seu alto cargo na Secretaria, outro entrevistado ratificou sua competência para a função, mas afirmou que só foi possível alcançá-la pelo fato de ele ser do partido do governador em exercício.

(MEC) visando “a captação de recursos financeiros que deverão proporcionar a melhoria dos padrões educacionais desta unidade Federada”, ou seja, os costumeiros repasses orçamentários da União. Também se ressalta que houve ampla mobilização e participação dos educadores das redes estadual e municipal de ensino, cujas ideias e críticas forneceram alternativas para solucionar os problemas e “melhorar os serviços educacionais em termos quantitativos e qualitativos” (AMAPÁ, 1993, p. 08).

O PDEEA é estruturado em 6 tópicos: situação e perspectiva da educação no Amapá; obstáculos a enfrentar; política de educação do estado – concepção filosófica; diretrizes gerais da política de educação do estado; metas globais; ações estratégicas.

### 3.3.1.1 Situação da educação no Amapá e os obstáculos a enfrentar

Numa análise situacional do estado, ao explicitar a alta taxa de analfabetismo, mais concentradamente na zona rural, o Plano indica como principais fatores a pobreza da população que opta pelo trabalho em detrimento da educação. Em busca de melhores condições de sobrevivência, grande parte da população migrou para a zona urbana de Macapá e Santana, gerando descompasso entre a oferta e demanda de oportunidades educacionais. Os movimentos migratórios ocasionados pela estadualização, pelas oportunidades e exploração mineral e, a partir de 1993, pela ALCMS também contribuíram para aumentar a pressão sobre os serviços públicos de educação, entre outros (ABRANTES, 2014; AMAPÁ, 1993).

Pelo diagnóstico apresentado no Plano, a grande concentração urbana em Macapá e Santana e a baixa renda da maioria da população é a principal causa do problema educacional e social no estado, uma vez que a situação de pobreza terminava por conduzir os jovens escolarizáveis precocemente ao mercado de trabalho como opção de sobrevivência e, conseqüentemente provocava o alto índice de evasão e repetência, agravando mais ainda a problemática do desenvolvimento socioeconômico de um estado que era constituído em grande parte por jovens.

Pelo proposto, a SEED, e o Estado como instituição maior, parecem eximir-se da responsabilidade direta pelos resultados precários da educação pública no estado, não obstante seja o mesmo Estado responsável por todas as regulações de exploração e instituição dos incentivos fiscais que provocaram o *boom* migratório. Pensou-se no crescimento econômico sem pensar (e planejar) nas pessoas? Chelala (2008) apresentou respostas cabíveis a esta proposição, ao se traçar um paralelo entre este diagnóstico de alta concentração urbana,

pobreza e educação precária como externalidade das políticas de desenvolvimento econômico do estado abordadas na seção 3.1 deste trabalho.

O PDEEA cita os dados estatísticos de 1980 para inferir que 28% da população do estado, com 5 anos ou mais de idade encontravam-se em situação de analfabetismo. 19% da população entre 07 e 14 anos também constavam como analfabetos. Pelos dados do Censo do IBGE em 1991, aferidos nesta pesquisa, da população de 243. 855 habitantes com 5 anos ou mais de idade, 24% (58.142) eram analfabetos, enquanto o índice nacional era de 25%. O índice de analfabetismo entre os adolescentes de 10 a 14 anos era de 16%, enquanto a do Brasil era 18%. Entre os jovens de 15 a 19 anos o analfabetismo no Amapá (10%) também estava abaixo do nacional (12%).

Como demonstrado na Tabela 7, em 1991, entre as crianças de 5 a 9 anos, o índice de analfabetismo estava bem acima do índice nacional, o que aponta para o fato de que as oportunidades de educação infantil e de 1ª a 4ª série (educação primária, atualmente fundamental 1 com 5 séries para incluir a alfabetização) eram, além de inferiores às médias nacionais, inferiores aos demais níveis de educação no estado (vide Gráfico 3). Outro fator é o ingresso tardio da criança na escola, o que desencadeia problemas como a distorção idade-série.

Tabela 7 – O analfabetismo no Amapá e no Brasil (1991)

<b>Idade</b>	<b>População AP</b>	<b>AP – analfabetismo (%)</b>	<b>BR – analfabetismo (%)</b>
>5	243 855	24	25
5 a 9	45 170	49,3	48
7 a 9	26 848	51,6	39,8
10 a 14	40 641	16	18
15 a 19	33 465	10	12

Fonte: Censo Demográfico 1991 (IBGE, 1991).

No que tange à situação de domicílio, a discrepância de acesso à educação na zona urbana e rural também é perceptível nos índices de analfabetismo do Amapá. Em 1991, os índices de analfabetismo entre a população acima de 5 anos de idade residente na zona rural representava quase metade de sua respectiva população (49%); enquanto na zona urbana o índice era de 23% de sua respectiva população. Na faixa etária dos 11 aos 14 anos – idade em que espera-se que a criança tenha domínio da linguagem e de operações matemáticas básicas – os índices são 34% e 9% na zona rural e urbana respectivamente.

Pelo diagnóstico do Plano, embora em 1992 tenha sido previsto a construção e 460 salas para atendimento pré-escolar, apenas 193 foram construídas até 1993, deixando um déficit de 58% (267 salas) e 60% da população de 04 a 06 anos fora da escola. Pelos dados de 1991<sup>44</sup>, o ensino do 1º Grau teve expressivo atendimento de 63.984 alunos, apresentando um déficit de apenas 3,67% da população de 7 a 14 anos. No que se refere ao ensino do 2º Grau, apenas 17,79% da população escolarizável foi matriculada em 1992, com a ressalva de que 90% destas matrículas ocorreram na capital Macapá e com participação da rede particular, pois a rede municipal não oferecia esta modalidade e a estadual (ainda intitulada federal) era insuficiente, como pode ser verificado na Tabela 8, Gráficos 4 e 5.

Tabela 8 – Número de escolas e matrículas por dependência administrativa – AP (1991)

<b>Dependência</b>	<b>Escolas</b>	<b>Matrículas</b>
Federais	276	75 972
Estaduais <sup>45</sup>	-	-
Municipais	106	14 537
Privadas	25	6 503
Total	407	96 992

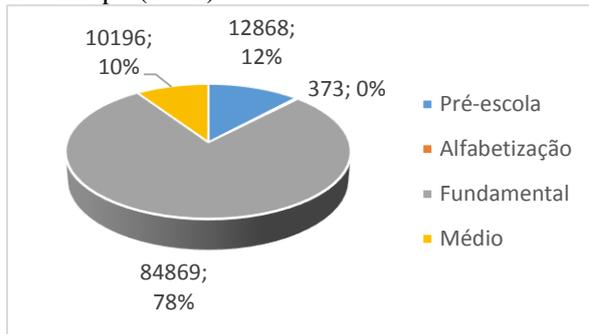
Fonte: Censo Escolar 1991 (INEP, 2003)

Ao conferir o censo demográfico de 1991 e o censo escolar de 1992, detectou-se algumas inconformidades com os dados apresentados pelo plano, bem como a pequena participação da rede particular de ensino, como demonstrado nos Gráficos 4 e 5. O censo escolar de 1992 também demonstra um número maior de matrículas no Ensino Fundamental do que apresentado pelo Plano, mas é importante verificar que, dada a distorção idade-série ser fato na educação brasileira do período, embora o número de matrículas no 1º grau seja elevado, não implica necessariamente que tenha coberto toda a faixa escolarizável pelo referido nível de ensino.

<sup>44</sup> A disposição dos dados aparece de forma confusa no Plano: ora menciona-se dados de 1991, ora de 1992, ora da década de 1980, e em partes do texto, não está claro a que data correspondem os dados. Aparentemente, foram comparados os censos de educação de 1991, 1992 e 1993 com a população aferida pelo censo demográfico de 1991.

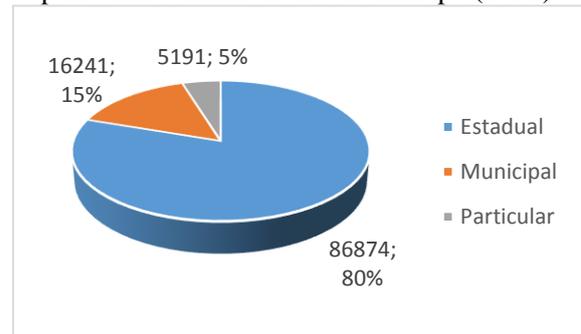
<sup>45</sup> Nestes censo a rede estadual de escolas ainda respondia como dependência federal em decorrência do período em que o Amapá era Território Federal.

Gráfico 4 – Distribuição das matrículas por nível no Amapá (1992)



Fonte: Censo Escolar 1992 (INEP, 2003)

Gráfico 5 – Distribuição das matrículas por dependência administrativa no Amapá (1992)



Fonte: Censo Escolar 1992 (INEP, 2003)

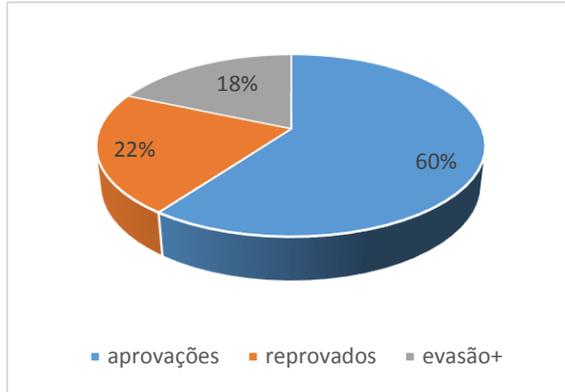
O 2º grau, pelo censo escolar de 1992, teve 10.196 matrículas, o que representa 30% dos jovens escolarizáveis registrados pelo censo demográfico de 1991. Só a rede estadual atendeu mais de 28% da população escolarizável. Portanto, os dados apresentados pelo Plano de que apenas 17,79% da população de jovens foi matriculada no EM, embora sirvam de referencial para análise do início da década, não representa fonte fidedigna de informação. Em todo caso, pelas múltiplas análises, o 2º grau (EM) encontra-se em situação exponencialmente precária no que tange à oportunidade de educação no início da década.

A problemática do Ensino Médio, bem como a alta taxa de evasão e repetência nos dois níveis de ensino (1º e 2º grau) compreendidos, em conjunto com a situação econômica de grande parte da população – baixa renda familiar – conduzem o jovem precocemente ao mercado de trabalho e avoluma e demanda pela modalidade de Ensino de jovens e Adultos (EJA). De acordo com o PDEEA, foram realizadas 6.520 matrículas na EJA (1º e 2º grau) em 1992, e 6.564 em 1993. Como os dados da EJA não foram registradas no censo escolar de 1991 a 1995 divulgados pelo INEP<sup>46</sup> e utilizados nesta pesquisa, a questão ficará como uma lacuna da pesquisa a ser preenchida por estudos posteriores.

Em 1991, o índice de sucesso na educação básica – representado pela aprovação – não passava de 60% das matrículas de todo o estado (incluído as três redes de escolas), com índices aproximados entre reprovação e evasão, como demonstra os Gráficos 6 e 7. Os índices de sucesso escolar no estado do Amapá apresentavam-se inferiores aos nacionais do mesmo período, cujo índice de aprovação foi de 63% e 70% para Ensino Fundamental e médio respectivamente.

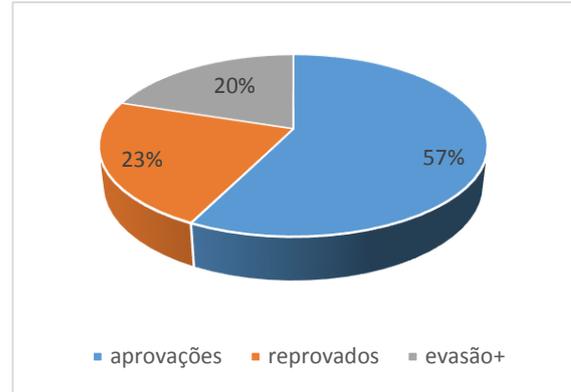
<sup>46</sup> Em janeiro de 2018 foi solicitado (por e-mail) ao INEP a disponibilização dos registros de matrículas na EJA, mas não houve retorno por parte do instituto.

Gráfico 6 – Rendimento do Ensino Fundamental – AP (1991)



Fonte: Censo Escolar 1991 (INEP, 2003).

Gráfico 7 – Rendimento do Ensino Médio – AP (1991)

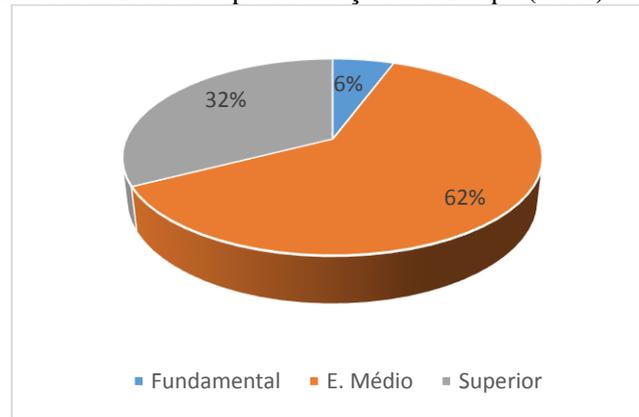


Fonte: Censo Escolar 1991 (INEP, 2003).

Outro componente analisado pelo PDEEA são os recursos humanos da educação, sobre os quais se alega a existência de problemas como: falta de compromisso político, falta de competência técnica, precárias condições de trabalho, qualificação insuficiente em todos os graus de ensino, desvio de função, alta rotatividade profissional, instabilidade funcional dos profissionais admitidos em caráter temporário e remuneração não condizente com a realidade socioeconômica do estado. Segundo o PDEEA, “as significativas perdas do sistema [educacional] estão intimamente ligadas à desvalorização dos profissionais da educação, repercutindo na prática docente e no seu compromisso político” (AMAPÁ, 1993, p. 14).

Se os 3.864 professores aferidos pelo censo escolar de 1991 estivessem lotados em sala de aula, ter-se-ia uma média de 25 alunos por docente, o que, a priori, parece um quantitativo razoável. Mas como inferiu o PDEEA, havia o desvio de função e rotatividade de profissionais temporários. Quanto à formação docente, o Gráfico 8 demonstra que, apesar da existência de professores com nível fundamental de ensino e aproximadamente um terço do corpo docente ter formação superior, a maioria dos educadores tinha nível médio de formação.

Gráfico 8 - Docentes por formação no Amapá (1991)



Fonte: Censo Escolar 1991 (INEP, 2003).

Para Carvalho (2012), no início da década de 1990, o Instituto de Educação do Território do Amapá (IETA) ainda detinha prestígio como instituição formadora de professores de 1ª a 4ª série no estado, permanecendo assim até 1996, quando a nova LDB é interpretada pelos gestores da SEED como a declaração de obrigatoriedade de graduação para todos os professores atuantes no Ensino Fundamental e médio, portanto, destituindo a razão de ser do curso de formação do magistério em nível médio. O prestígio do IETA e sua grande capacidade de formação de professores é, portanto, um fator significativo para o alto número de professores com formação de nível médio em 1991.

Desde a década de 1970 até 1991, o Ensino Superior no estado era realizado apenas através do NEM através de convênio com a Universidade Federal do Pará (UFPA), quando então se instalou a Universidade Federal do Amapá (Unifap), operando ainda em instalações físicas precárias, com problemas administrativos, necessidade de equipamentos e pessoal qualificado (AMAPÁ, 1993). Os cursos de Licenciatura eram inicialmente ministrados em módulos no turno noturno, no prédio do Grupo Escolar Barão do Rio Branco e posteriormente em *campus* próprio, onde atualmente localiza-se a Unifap. Entre os exemplos de longo trajeto educacional para se alcançar uma licenciatura no estado, está a história da diretora do IETA de 1953, que veio a concluir sua licenciatura plena somente em 1990, no NEM (CARVALHO, 2012).

A educação no estado é diagnosticada, em 1993, com problemas estruturais e organizacionais, em decorrência de um distanciamento do sistema público dos compromissos político-sociais com a educação. Seguindo a premissa de que a educação é um dos processos responsáveis pelo desenvolvimento socioeconômico de uma sociedade, o Plano é apresentado como uma proposta para reverter o quadro precário da educação no estado do Amapá, o que

implica uma “decisão política” para operacionalizar as mudanças estruturais no sistema de educação. Os obstáculos a enfrentar foram organizados nas categorias:

- a) o insucesso escolar representado pela evasão e repetência;
- b) a descontinuidade das políticas educacionais;
- c) a desigualdade e heterogeneidade em todos os graus e modalidades, entre as redes e entre as regiões e localidades do estado;
- d) a descontinuidade de sustentação dos projetos pedagógicos inovadores, gerando desestímulo ao surgimento de outros;
- e) a pulverização dos recursos destinados à educação, dada a execução de ações secundárias ao processo ensino-aprendizagem;
- f) insuficiente capacidade física da rede escolar para universalização do acesso da população escolarizável (AMAPÁ, 1993, pp. 15-18).

### 3.3.1.2 Política de educação do estado: diretrizes, metas e ações do PDEEA

Numa apropriação seletiva do discurso da mobilização social dos educadores a nível nacional desde a década de 1980, mas também das ideias neoliberais apresentadas no Plano Decenal de Educação (nacional) e fundamentadas na CF/88, o PDEEA apresenta uma proposta híbrida de política de educação do estado, no qual a ação do governo é fundamental para mobilizar recursos nas três instâncias federativas (federal, estadual e municipal), mas atribui-se a educação também como responsabilidade da sociedade civil. O eixo norteador da política estadual de educação seria

a universalização da educação, através da melhoria da qualidade da ação educativa, ampliação e manutenção da rede física, da gestão democrática, partindo de uma filosofia de trabalho assentada nos princípios de credibilidade dos seus postulantes; de integração nos diversos níveis de competência, sob o ângulo sócio pedagógico e administrativo, fundamentado nos aspectos político filosóficos; princípio sociológico da interdependência – onde todos os segmentos da sociedade sejam responsáveis pelo processo educacional; princípio epistemológico da construção do real – significando a conciliação entre o que é possível fazer e o que pode ser feito [...] princípio da legitimidade com a participação da sociedade civil organizada na formulação de políticas, planos e programas educacionais (AMAPÁ, 1993, p.21).

Embora a proposta apresente uma participação da sociedade como proponente da política educacional, o mesmo texto do PDEEA não registra alguma mobilização voluntária deste segmento ou exclusiva dos profissionais da educação atuantes nas redes públicas, não

apresenta alguma proposta elaborada por este segmento. Porém, o referido engajamento civil e docente é pré-requisito para a consecução das metas do Plano. Sobre este engajamento discorrerá a seção 4.

O PDEEA propõe operacionalizar a referida política e universalizar a educação básica no estado, seguindo as diretrizes de: acesso e permanência, melhoria da qualidade da ação educativa e gestão democrática. Embora seja aplicado o termo “universalizar a educação básica”, a proposta se restringe ao Ensino Fundamental – à semelhança do Plano Decenal nacional – relegando o Ensino Médio a uma proposta de expansão, ou seja, já é vaticinada a incapacidade do estado para resolver o problema da precária oferta deste segmento e seus resultados – conclusão com êxito em idade apropriada – como verdadeiro indicador de educação básica universalizada.

Para superar os problemas apresentados, o PDEEA propôs 7 metas a serem alcançadas em 10 anos:

- a) expandir e melhorar a infraestrutura física, técnica e organizacional dos sistemas de ensino;
- b) reduzir em 50% o índice de evasão e repetência no Ensino Fundamental, principalmente de 1ª a 5ª série;
- c) assegurar assistência ao educando através de atenção integral a 30% das crianças e adolescentes de baixa renda;
- d) ampliar em 50% o atendimento ao 2º grau, com cursos voltados para a realidade local;
- e) capacitar em 100% as redes de ensino público;
- f) ampliar em 60% o quadro de pessoal técnico e administrativo da rede pública de ensino;
- g) aperfeiçoar o sistema de planejamento da educação através de utilização de mecanismos tecnológicos modernos.

Como resultante das preocupações docentes discutidas no 1º Fórum Estadual de Educação, o PDEEA apresentou ações aprovadas no Fórum e que seriam estratégicas para alcançar as metas supracitadas. As ações estão resumidas em 8 eixos, como apresentados no Quadro 2:

Quadro 2 – Ações propostas pelo PDEEA

Eixo		Descrição
1	Estabelecimento de padrões básicos para a rede pública	Inclui a expansão da rede física, observação do pacto com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), melhor infraestrutura para o ensino na zona rural, construção e implantação de uma escola técnica e agrotécnica federal, reestruturação da rede escolar para atender deficientes auditivos.
2	Fixação dos conteúdos mínimos determinados pela Constituição	Respeitar os conteúdos mínimos estabelecidos pela união, mas adequá-los às especificidades regionais e às indígenas como determinado no artigo 286 e 330 da Constituição do Estado do Amapá.
3	Valorização do magistério	Inclui, entre outras medidas, cumprir o estatuto do magistério vigente e as prerrogativas do capítulo III da Constituição Estadual (Da Educação) que incluem existência de pedagogos prioritariamente habilitados, bem como de diretor escolar também habilitados para o cargo, e a implantação de centros de valorização e capacitação aos profissionais da educação, incluindo cursos à distância.
4	Estímulo às inovações	Inclui, entre outras medidas, a aplicação obrigatória de percentual mínimo (1%) dos impostos e transferências em projetos educacionais inovadores <sup>47</sup> , ampliação do acesso à informática nas escolas, o reconhecimento, apoio e expansão das escolas-família, estímulo à projetos para atender a população ribeirinha, implantação de creches para atender os filhos dos discentes e docentes como previsto na CF/88, atendimento educacional da população carcerária também previsto na CF/88.
5	Desenvolvimento de novos padrões educacionais	Incide sobre as questões pertinentes à gestão dos estabelecimentos escolares e de pessoas, como critérios para lotar os profissionais da educação e estabelecer supervisão de desempenho destes, o que implica aplicação de sanções. Também aponta a “necessidade de se fazer estudos” para se estabelecer critérios para a escolha de gestores escolares.
6	Eliminação das desigualdades educacionais	Prevê a interação com a união prover maiores recurso, de acordo com as necessidades específicas da região, inclusive prover ensino de 2º grau e sistema modular em todos os municípios do estado, e a continua expansão deste nível de ensino, como demanda a CF/88.
7	Melhoria do acesso e permanência escolar	Prevê a realização de “debates” para redefinir a sistemática de avaliação do ensino público e a criação de uma equipe técnica-pedagógica com o objetivo de apontar soluções para os problemas de aprendizagem e permanência na escola.
8	Sistematização da educação continuada de jovens e adultos	Inclui medidas para ofertar mais vagas e mecanismos de permanência dos jovens e adultos na escola, o que inclui redimensionar os cursos ofertados em parceria com instituições não governamentais como o grupo “S” e outras instituições para-educacionais.

Fonte: Amapá (1993).

<sup>47</sup> Nenhuma ideia ou conceito de inovação foi apresentado no projeto.

A proposta de gestão democrática é fundamentada sobre o jargão da autonomia pedagógico-administrativa da escola e responsabilização desta pela consecução das respectivas propostas educativas. Desta forma, o processo decisório se daria de forma descentralizada, transparente, honesta e socializada – entendido este último termo como a participação de todos os envolvidos no processo educativo, em especial aqueles responsabilizados pela execução do processo: os professores.

Apesar da proposição democrática que implica a necessidade de profissionalização da gestão pública e educacional como critério de avanço neste setor, questões como o tradicional esquema político eleitoral para distribuição de cargos em todas as esferas administrativas do estado, o que inclui os cargos de gestor escolar, e dos próprios técnicos lotados na SEED, entre outros, não é apresentado como entrave a ser superado, o que remete a uma ideia restrita ao discurso politicamente correto para o período em questão. Aliás, o Plano não apresenta o orçamento necessário (nem sua disponibilidade) para a operacionalização das metas e ações propostas, como a melhoria da qualidade da ação educativa, a ampliação e manutenção da rede física.

O Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá apresenta previsão de início de operacionalização de suas metas em 1994 e vigência até o final de 2003. Nas eleições de 1994 o governador Barcellos não concorreu à reeleição, venceu João Alberto Capiberibe, que assumiu o governo do estado em janeiro de 1995 e, como informado pelos técnicos em educação lotados na SEED no ano de elaboração do Plano, “com o novo governo, os profissionais dos cargos de expressão política foram substituídos e todo o trabalho realizado no PDEEA proscrito e esquecido”.

### **3.3.2 Avanços da educação no período do primeiro governo do estado (1991-1994)**

Em 1991, a rede de escolas da educação básica contava com 407 estabelecimentos de ensino da educação básica; destas, 25 unidades eram particulares, comportando 6,7% das matrículas na educação básica. Quanto à dependência administrativa, as instituições públicas de ensino ainda eram federais e municipais, sendo estas responsáveis por apenas 15% e aquelas 78,3% das matrículas na educação básica. Com a estadualização já consolidada, a rede de escolas outrora federal passou a ser estadual.

Em 1994, apesar do expressivo aumento do número de escolas municipais, a rede estadual era responsável por 85% das matrículas da educação pública, e 81% do total público e privado. De 1991 a 1994, a educação cresceu em 32%, no que tange ao acesso à educação

(matrículas), porém este período representou um momento ímpar da rede particular de escolas, pois apresentou um pequeno declínio no número de escolas e matrículas, como demonstra a Tabela 9.

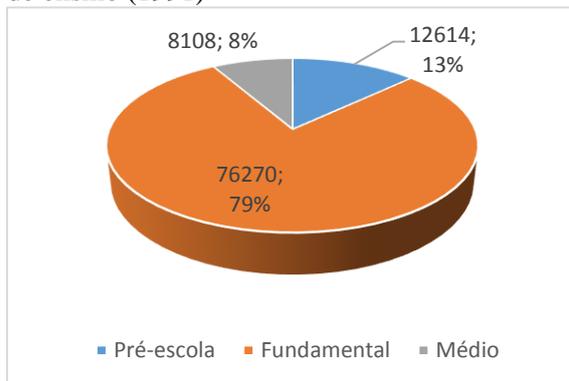
Tabela 9 – Número de escolas, matrículas e docentes por dependência administrativa – AP (1991/1994)

Dependência	1991			1994		
	Escolas	Matrícula	Docentes	Escolas	Matrículas	Docentes
Federais	276	75 972	2 921	-	-	-
Estaduais	-	-	-	350	103 966	4 363
Municipais	106	14 537	645	155	17 648	832
Privadas	25	6 503	298	19	6 385	325
Total	407	96 992	3964	524	127 999	5 520

Fonte: Censo Escolar 1991/1994 (INEP, 1992; 1995).

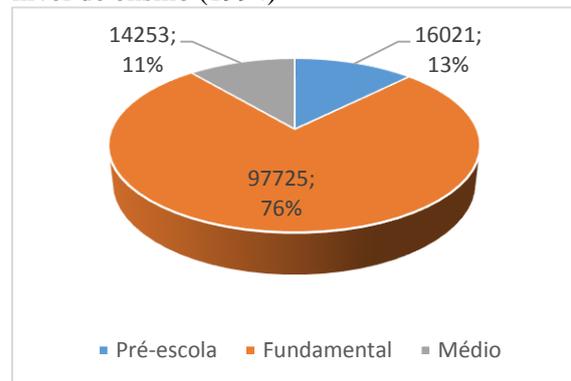
Em 1991, à semelhança do quadro nacional, o maior contingente de matrículas (76.270) foi o do Ensino Fundamental, em segundo lugar veio a educação infantil (12.614), ficando o Ensino Médio (8.108) com o menor contingente de alunos-matrículas. Entre 1991 e 1994, o maior crescimento relativo ocorreu no Ensino Médio cujo número de matrículas aumentou em 76%, enquanto no Ensino Fundamental aumentou em 28% e na educação infantil (pré-escola e alfabetização) aumentou o número de matrículas em 27%. Os Gráficos 9 e 10 mostram a evolução mínima na distribuição de matrículas neste triênio:

Gráfico 9 – Distribuição das matrículas por nível de ensino (1991)



Fonte: Censo Escolar 1991 (INEP, 2003).

Gráfico 10 – Distribuição das matrículas por nível de ensino (1994)

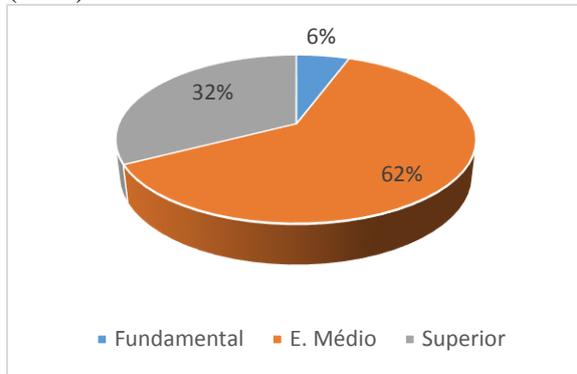


Fonte: Censo Escolar 1994 (INEP, 2003).

De 1991 a 1994, o número de professores teve um crescimento de acima do número de matrículas: 32% e 43% nesta ordem. Houve redução relativa do número de professores com

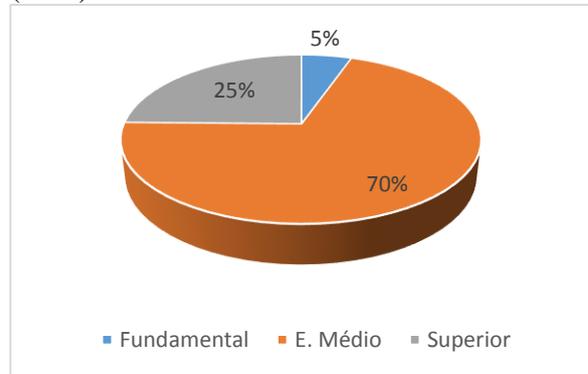
formação educacional de nível fundamental e superior, enquanto o número de professores com nível médio aumentou em números totais e relativos, como mostra os Gráficos 11 e 12:

Gráfico 11 – Docentes por formação – AP (1991)



Fonte: Censo Escolar 1991 (INEP, 2003).

Gráfico 12 – Docentes por formação – AP (1994)



Fonte: Censo Escolar 1994 (INEP, 2003).

### 3.3.3 O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA)

Quando assumiu o governo do Amapá em 1995, João Alberto Capiberibe apresentou como plano de governo o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), inspirado nos princípios da Agenda 21<sup>48</sup>. O desenvolvimento sustentável pode ser definido como o modelo de desenvolvimento econômico que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades, o que implica

novos conceitos de riqueza e prosperidade, capazes de permitir melhoria nos níveis de vida por meio de modificações nos estilos de vida que sejam menos dependentes dos recursos finitos da Terra e mais harmônicos com sua capacidade produtiva (BRASIL, 1995, p. 35).

A implantação do PDSA propôs seguir diretrizes de valorização das vantagens comparativas do estado, sustentabilidade da economia, equidade social, utilização de parcerias na execução de projetos, desconcentração das atividades e municipalização, através dos projetos descritos no Quadro 3:

<sup>48</sup> De acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22 de dezembro de 1989, foi estabelecida uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio ambiente e desenvolvimento, intitulada Agenda 21, um plano de ação para ser adotado em escala global, nacional e localmente por organizações do sistema das Nações Unidas, pelos governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Suas proposições objetivam o início de uma associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável (Brasil, 1995).

Quadro 3 – Projetos do PDSA

<b>Projetos</b>	<b>Atividades</b>
Escolas indígenas	Fortalecer a identidade étnica e cultural, capacitando professores índios e não índios e a produção de material didático bilíngue e intercultural para as escolas.
Centro de cultura negra	Pesquisar, registrar, resgatar e divulgar as manifestações da cultura afro-brasileira, em especial as mais ligadas ao processo histórico de formação do Amapá.
Transformação do Curiaú <sup>49</sup> em Área de Proteção Ambiental	Implantar a infraestrutura local necessária para promover ecoturismo, entre outras medidas favoráveis a preservação desta comunidade.
Escola sambódromo de artes populares	Resgatar e preservar a cultura regional através de oficinas de artes populares, o que inclui promoção do carnaval.
Projetos curumim, <i>grafitart</i> e <i>reciclart</i>	Proporcionar o acesso à arte por parte de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.
Projeto Chaguinha	Promoção de apoio a jovens em situação de vulnerabilidade social em um centro cultural que homenageia um militante comunista amapaense – Chaguinha.
Museu de Desenvolvimento Sustentável	Transformar dois antigos museus se Macapá em um Museu de Desenvolvimento Sustentável cujo objetivo principal seria retratar as ideias do PDSA.

Fonte: Amapá (1995).

O PDSA previa estratégias para implantação de projetos sustentáveis de geração de emprego e renda com apoio e promoção do extrativismo, da pesca artesanal, de sistemas agroflorestais para recuperar áreas degradadas, da industrialização de produtos agroflorestais e extrativistas e de viveiros comunitários. Também propôs o desenvolvimento de tecnologia para preservação de alimentos produzidos na região, implantação de um polo pesqueiro em uma região de grande potencial para essa atividade (Calçoene), fomento do setor moveleiro local e apoio à atividade industrial, entre outros projetos de interesse da comunidade (AMAPA, 1999).

Para viabilizar as estratégias de desenvolvimento sustentável no Amapá, o PDSA aponta para a necessidade de contribuição técnico-científica externa. Foram trazidas equipes de outras localidades para, num primeiro momento, ajudar na elaboração e execução das referidas estratégias e, em um segundo momento, criar uma capacidade local de produção de conhecimento em torno da temática de desenvolvimento com proteção ambiental. Apesar dessa proposta de participação exógena, o Plano defende a ideia de que as estratégias de desenvolvimento deveriam ser resultado de um debate que envolvesse toda a sociedade

<sup>49</sup> O Curiaú é uma área próxima à região urbana de Macapá, composta por 5 comunidades que totalizam mil e quinhentas pessoas de origem africana (AMAPÁ, 1995).

amapaense, exemplificada no Plano como as lideranças políticas, autoridades do governo, organizações civis, pesquisadores e instituições acadêmicas (AMAPÁ, 1995, p. 67).

### 3.3.3.1 Diretrizes Curriculares para o estado do Amapá

No campo da educação, o governo Capiberibe iniciou, em 1995, atividades dentro da SEED para reestruturar o sistema educacional público segundo as premissas do PDSA, consolidar a visão do Plano através do sistema educacional do estado. Um documento interno da SEED, localizado na fase exploratória desta pesquisa, intitulado Diretrizes Curriculares da Educação Escolar Básica do Estado do Amapá, fornece a fonte de informações sobre as ações políticas e institucionais na área de educação pública durante a gestão Capiberibe e a vigência do PDSA (AMAPÁ, 2002).

Seguindo as premissas do novo governo, em 1995, foram iniciados alguns projetos inovadores no campo educacional amapaense, como exemplo os Núcleos de Ação Educativa (NAEs)<sup>50</sup> que objetivavam plenária com técnicos da SEED, representantes da Unifap, representantes do Conselho Estadual de Educação (CEE), técnicos, professores e diretores escolares, para a construção de um diagnóstico que subsidiasse encontros pedagógicos e formação continuada dos professores da rede pública de ensino para assim redefinir-se o papel da escola no PDSA.

Em 1999, a SEED estabeleceu parceria com o Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (IEE PUC/SP), cujos consultores promoveram sucessivas reuniões com os técnicos da SEED e oficinas para os demais grupos envolvidos no projeto de apresentar uma “proposta curricular” para a Rede Estadual de Ensino do Amapá e ajustar a educação pública às premissas do PDSA. Em 2000, foi iniciado um processo que consistiu em três etapas: a primeira e segunda consistiram na mobilização dos técnicos da SEED sobre os pressupostos teórico-metodológicos que deveriam nortear a proposta curricular, e a terceira abrangeu professores da rede estadual para discutirem “o papel das disciplinas escolares, a prática de ensino e a avaliação” (AMAPÁ, 2002, p.12).

Como resultante deste trabalho, foram publicados (editados) quatro livros e encaminhados para as escolas, sendo eles:

---

<sup>50</sup> Os NAEs são núcleos formados pela junção de várias escolas próximas pertencentes ao mesmo bairro ou região. Eles são compostos por três técnicos da SEED/AP, um diretor e um técnico de cada escola e um professor de cada nível de ensino das escolas. Os núcleos foram criados para descentralizar e articular as ações político-pedagógicas e administrativas entre a SEED e as unidades escolares e, também, para trocar experiências entre os educadores num processo de parceria (AMAPÁ, 1995 apud BEZERRA, 2005).

- a) SEED/AP. O ensino de 1ª a 4ª séries: as disciplinas, as habilidades. 2000.
- b) SEED/AP. O ensino de 5ª a 8ª séries e o Ensino Médio: as disciplinas, as habilidades. 2000. Volumes 1 e 2.
- c) SEED/AP. Educação infantil: um projeto em construção. 2000.

Em 2001, encerrou-se oficialmente o trabalho sob consultoria da PUC e foram consolidadas as Diretrizes Curriculares da Educação Escolar Básica do Estado do Amapá, que se propunha a dar suporte às escolas:

Iniciando uma nova fase da educação no Amapá, pautada na sustentabilidade e, portanto, na educação socioambiental, na valorização do saber prévio, na autonomia da escola e na construção da cidadania por aqueles que dela participam (AMAPÁ, 2002, p. 13)

As Diretrizes são apresentadas como expressão de comportamentos já existentes, uma sistematização formal da experiência fragmentada dos profissionais da educação – professores da rede estadual e técnicos da SEED. A este conhecimento prévio teriam sido apenas acrescentados elementos conceituais para sistematizar os diversos temas dentro de aspectos legais, técnicos, administrativos e pedagógicos. No entanto, são feitas proposições de aspecto normativo e inovador.

O compêndio, primeiramente, faz uma análise conceitual do estado e como sua diversidade é determinante na definição do papel e função das escolas; define, então, o que é escola e quais práticas devem ser comuns à rede escolar; identifica alunos, professores e disciplinas para então evidenciar os fundamentos do processo escolar; por fim, aponta os fundamentos do sistema de gestão em duas escalas diferentes: a da SEED e a da escola.

Após a configuração territorial do estado e apresentação da rede de escolas, são apresentados os parâmetros pedagógicos que deveriam nortear a práxis educacional. Em sua apresentação, as Diretrizes são apresentadas com um convite à experimentação constante na prática escolar para que o documento “não se torne um fim em si mesmo” (AMAPÁ, 2002, p. 11).

As Diretrizes são estruturadas em três eixos:

- a) como é a escola pública no Amapá;
- b) como ela deveria ser;
- c) quais os papéis dos educadores (profissionais da educação) na consecução de uma educação socioambiental como princípio para construção da sociedade sustentável projetada pelo PDSA.

### 3.3.3.1.1 *A escola real e a escola ideal no Amapá*

Na caracterização da rede estadual de escolas do estado, as Diretrizes problematizam a questão urbano – rural no que tange ao modelo curricular e pedagógico vigente “engessado”, que não corrobora com a ideia de inclusão das diferentes comunidades. Portanto, constitui meta do PDSA, no reordenamento das escolas rurais, urbanas e indígenas, superar o perfil globalizado da escola tradicional e incentivar os povos de cultura mais específica a participarem do processo educativo com direito a manter sua identidade própria. Como exemplo dessa dinâmica, a educação indígena deveria ser ensinada na língua materna. Os saberes locais deveriam ser dialogados com os saberes da base nacional comum no objetivo de produzir-se conteúdos apropriados para uma educação socioambiental (AMAPÁ, 2002).

Além das questões concernentes ao modelo educacional das escolas rurais e indígenas, constituem pontos de atenção das Diretrizes o insatisfatório serviço de Educação Especial que é apontado como não integrador do público especial às atividades regulares educacionais das escolas, para tal, aponta-se a necessidade de educação contínua dos professores e demais profissionais da educação, bem como conscientização de toda a comunidade escolar. Outro ponto nevrálgico indicado é o nível insatisfatório dos alunos que ingressam no Ensino Fundamental II – 5ª a 8ª série. Estes, em grande parte, não têm domínio da linguagem (leitura, interpretação e produção de textos) e apresentam raciocínio logico-matemático baixo.

Como proposta de educação socioambiental necessária ao desenvolvimento sustentável, as Diretrizes fazem amplo debate conceitual sobre o significado dos saberes comuns à educação formal e aqueles que precisam ser reconhecidos e incorporados ao novo projeto de educação e de estado. A discussão abrange as práticas de sala de aula e apresentam novas perspectivas metodológicas para que os novos conceitos sejam incorporados no currículo escolar e na práxis educacional de uma forma geral buscando relacionar habilidades e saberes prévios aos novos conteúdos, o que aponta para a necessidade de sistematização do saber local.

As disciplinas da Base Nacional Comum (BNC) são analisadas de acordo com cada etapa do ensino, identificando suas peculiaridades que favorecem a educação socioambiental, discutindo-se as dificuldades e perspectivas de cada nível e como estes podem influenciar diretamente o processo educacional proposto. Aos professores caberia estabelecer objetivos de aprendizagem e, independente de nível de formação, preparar-se (aqui definido como atividade auto didática) para “dar suas aulas” propiciando continuidade no processo, mesmo que isso signifique alfabetizar o aluno na segunda fase do Ensino Fundamental. Ao Ensino

Médio caberia propiciar um vasto leque de oportunidades de pesquisa na direção de novos conceitos e sistematizações, sendo o professor incumbido de repensar seus conteúdos para que este esteja a serviço do objetivo proposto (AMAPÁ, 2002, pp. 110, 128, 143).

Ao definir os objetivos a serem alcançados em cada série e disciplina, as Diretrizes, embora declarem que a educação pública do estado é orientada por uma política de descentralização, apresentam o modelo de organização da matriz curricular de cada escola. Neste modelo, dois parâmetros são indicados como necessários à elaboração da matriz curricular: as referências conceituais da Política de Educação e diretrizes comuns para a rede estadual de ensino. Ou seja, a descentralização se dará sob um modelo pré-estabelecido pelas diretrizes.

Como justificativa para a elaboração “descentralizada” utilizando conceitos, critérios e objetivos pré-definidos, aponta-se a possibilidade do professor acomodar a definição aos seus interesses pessoais, podendo a referida matriz “expressar uma resultante de um jogo de poder entre as disciplinas e de aspirações particulares dos professores” (AMAPÁ, 2002, p. 152). Pelo proposto, é perceptível que a rede de escola e seus agentes – professores e demais profissionais da educação – deveriam readequar suas propostas para que estas estivessem a serviço da proposta educacional do PDSA consubstanciada nas Diretrizes.

Embora não seja determinado um padrão de gestão escolar como foi definido para a matriz curricular e os procedimentos pertinentes a cada disciplina e nível de ensino, é atribuído à gestão escolar, além de garantir o processo ensino-aprendizagem, manter a identidade local ou grupal de cada escola, produzir e sistematizar conhecimentos. Para conferir aspectos democráticos à gestão escolar, é proposta a criação de um conselho escolar formado por representantes de toda a comunidade escolar: professores, alunos, pais [...] que deverão ter seus anseios contemplados no projeto pedagógico da escola. À SEED caberia o papel de “ajustar” os projetos político-pedagógicos das escolas às Diretrizes Curriculares da Educação Básica do Estado do Amapá (AMAPÁ, 2002, p. 179).

Dois elementos são apontados como denominadores da ação do Governo Estadual para a educação: a descentralização econômica viabilizada pelo caixa-escolar<sup>51</sup> e o princípio

---

<sup>51</sup> A Caixa Escolar (comumente chamado “o caixa escolar”) é uma instituição jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como função básica administrar os recursos financeiros da escola, oriundos da União, estados e municípios, e aqueles arrecadados pelas unidades escolares. Os recursos recolhidos por ela destinam-se à aquisição de bens e serviços necessários à melhoria das condições de funcionamento da escola, incluídos no seu plano de desenvolvimento. A estrutura da Caixa Escolar é geralmente constituída de um presidente, que é o diretor ou o coordenador da escola, de um tesoureiro e do conselho fiscal. Embora já venha se instituindo historicamente, ancorada nos movimentos sociais desde a década de 70, a Caixa Escolar passou a ter maior importância a partir de meados da década de 90, quando o MEC passou a transferir recursos financeiros

de sustentabilidade conferido ao novo modelo escolar que deve sistematizar e valorizar as culturas locais. Embora o padrão pré-estabelecido constitua um paradoxo com a ideia de autonomia da escola, as Diretrizes reclamam um caráter democrático, uma vez que são apresentadas como resultado de amplo debate com a rede estadual de ensino, e estão em consonância com a identidade política do então governo estadual eleito pelo povo.

No final da década de 1990, Leonelli (2000) e Moulin (2000) apresentaram duas obras ideológicas sobre o PDSA, levantamento dos pontos críticos e apresentação de algumas realizações. No tratado de Moulin, os avanços da educação nos moldes do PDSA podem ser perceptíveis no programa de alfabetização indígena em sua própria língua e a determinação da língua francesa como primeira língua estrangeira no Ensino Médio, cujo objetivo seria facilitar as relações do Amapá com a Guiana Francesa<sup>52</sup>. Destaca-se a apresentação do dado estatísticos de 96% das crianças estudando em boas condições materiais e pedagógicas, e um chamado a toda a população amapaense a assumir a responsabilidade de construção do projeto para o “mundo de amanhã” no modelo sustentável proposto pelo PDSA (MOULIN, 2000, p. 113-114).

Para Leonelli (2000), as demandas da educação socioambiental têm caráter “urgente e revolucionário”, uma vez que crescimento econômico e tecnológico sem um povo provido de educação adequada aprofunda condições de desigualdade social. O autor apresenta uma suposta universalização do ensino público no estado, com 97% das crianças matriculadas no mesmo período analisado por Moulin (2000).

Outro fator positivo apresentado – embora não seja resultado do governo vigente, mas data do período territorial – é a alta remuneração dos professores do estado, embora na entrevista com o idealizador<sup>53</sup> da escola bosque e o prefeito de um município do estado, o autor constate que grande parte dos professores atuantes da Escola Bosque e do Ensino Modular ministrado na referida cidade não fazem parte do quadro efetivo de professor do

---

diretamente para as unidades escolares, de acordo com o princípio da escola autônoma, estabelecido na LDB/96 (MENEZE; SANTOS, 2001)

<sup>52</sup> Em 1996 foi assinado pelos presidentes do Brasil e França, o Acordo de Cooperação Franco-Brasileiro que possibilitou a ampliação do ensino da língua francesa no Amapá. Em 2003 foi inaugurado o Centro Estadual de Língua e Cultura Francesa Danielle Mitterrand, na cidade de Macapá, em funcionamento até a data desta pesquisa.

<sup>53</sup> O sociólogo paraense José Mariano Klatau de Araújo idealizou o método de educação socioambiental que serviu de base para o Centro de Referência em Educação Ambiental do sistema de ensino do Amapá. (LEONELLI, 2000).

estado, mas trabalham em regime de contrato administrativo<sup>54</sup>, o que poderia implicar diferenciação de remuneração aos horistas.

Na análise sobre o engajamento dos profissionais da educação, Leonelli (2000, p. 214) verifica que os professores apresentam postura corporativista em relação ao Estado, resultando em “uma atitude pedagógica conservadora em relação à estrutura curricular, em uma resistência a inovações pedagógicas e a mudanças de maneira geral”. Ora, o autor apontou claramente uma resistência por parte dos professores mas não declarou que o Estado falhara em catalisar a participação docente, atribuindo o problema a uma falha dos professores, e por extensão, responsabilizando-os por possíveis falhas das propostas educacionais do PDSA.

A inferência de Leonelli (2000) sobre os contratos administrativos, sobre a postura dos professores e a constatação de que a educação no Amapá ainda não tinha se constituído plenamente numa ferramenta do PDSA podem ser tomados como indício de que o projeto das Diretrizes Curriculares não tenha correspondido exatamente ao que se propôs e apresentou: uma teoria forjada na prática e uma prática teoricamente orientada, haja vista a resistência docente alcançou o nível de menção em obra sobre o programa (AMAPÁ, 2002, p. 6). Esta proposição conduz ao entendimento de que as Diretrizes não foram construídas sobre as atividades pedagógicas e educativas já praticadas no estado, mas constituíram uma padronização compulsória sobre o trabalho dos professores e das instituições educativas do estado.

### **3.3.4 Avanços da educação no período do PDSA (1995-2002)**

Em 1994, com a estadualização já consolidada, a rede de escolas outrora federal passou a ser estadual, havendo, portanto, duas redes de escolas de educação básica pública: estadual e municipal. No triênio de 1994 a 1997, houve um crescimento de 47,8 % nas matrículas da educação básica, possivelmente em virtude dos desdobramentos da nova LDB<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Segundo os entrevistados, os professores concursados não apresentaram disposição em se locomover para o interior do estado, tampouco para o Arquipélago do Bailique, localizado a 10 ou 12 boras de barco de Macapá (LEONELLI, 2000, pp. 218, 222).

<sup>55</sup> A LDB, em seu artigo 37º § 1º, diz que os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, mediante cursos e exames. A Educação de Jovens e Adultos (EJA) passa a ser obrigatória no país. Embora já houvesse modalidades de ensino destinadas a esse público antes de 1996 – os cursos supletivos – seus dados não foram registrados nos censos escolares de 1991 a 1994.

e pelo fato do censo escolar de 1994 não ter registrado as matrículas do ensino supletivo<sup>56</sup> e Educação Especial. Após este avanço registrado no pós LDB, as matrículas continuaram a crescer, mas em um ritmo bem menor, registrando-se o índice 11% no período de 1997 a 2000, como mostra a Tabela 10.

Tabela 10 – Número de escolas, matrículas e docentes por dependência administrativa – AP (1997-2000)

	1997			2000		
	Escolas	Matrículas	Docentes	Escolas	Matrículas	Docentes
Federais	0	0	0	0	0	0
Estaduais	399	152 323	5 963	417	156 980	5 705
Municipais	163	24969	1 052	266	35 062	1 436
Privadas	30	11 866	587	73	18 018	940
Total	592	189 158	7 602	756	210 060	8 081

Fonte: Censo Escolar 1997/2000 (INEP, 1998; 2001).

Em 1997, a rede de escolas contava com mais 185 estabelecimentos, totalizando 592 unidades, sendo a maioria (67%) destas com dependência administrativa estadual e, por conseguinte, responsável pelo maior número de matrículas da educação básica (80,5%). A rede municipal teve um acréscimo de 57 escolas (13,2% das matrículas) e a rede particular tinha 5 novas escolas e, apesar do aumento no número de matrículas, apresentou índice inferior (6,3%) ao início da década no que tange à participação do total de matrículas na educação básica do estado (Tabela 10)

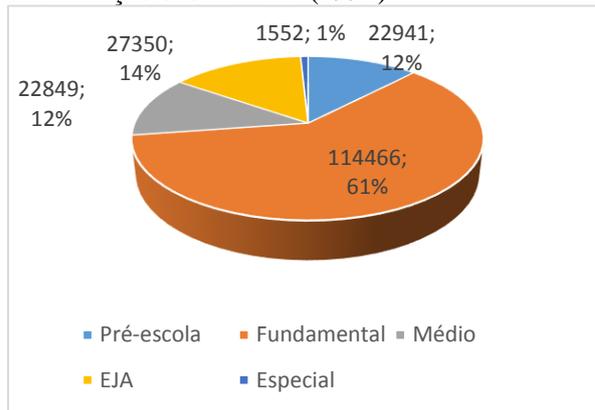
Apesar do expressivo aumento do número de escolas municipais, em 1994, a rede estadual era responsável por 81% das matrículas da educação básica, caindo para 77% e 70% em 1998 e 2002 respectivamente, continuando a ser a rede de ensino preponderante para a educação básica no Amapá, apesar do incremento distributivo do Fundef que beneficiaria a rede municipal de ensino, caso o Ensino Fundamental já houvesse sido municipalizado.

À semelhança da primeira metade da década, em 1997 o número de matrículas na educação fundamental é majoritário, porém inferior aos triênios anteriores, apresentando o menor quantitativo em 2000, como demonstram os Gráficos 13 e 14. O Ensino médio

<sup>56</sup> No censo escolar de 1996 aparecem 12.089 matrículas no Supletivo referentes a 1995, portanto, supõe-se que já houvesse um quantitativo de matrículas em 1994, o que diminuiria o índice de crescimento da educação básica entre 1994 e 1997. No entanto, pela ausência de registro no censo específico, foi inviável calcular estes dados. Se as matrículas do supletivo fossem atribuídas a 1994, o crescimento do triênio 1994-1997 cairia para aproximadamente 35%, mantendo mesmo assim o status de maior índice de crescimento da década.

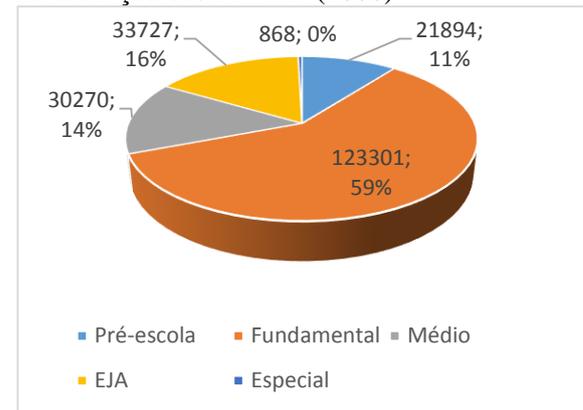
apresentou progressivo crescimento; mas a educação infantil<sup>57</sup> apresentou redução proporcional nas matrículas, como menor índice em 2000. Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial constituem duas novas categorias de análise, sendo que a EJA apresenta o segundo maior índice de matrículas no período analisado. A Educação Especial, no entanto, mantém índices mínimos em todo o período analisado.

Gráfico 13 – Distribuição das matrículas na educação básica – AP (1997)



Fonte: Censo Escolar 1997 (INEP, 1998).

Gráfico 14 – Distribuição das matrículas na educação básica – AP (2000)



Fonte: Censo Escolar 2000 (INEP, 2001).

#### 3.3.4.1 A alfabetização (o analfabetismo)

Apesar dos avanços apresentados na década de 1990, em 2000, da população 409.312 indivíduos residentes no Amapá, acima de 5 anos de idade, 17% eram analfabetos, índice superior ao nacional (15,7). O índice de analfabetismo entre os adolescentes de 10 a 14 anos caiu para 5,4%, índice inferior ao nacional. Entre os jovens de 15 a 19 anos o analfabetismo também foi consideravelmente reduzido permanecendo abaixo do nacional. No entanto, entre as crianças de 5 a 9 anos, enquanto o Brasil apresentou uma leve redução no índice de analfabetismo, no Amapá este aumentou de 49,3% para 54%, o que é um indício da ausência de soluções significativas para o rápido crescimento demográfico e a maior necessidade de oferta de educação infantil.

A percepção de insuficiência de oportunidade de acesso ao início da educação básica e de cursá-la em idade apropriada no estado é reforçada quando se analisa população e analfabetismo por faixa etária em âmbito nacional: 39% do total de analfabetos tinha entre 5 e 19 anos em 2000. No Amapá, neste mesmo período, mais da metade (54,6%) dos analfabetos

<sup>57</sup> A Educação Especial e a Educação de Jovens e Adultos (anteriormente denominado Supletivo) só aparecem nos censos escolares a partir de 1996, creche a partir de 1997. Neste trabalho, as matrículas em creche são computadas em pré-escola a partir de 1997, enquanto EJA e educação especial são categorias específicas.

tinham entre 5 e 19 anos, faixa etária que representava 43% de toda a população com 5 ou mais anos de idade (IBGE, 2000); no entanto, este alto índice de analfabetismo no final da década ainda representa um avanço em relação ao início da década, quando 60% dos analfabetos tinham entre 5 e 19 anos. Portanto, é possível inferir que houve um considerável avanço na década no que tange à simples alfabetização da população, como revelado na Tabela 11:

Tabela 11 – Índice de analfabetismo no Amapá e no Brasil (1991-2000)

Idade	População AP – 1991	Índice de analfabetismo em 1991 (%)		População AP – 2000	Índice de analfabetismo em 2000 (%)	
		AP	BR		AP	BR
		>5	243 855		24	25
5 a 9	45 170	49,3	48	61 320	54	45,9
7 a 9	26 848	51,6	39,8	35 491	31,3	23,8
10 a 14	40 641	16	18	58 785	5,4	5,9
15 a 19	33 465	10	12	57 436	3,5	4

Fonte: Censo Demográfico 1991/2000 (IBGE, 1991; 2002).

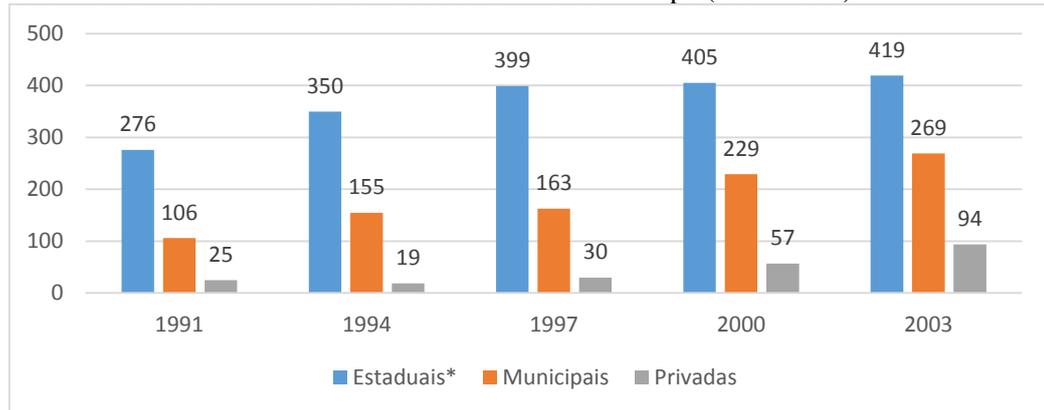
No terceiro ano de vigência do Fundef (2000), apesar da redução do analfabetismo na faixa etária dos 11 aos 14 anos, 10,3% na zona rural e 4,8% na urbana, a iniquidade de oferta de educação continuou predominante na zona rural, na qual 32% de sua respectiva população era analfabeta contra 15,5% da população urbana. Percebe-se que no início da década, o índice de analfabetismo, se calculado da faixa etária de 5 a 9 anos ou de 7 a 9 anos, é semelhante, o que significa a insuficiência de vagas para a educação infantil e primeiro ciclo do Ensino Fundamental. Pelo censo de 2000, é perceptível que houve expressiva redução do analfabetismo entre as crianças de 7 a 9 anos (faixa etária contemplada pelo Fundef), mas as crianças em fase de educação infantil (5 a 6 anos) apresentaram índice de analfabetismo ainda maior, com relação diretamente proporcional ao já citado crescimento demográfico e oferta precária de pré-escola, uma vez que este nível não recebia repasses do Fundef.

#### 3.3.4.2 As escolas públicas e privadas

Em uma breve análise dos avanços da educação no Amapá na década de 1990 e no triênio seguinte, foi detectado um declínio de crescimento relativo da rede de ensino que foi objeto dos dois planejamentos de educação (e governo) analisados nas seções 2.3.1 e 2.3.3.1

deste trabalho – a rede estadual. A rede de ensino que mais cresceu foi a particular (128%), em segundo lugar a municipal (116%), e a que menos cresceu foi a rede estadual (47%). No triênio seguinte, permanecem as mesmas disparidades de crescimento entre a rede particular, municipal e estadual: 276%, 154% e 52%, respectivamente, como se apresenta no Gráfico 15.

Gráfico 15 – Crescimento das redes de escolas do Amapá (1991-2003)



Fonte: Censo Escolar 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 (INEP, 1998; 2001; 2003; 2004).

\*Nota: em 1991, a rede estadual ainda era federal.

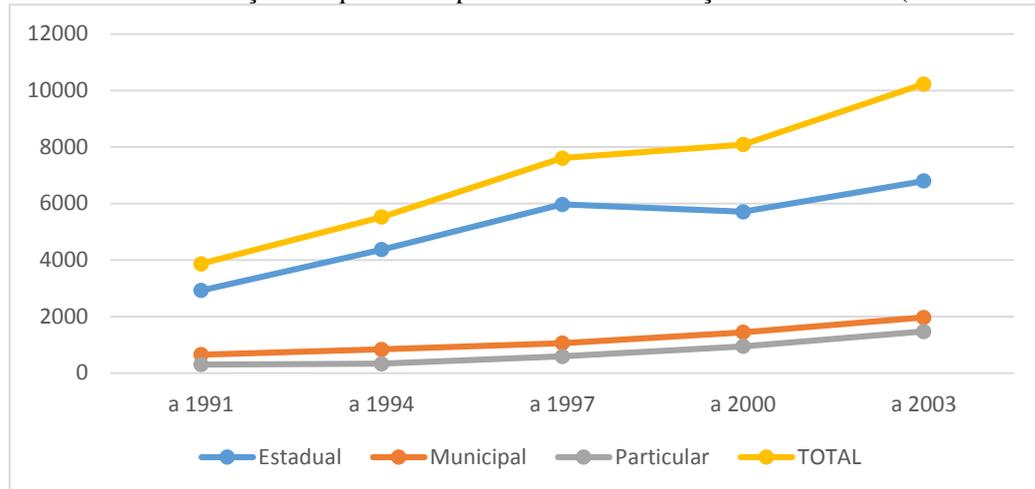
### 3.3.4.3 Os profissionais da educação

O número de professores, cujo crescimento era constante de 1991 a 1997, apresentou uma redução de mais de 300 professores entre 1998 e 1999. A redução ocorreu na instância administrativa estadual, que compreendia grande número de servidores públicos federais em seu quadro de professores, chegando a 2000 com uma diferença negativa de 225 docentes em relação a 1998. Entre os possíveis fatores que impulsionaram a redução do quadro de professores da instância administrativa estadual, pode-se citar a promulgação da Lei Federal Nº 9.468 de 10 de Julho de 1997 que instituiu o Programa de Desligamento Voluntário (PDV) de servidores civis do Poder Executivo Federal – pois muitos destes servidores integravam o quadro estadual do Amapá (BRASIL, 1997). A municipalização do Ensino Fundamental – fomentada pelo Fundef – também pode ter sido um fator de alteração da distribuição de professores entre as redes estadual e municipal no referido período.

A partir de 2000, observa-se um aumento gradativo dos professores estaduais, chegando a 2003 com acréscimo de 1.087 professores, o que representa um aumento de 19% de aumento do quadro docente estadual. Como demonstra o Gráfico 16, tanto a rede municipal quanto a rede particular de ensino tiveram crescimento constante em seu quadro de

professores durante a década de 1990 e mantiveram ritmo similar no triênio seguinte. A retomada do crescimento do quadro de professores estaduais, percebida no ano de 2000, é resultante do processo no qual o governo deu posse aos aprovados no concurso público de 1999, cuja contratação foi realizada pelo Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento em Administração Pública (IPESAP).

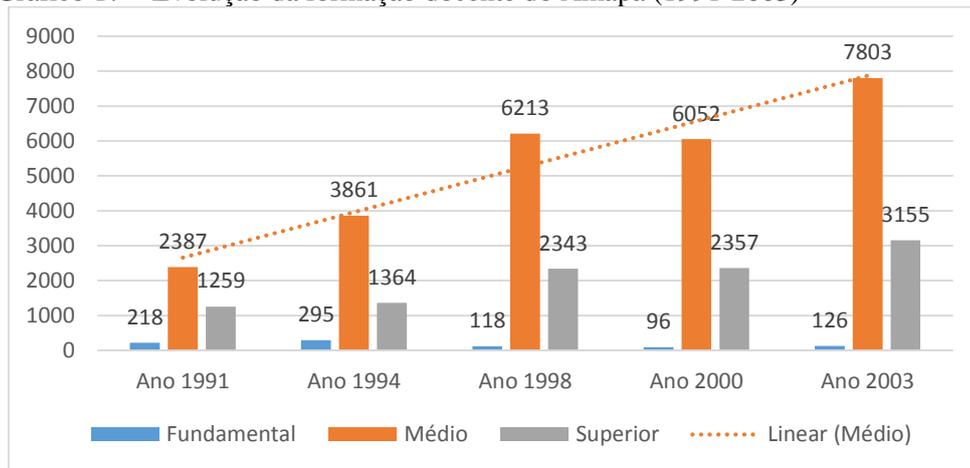
Gráfico 16 – Evolução do quadro de professores da educação básica – AP (1991-2003)



Fonte: Censo Escolar 1994, 1997, 2000, 2003 (INEP, 1998; 2001; 2003; 2004).

No que tange à formação dos professores, o índice de profissionais com nível superior que no início da década de 1990 era de 32%, caiu para 28% do total de professores da educação básica no final da década. O número de professores com nível médio apresentou aumento real e relativo em toda a década, mantendo-se entre 72 e 70% do total de profissionais. O número de professores leigos (nível fundamental) caiu e manteve-se em 1%. Como pode ser observado no Gráfico 17, a tendência de crescimento da formação de professores em nível médio apresenta um declínio entre 1998 e 2000, indício de que a parcela de professores exonerados (demissão voluntária), a partir de 1998, tinha formação majoritariamente de nível médio.

Gráfico 17 – Evolução da formação docente do Amapá (1991-2003)



Fonte: Censo Escolar 1994, 1997, 2000 e 2003. (INEP, 1998; 2001; 2003; 2004).

#### 3.3.4.4 As matrículas

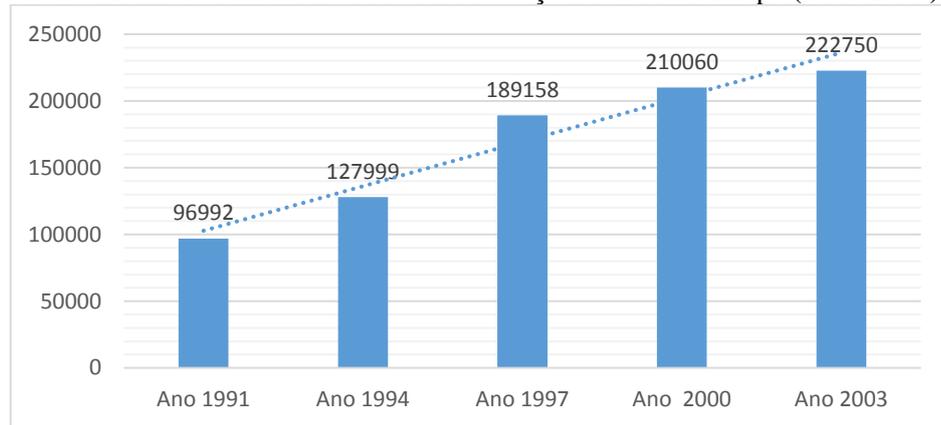
No decorrer da década de 1990, o aumento das matrículas da educação básica foi superior ao crescimento populacional: a população apresentou um aumento de 65% enquanto as matrículas (rede pública e privada) aumentaram em 116,6%. Portanto, é perceptível que houve esforços para atender as demandas educacionais da década, mas os referidos esforços não foram suficientes, dada a histórica população de analfabetos e um sistema de educação nacional (e por extensão o estadual e municipal) ainda não consolidado, sem um programa para atender às demandas da educação infantil e do Ensino Médio, bem como atender ao contingente de adultos que não tiveram acesso à educação na fase adequada.

Prorrogando-se mais um triênio (1991-2003)<sup>58</sup>, o crescimento foi de 130%. Como mostra o Gráfico 18, houve um constante aumento no número de matrículas, com maior quantitativo no período de 1997 a 2000, e o menor entre 2000 e 2003, o que caracteriza uma estagnação no final da década. Em termos percentuais, na análise dos triênios, a maior taxa de crescimento (47,8%) ocorreu no período de 1994 a 1997 e a menor (6%) no período 2000 a 2003<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Ano de transição política no estado, quando Waldez Goes assumiu o governo do estado, depois de dois mandatos de João Alberto Capiberibe.

<sup>59</sup> Duas modalidades de ensino aparecem no censo escolar de 1997 e não constam no de 1991 e 1994: educação especial e EJA (antigo supletivo). Em análise do censo escolar de 1996, aparecem 12.089 matrículas do ensino supletivo oriundas de 1995. Portanto, se forem consideradas as possíveis matrículas do supletivo para o ano de 1994, o índice de crescimento do triênio 1994-1997 seria reduzido a 35%.

Gráfico 18 – Crescimento do acesso à educação básica no Amapá (1991-2003)



Fonte: Censo Escolar 1991, 1994, 1997, 2000 e 2003 (INEP, 1998; 2001; 2003; 2004).

A comparação dos dados nacionais e estaduais demonstra que o Amapá apresentou crescimento do acesso à educação básica bem acima dos índices nacionais, como demonstrado no Quadro 4. Tanto em nível estadual quanto nacional o maior crescimento foi registrado entre 1994 e 1997, embora o período de 1991 a 1994 se apresente expressivo, seguido do período de 1997 a 2000, quando o crescimento ocorreu em ritmo inferior ao início da década de 1990.

Quadro 4 – Crescimento percentual das matrículas na educação básica – AP/BR (1991-2003)

Período	Amapá (%)	Brasil (%)
1991 a 1994	32	11
1994 a 1997	48	17
1997 a 2000	11	8
2000 a 2003	6	3
1991 a 2003	130	45

Fonte: Censo Escolar 1991, 1994, 1997, 2000 e 2003 (INEP, 1998; 2001; 2003; 2004).

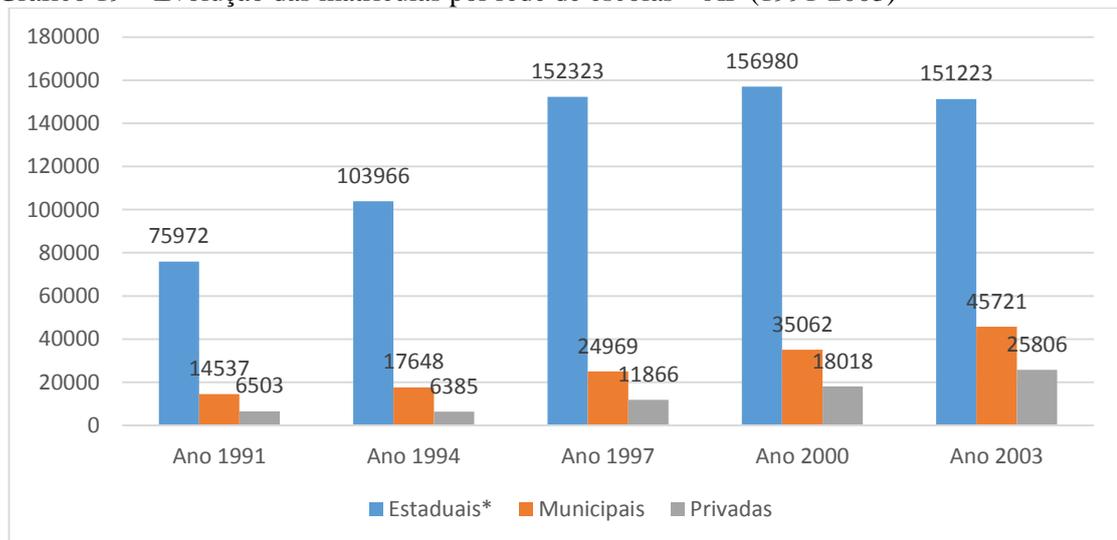
No que tange ao número de alunos/matrículas de cada rede de escolas, embora a rede estadual contenha o maior número de alunos, no decorrer da década de 1990 seu crescimento ocorreu em menor grau do que as redes municipais e privadas, sendo esta última a que apresentou o maior índice de crescimento da década – 177%. A rede municipal aumentou o seu número de matrículas em 141% e a estadual 107%.

Como demonstrado no Gráfico 19, o maior número de matrículas na rede estadual ocorreu no triênio 1994-1997, quando então apresentou um arrefecimento no ritmo de crescimento, apresentando no final do triênio 1997-2000 um crescimento de apenas 3%. No

triênio seguinte, teve redução no número de matrículas, provavelmente em razão do avanço da iniciativa privada e do processo de municipalização da educação infantil e do Ensino Fundamental desde a implantação do Fundef.

Como já explanado anteriormente, o Ensino Fundamental, já apresentava maiores índices de oferta de educação – matrículas – no início da década de 1990, haja vista ser o foco do Plano Decenal de Educação para Todos. Em 1997, recebeu novos mecanismos para operacionalização da meta de universalização através do Fundef, que começou a vigorar em 1998. Por conseguinte, no decorrer da década, o referido nível de ensino apresentou crescimento superior aos demais níveis, desencadeando um gargalo na educação – o Ensino Médio – como já é de se esperar de uma política educacional relativamente excludente, no que tange às demais modalidades de ensino da educação básica.

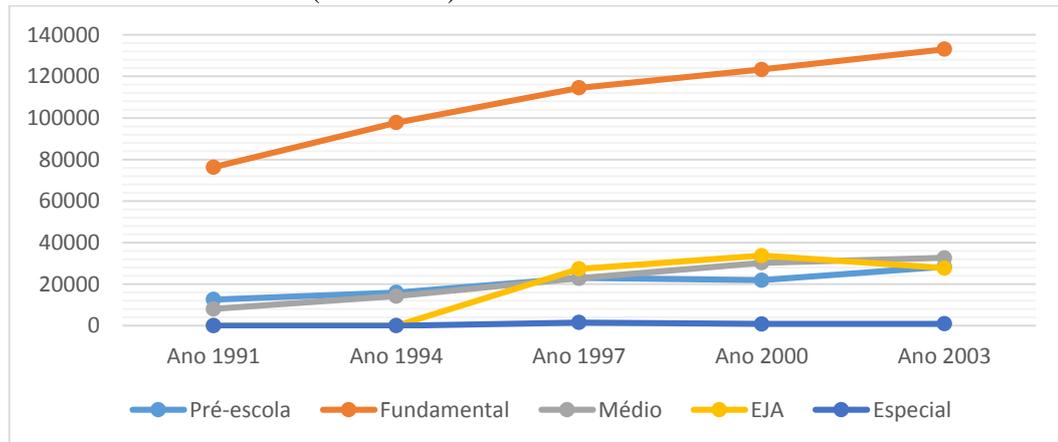
Gráfico 19 – Evolução das matrículas por rede de escolas – AP (1991-2003)



Fonte: Censo Escolar 1991, 1994, 1997, 2000 e 2003 (INEP, 1998; 2001; 2003; 2004).

No triênio 1997-2000, percebe-se um declínio nas matrículas da educação infantil, enquanto o Ensino Médio e a EJA continuam a crescer, este com um maior contingente de matrículas do que aquele, quando então tem declínio nas matrículas chegando a 2003 com quantitativo similar ao de 1997. O Ensino Médio, embora em ritmo aquém do necessário, haja vista o grande contingente de egressos do Ensino Fundamental, continua crescendo no triênio subsequente à década de 1990. A Educação Especial, porém, apenas no censo de 1997 apresentou número de matrículas acima de mil. O Gráfico 20 demonstra essa evolução:

Gráfico 20 – Evolução das matrículas da educação básica por nível e modalidade de ensino – AP (1991-2003)



Fonte: Censo Escolar 1991, 1994, 1997, 2000 e 2003 (INEP, 1998; 2001; 2003; 2004).

A iniciativa privada, embora abarcasse pouco mais de 11% da população de alunos matriculados em 2003, apresentou um crescimento de 297% entre 1991 e 2003, enquanto o ensino público cresceu 117% no mesmo período, situação inversa ao ocorrido em nível nacional, no qual o crescimento relativo foi menor e inverso no que se refere ao público e privado, como demonstra o Quadro 5:

Quadro 5 – Aumento relativo das matrículas nas redes de educação pública e privada

	1991-2000 (%)		1991-2003 (%)	
	Pública	Particular	Pública	Particular
<b>Brasil</b>	47	2	49,6	16,5
<b>Amapá</b>	112	177	117	297

Fonte: Censo Escolar 1991, 2000 e 2003 (INEP, 2001; 2003; 2004).

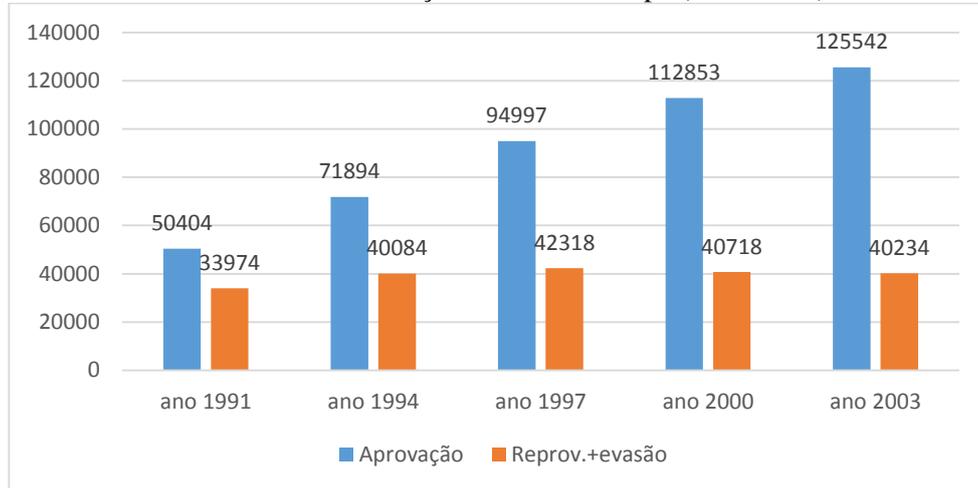
É importante ressaltar que o fato do grande avanço da iniciativa privada, a partir do final da década de 1990, foi relatado por muitos professores entrevistados para esta pesquisa. A constatação dos relatos nos dados estatísticos pode ser considerada um elemento de validação da acuidade da percepção dos fatos concernentes à educação no Amapá no período em análise, apresentados na seção 4.

#### 3.3.4.5 O rendimento da educação básica

Dos 96.992 alunos matriculados na educação básica do Amapá em 1991, apenas 60% obteve êxito (aprovação), portanto 40 % das matrículas resultou em reprovação e evasão. Os

índices de aprovação apresentaram tendência crescente nos triênios seguintes chegando a 64% em 1994, 69% em 1997, 73% em 2000 e 76% em 2003, como pode ser observado no Gráfico 21:

Gráfico 21 – Rendimento da educação básica no Amapá (1991-2003)



Fonte: Censo Escolar 1991, 1994, 1997, 2000 e 2003 (INEP, 1998; 2001; 2003; 2004).

Apesar do expressivo aumento de aprovações<sup>60</sup>, os índices de sucesso escolar no Amapá permaneceram abaixo dos índices nacionais, como demonstra a tabela 12:

Tabela 12 - Índices de aprovação na educação básica – AP/BR (1991-2003)

Ano	Brasil (%)	Amapá (%)
1991	64	60
1994	67	64
1997	77	69
2000	77	73
2003	78	76

Fonte: Censo Escolar 1991, 1994, 1997, 2000 e 2003 (INEP, 1998; 2001; 2003; 2004).

Em análise geral da década (e do triênio seguinte), conclui-se que houve crescimento quantitativo na educação básica do estado do Amapá no que tange ao número de escolas, de profissionais da educação e de matrículas. Porém, o analfabetismo não foi erradicado, nem o Ensino Fundamental, apesar dos grandes avanços, foi universalizado como previsto no Plano Decenal Educação para todos e no Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá. A educação infantil e o Ensino Médio, apesar de terem apresentado algum aumento nas

<sup>60</sup> Nas entrevistas com os profissionais da educação – particularmente os professores lotados em sala de aula – foram detectados possíveis fatores preponderantes para o aumento das aprovações na educação básica a partir da segunda metade da década de 1990. Este tópico será apresentado na seção 3.

matrículas, permaneceram aquém do desejável e necessário para a população escolarizável, constituindo desafios e gargalos para a década seguinte, e talvez por período indefinido.

Numa análise do fluxo de estudo dos alunos no Amapá em 11 anos – duração normal da educação básica no Brasil – foi constatado que apenas 31% dos alunos que ingressaram no Ensino Fundamental em 1991 concluíram o 3º ano do Ensino Médio em 2001, índice semelhante ao nacional. Quanto à Educação Especial e à EJA, uma vez que os dados do início da década não estão disponíveis, não se pode inferir com precisão sua evolução na década em análise. No entanto, como foi demonstrado no gráfico, a EJA apresentou tendência decrescente no final da década e a educação infantil apresentou números inexpressivos durante os triênios analisados, com tendência decrescente.

A universalização da educação no Amapá apresentada por Moulin (2000) e Leonelli (2000) também não está de acordo com o resultado da análise dos dados estatísticos do final da década. Para os autores, entre 96 e 97% das crianças do estado (termo entendido neste trabalho como a idade de 5 a 17 anos – equivalente à educação básica) estariam estudando, mas se for considerado que 33.727 matrículas do ano 2000 são na Educação de Jovens e Adultos e mais de 25 mil alunos matriculados na educação regular tinham idade superior a 17 anos<sup>61</sup>, sobraram 151 mil vagas para uma população de 190 mil crianças e jovens entre 5 e 17 anos. Portanto, o máximo que pode se inferir é que 80% da referida população em idade ideal para a educação básica estava matriculada em um nível educacional, e destes, pouco mais de 70% obtinha êxito de aprovação, pois esta pesquisa não se aprofundou para os níveis de qualidade do ensino-aprendizagem.

Como demonstrado nas seções 2 e 3 deste trabalho, ocorreram avanços da educação básica na década de 1990, mas embora a universalização com qualidade tenha sido estabelecida como objetivo dos Planos nacionais e estaduais de educação da década de 1990, nem no Brasil e nem no Amapá estes fins foram plenamente alcançados. O primeiro governo do Amapá apresentou o PDEEA como uma réplica do Plano Decenal nacional e o governo subsequente apresentou o PDSA e suas Diretrizes da Educação Básica, este último com uma proposta de educação para “vencer a resistência conservadora com a beleza das ideias” (LEONELLI, 2000, p. 214), todavia, muito do que foi planejado não foi operacionalizado ou alcançado, o que remete à percepção de que não ultrapassou a etapa da beleza das ideias.

---

<sup>61</sup> Apenas 28% dos alunos matriculados no Ensino Médio tinha a idade ideal de 15 a 17 anos (MEC/INEP, Censo Escolar 2000).

#### **4 PERCEPÇÕES DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO: A DINÂMICA DA EDUCAÇÃO NO AMAPÁ PELOS SEUS AGENTES REAIS**

O fato do PDEEA ter sido elaborado em conformidade ao Plano Decenal (nacional), a constatação da realização de trabalhos dentro da SEED para elaboração de um Plano Estadual de Educação (PEE) em período subsequente à aprovação no PNE/2001 e de não ter sido localizado nenhum documento ou proposta popular de educação em nível estadual constituíram o fio condutor para a questão norteadora deste trabalho: como ocorreram os processos de gestão e efetivação (intenções e ações, meios e fins) da educação básica no Amapá na percepção dos profissionais da educação e qual o nível de participação docente – engajamento destes profissionais – nos referidos processos?

Esta seção consiste em uma análise qualitativa da educação básica no Amapá, inspirada na segunda etapa do Diagnóstico de Saviani – diagnóstico técnico-participativo, no qual “buscava-se socializar as informações disponíveis junto aos agentes da educação e, na discussão com eles, conseguir uma aproximação mais efetiva da realidade concreta da educação” (SAVIANI, 2012, p. 300). Na presente pesquisa, porém, a realidade concreta da educação será representada pelas percepções docentes sobre os processos de planejamento, gestão e operacionalização da educação no período investigado.

Também apresenta uma análise docente – dos profissionais da educação – sobre os acontecimentos da década de 1990. Compreende uma análise das regulamentações e planos de educação da Secretaria de Estado de Educação (SEED), seus respectivos resultados e o nível de participação dos profissionais da educação nos referidos processos da educação básica, na forma como foi percebido pelos profissionais da educação atuantes na rede pública de ensino (predominantemente estadual) na década de 1990. O precursor teórico selecionado foi Saviani (2012), mais especificamente a segunda etapa do Diagnóstico da Educação Brasileira, denominada diagnóstico técnico-participativo, guardadas as devidas proporções.

A pesquisa qualitativa foi escolhida para demonstrar níveis de realidade que não podem ser quantificados, ou seja, os motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes concernentes aos processos e aos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis, pois

Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatística apreendem apenas a região visível, ecológica, morfológica e concreta do fenômeno, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e

relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações médias e estatísticas (MINAYO, 2002, p. 22).

Os dados primários foram obtidos a partir de documentos, planos e programas oficiais do estado e de algumas entrevistas informais realizadas com técnicos da SEED entre novembro de 2016 e março de 2017, quando então foi delimitado o tema e objeto de pesquisa, determinado o recorte temporal e qual público comporia a amostra da população investigada. O período de janeiro de 1991 a dezembro de 2003 compreende a posse do primeiro governo estadual eleito e o que seria o final da vigência do Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá.

O primeiro critério de seleção dos entrevistados foi ter trabalhado efetivamente na educação pública estadual<sup>62</sup> no período delimitado ou em grande parte dele. Dada a dificuldade de entrar em contato com muitos profissionais por já estarem aposentados, a não disponibilidade de outros, e dado o caráter qualitativo do estudo, a amostra representativa do universo da pesquisa foi selecionada por acessibilidade e tipicidade (GIL, 1989). Todos os selecionados atuaram (alguns ainda atuam) na educação pública em Macapá – da capital do estado, tem formação superior em diferentes áreas do conhecimento e atuaram em diferentes setores e escola. O fato de alguns não terem tido contato com os outros, terem diferentes formações e diferentes histórias de vida (incluído viagens ao interior e outros estados à serviço da SEED), serve de subsídio para independência nas respostas e representação do fenômeno investigado.

A amostra compreendeu 16 profissionais da educação<sup>63</sup> de ambos os sexos, todos com formação em nível superior. Sua identificação é feita por codificação alfanumérica e foi composta por:

- a) 4 técnicos(as) em educação da SEED – profissional da educação técnico educacional (PET 1, PET 2, PET 3 e PET 4);
- b) 1 orientador(a) educacional – profissional da educação orientador educacional (PEO 5);
- c) 2 diretores(as) de escola – profissional da educação diretor escolar (PED 6 e PED 7);

---

<sup>62</sup> Dois entrevistados desempenharam funções docentes tanto na rede estadual quanto na municipal, ambas coordenadas pela SEED.

<sup>63</sup> Exclusivamente na apresentação da análise das entrevistas, os profissionais foram identificados pelas siglas: PE – profissional da educação; PET – profissional da educação técnico educacional (lotado na SEED); PEO – profissional da educação orientador educacional; PED – profissional da educação diretor escolar; PEP – profissional da educação professor (lotado em sala de aula).

- d) 9 professores(as) – profissional da educação professor: PEP 8, PEP 9, PEP 10, PEP 11, PEP 12, PEP 13, PEP 14, PEP 15 e PEP 16 (Para um quadro mais detalhado sobre a amostra da população ver apêndice A).

Foram utilizadas entrevistas semiestruturadas para a coleta de dados primários, haja vista que esta técnica “é bastante adequada para obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, creem [...] pretendem fazer, fazem ou fizeram, bem como acerca de suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes” (SELLTIZ et al., 1967 apud GIL, 1989, p. 113).

As entrevistas foram imprescindíveis para desenvolver uma representação cronológica contextual dos fatos e ações concernentes à educação no estado, dada a pouca ou nenhuma sistematização dos documentos na Secretaria de Educação. Foram entrevistados PEs lotados na SEED, PEs lotados nas escolas e alguns PEs aposentados, aos quais foi apresentado o roteiro da entrevistas e explicado o recorte temporal da pesquisa. Cada informação nova ou mais precisa possibilitou reorganização da sistematização dos dados realizada durante a pesquisa exploratória.

As entrevistas formais foram realizadas no período de abril a novembro de 2017, duraram de 30 minutos a 3 horas, dependendo do número de informações e detalhes dos quais o entrevistado dispunha. Seguiram um roteiro padronizado e impresso com 14 perguntas para análise prévia por parte do entrevistado (apêndice B), foram gravadas integralmente e transcritas de forma estruturada segundo as perguntas do questionário. Informações inconsistentes ou incompatíveis ao momento histórico<sup>64</sup> foram comparadas entre si, em não havendo nenhum dado que lhes conferissem algum respaldo verídico, as mesmas foram descartadas do uso no trabalho.

Para Gil (1989), os dados coletados nas entrevistas são suscetíveis de classificação e quantificação. Desta forma, as repostas foram agrupadas em categorias seguindo princípios de favorabilidade, desfavorabilidade, neutralidade e ausência de conhecimento sobre o fenômeno específico. Foram selecionadas algumas repostas bem estruturadas e alinhadas com o tema para, então, seguir-se o exaustivo agrupamento de todas as repostas das outras entrevistas sobre os respectivos temas. Respostas mais complexas ou que implicam alto grau de subjetividade foram apresentadas em citação direta, seguida de possíveis críticas à luz das percepções categorizadas, dos fatos históricos registrados e da análise teórica do período.

---

<sup>64</sup> Em alguns casos o entrevistado não tinha certeza se determinado fato tinha ocorrido em uma data específica, em outros casos houve confusão de datas.

Os resultados foram interpretados à luz dos referenciais teóricos e discutidos de forma articulada com os dados primários e secundários apresentados nas seções anteriores, traçando-se, sempre que possível, um paralelo entre o local (estadual) e o geral (nacional), objetivando compreender as percepções dos entrevistados para responder às questões formuladas e ampliar o conhecimento sobre o fenômeno – a educação básica – no contexto amapaense.

#### 4.1 PERCEPÇÕES DOCENTES: DE TERRITÓRIO A ESTADO

Como já apresentado na seção 3 deste trabalho, os dados objetivos do diagnóstico da educação brasileira realizado no Amapá (1978-1985)<sup>65</sup> apontaram resultados negativos na maioria das categorias de análise, a saber: desproporcionalidade entre crescimento demográfico e da rede de escolas, por conseguinte, baixa taxa de acesso ao ensino público; baixo índice de rendimento escolar; alto percentual de evasão e reprovação; acentuado atraso escolar (distorção idade-série); escolas em instalações precárias, sendo que a maioria das unidades de duas ou mais salas localizavam-se na capital e 70% dos professores habilitados também estavam na capital. Segundo Ferreira (2005, p. 108), os resultados do diagnóstico indicaram a necessidade de “uma revisão da função social da escola pública no Amapá”, numa perspectiva formadora da cidadania através de uma política social mais justa e igualitária e de um ensino compatível com a realidade social”.

Uma vez que os resultados do Programa Diagnóstico aferidos por Saviani (2012) indicam que as ações desenvolvidas no Amapá se resumiram às ações desenvolvidas pelos técnicos da SEED, pareceu pertinente investigar a representação da educação no período que precedeu a estadualização e verificar uma possível modificação desta representação a partir da estadualização. Curiosamente nenhum entrevistado mencionou algum detalhe depreciativo ou negativo da educação neste período, seja na estrutura física ou nos processos desenvolvidos. Pelo contrário, 37,5% dos entrevistados mostraram convicção de que o Amapá sempre foi muito forte no campo educacional, notadamente forte no período de território, quando a educação básica era predominantemente pública. Os PEs foram contundentes em afirmar que os alunos do Amapá se destacavam nos vestibulares e processos seletivos realizados em outros estados.

A referida alta qualidade do ensino é interpretada pelos profissionais da educação como resultado da excelência do trabalho docente, independentemente da gestão da SEED.

---

<sup>65</sup> Diagnóstico do Setor Educação no Amapá (AMAPÁ/SEED, 1991 apud FERREIRA, 2005).

Esta representação de alta qualidade do trabalho docente também é apresentada na análise de Carvalho (2012, p.112) sobre a história do IETA, cujo auge do prestígio na formação de professores (de 1ª a 4ª série) ocorreu na década de 1980, quando a maioria dos professores da referida instituição já possuía licenciatura plena. Para este autor, também data desse período um elevado contingente de amapaenses que concluíam cursos de licenciatura plena no Pará e, ao retornar ao Amapá, foram integrados ao quadro de professores do Amapá. Três dos entrevistados<sup>66</sup> também se refeririam ao IETA como um expoente de qualidade na educação local.

Segundo um entrevistado (PEP 12), que na década de 1980 desempenhava função docente na EJA e no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, uma das características desse período era a abundância de material didático para alunos e professores do Ensino Fundamental. Em contrapartida, outro entrevistado (PET 1), que ocupava cargo de confiança dentro da SEED no período do Amapá território, no hiato de 1988 a 1991 e no governo Barcellos, afirmou que uma das características deste período foi a constatação da necessidade de expandir o Ensino Fundamental na zona rural e o Ensino Médio em todo o território do Amapá, o que corrobora com a interpretação de Ferreira (2005) sobre os resultados do Diagnóstico e a enorme discrepância entre a oferta de educação na zona urbana e na rural.

Quando interrogados sobre o hiato temporal entre a estadualização de direito e a estadualização de fato, mais de 60% dos entrevistados compartilharam a percepção de que foi um período de reestruturação político-administrativa, mas sem grandes mudanças no âmbito educacional, sendo que não houve perdas no que tange à qualidade aclamada pelos PEs:

[...] eu considero que o Amapá sempre foi muito forte no campo educacional, marcadamente forte no período de território, muito provavelmente pela gestão e pela injeção de recursos mais efetivos que o governo federal fazia nos estados. Na transição pra estado, existe o desafio que é adquirir independência política e econômica, e isso vai exigir dos gestores uma responsabilidade muito grande, para que a qualidade alcançada não caia. Na transição, eu observo que esse exercício foi feito (PEO 5).

As opiniões se dividem quando se trata do início da década de 1991, quando o Amapá finalmente tem seu primeiro governador eleito e constitui sua Assembleia Legislativa. Enquanto alguns não perceberam mudanças imediatas que afetassem a educação, outros compreendem o período como o início da fragilização da educação pública no estado. As mudanças positivas mais perceptíveis foram: a reestruturação da Secretaria de Educação; a

---

<sup>66</sup> PET 1, PED 6 e PEP 8.

criação do Conselho Estadual de Educação (CEE) e uma redefinição da política de educação, esta última sem características específicas definidas pelos PEs, mas coincide com a década marcada por novos planos, leis e regulações da educação nacional que provavelmente tiveram repercussão local.

É consenso entre os PEs que no período Barcellos (território e estado) havia uma grande valorização do professor, principalmente no que tange à remuneração, considerada elevada em relação às outras regiões do país, portanto, embora houvesse problemas crônicos como a ausência de vagas, discrepância da educação urbana e rural, evasão e repetência, a análise das respostas dos entrevistados conferiu uma percepção de relativa satisfação profissional entre os professores, como inferido pelo PEP 9:

[...] os alunos de Macapá que iam fazer faculdades em Belém tinham ótimos resultados, tendo os resultados de vestibular divulgados nas frentes das escolas (principalmente no Colégio Amapaense) com um carro de som, motivando os professores a lecionar melhor e os alunos a se dedicarem mais. Foi um período sem greves e com educadores satisfeitos.

Outro fato comum ao grupo que compôs a amostra foi a lembrança da grande preocupação do referido governo com a construção e melhoramento da estrutura física da rede pública de ensino e por desempenhar um relacionamento amistoso com os profissionais da educação, como expressa a fala do PEP 8;

[...] havia na frente da Secretaria de Educação uma propaganda do Barcellos escrito 'Comandante Barcelos, o amigo número 1 do magistério'. Não se pode negar que a herança de seu governo é física, pois ele investiu muito na estrutura física das escolas e outros órgãos, foi um período em que veio muito recurso para ampliação dos espaços físicos.

O tema do legado da estrutura física deixada pelo primeiro governador do estado foi corroborado pela fala do PED 6:

A mudança que tivemos foi a partir de 91, que foi quando assumiu o primeiro governo eleito e [criou-se] a primeira Assembleia Legislativa também. O que se pôde ver em melhoramento foi na infraestrutura física das escolas, pois, como exemplo, em nenhum período do ano tínhamos condições de fazer educação física, pois durante seis meses chove e nos outros meses faz um sol escaldante, então foi um período de construção de quadras cobertas.

O legado de construções na memória dos docentes e da sociedade em geral pode ser compreendido também pela sua ampla divulgação nas publicações políticas do governo, como as obras: Primeiro Passo da Segunda Jornada (BARCELLOS, 1992) e Síntese dos dois Governos (PENNAFORT, 1994). Dessa forma, a representação de governador “construtor da infraestrutura do estado” foi potencializada pelas inúmeras ações sistematizadas de promoção da referida identidade do governo em questão. No período político que o sucedeu, também é atestada a suficiência da infraestrutura (e de recursos financeiros) para uma educação de qualidade no estado (AMAPÁ, 1995, p.32).

Fotografia 1 – Publicação das obras do Governo Barcellos (com legenda original)



**Todas as escolas construídas ou recuperadas passaram a contar com modernas quadras de esportes.**

Fonte: Pennafort (1994, p. 99).

No que tange ao modelo de gestão da educação, tanto na memória dos docentes quanto nos tratados da gestão Barcellos, as ações eram centralizadas no governo estadual e na Secretaria de Educação. Nos tratados supracitados sobre a primeira gestão do estado, as informações concernentes à educação se resumem nas construções da estrutura física e nas atividades da SEED – participação nos eventos nacionais sobre educação, levantamento das “necessidades das escolas”, projeção de ações para diversos problemas e necessidades pontuais ou sistêmicas do sistema, modalidades e níveis educacionais, bem como elaboração de novas diretrizes e políticas educacionais, em específico, o PDEEA (BARCELLOS, 1992; PENNAFORT, 1995).

Segundo dois entrevistados, embora fossem divulgadas muitas reuniões sobre a educação do estado, não havia participação dos PEs nos processos decisórios, estes eram arbitrados por um grupo seleto que compunha a cúpula do Estado, a saber, as mesmas famílias influentes que ocupavam as posições de poder no período do território federal. Ou seja, no novo estado a partir de 1991, as nomeações para cargos em todos os órgãos e instituições do Executivo estadual seguiu, à semelhança do período anterior, práticas nepotistas e clientelistas, como afirmaram seis PEs entrevistados. “Até os diretores escolares eram todos indicados, secretário só aparecia em período de campanha” relembra o PEP 13. Esta proposição foi ratificada no enunciado do PEP 8:

Nos tempos iniciais (do estado), o comandante Barcelos assumiu um poder como nenhum outro, então ele teve a responsabilidade de nomear desembargadores, conselheiros do Tribunal de Contas, procuradores do Ministério Público. Então as próprias instituições que seriam fatores de limitação do Executivo estavam ligadas a ele. [...] no que toca à educação, eram praticamente os mesmos vícios do período de Território, elegendo famílias influentes para comandar.

Esta caracterização da gestão pública foi reforçada nas lembranças do PEP 9 sobre as possíveis mudanças na educação do novo estado:

As transformações perceptíveis eram mais na visão política, saída e entrada de diretores e demais profissionais, às vezes sem ter o devido preparo e sem medir a capacidade do profissional, mas atendendo às prerrogativas políticas, tipo, ou você fazia o que o governador queria, ou saía. As secretarias passaram a atuar (foram reestruturadas), mas o governador era o próprio fiscal do seu trabalho.

#### 4.2 PERCEPÇÕES DOCENTES: A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO AMAPÁ

Objetivando reforçar o entendimento de gestão pública no início da década de 1991, quando se esperava que, dada a estadualização e as eleições, ocorreriam aberturas democráticas no Estado e maior participação dos educadores, como ocorrido a nível nacional na elaboração da CF/88, na proposta dos educadores para a LDB e no PNE proposta da sociedade, buscou-se saber, baseado na percepção dos PEs, o nível de conhecimento e participação destes na elaboração da primeira Constituição Estadual, em especial do “Capítulo III – Da Educação (art. 279 a 291)”.

Todos os entrevistados (inclusive os que ocupavam cargos na SEED) acreditam que não houve participação dos PEs na elaboração da CE/91, nem a nível de consultoria. Sobre este tema, os enunciados (respostas) foram agrupados em três categorias dispostas no Quadro 6:

Quadro 6 – Percepções docentes sobre a elaboração da Constituição do Amapá

Percepção	PEs (%)
Não foi convidado, não sabe qual sistemática foi usada para elaboração CE/1991, nem conhece algum PE que participou. Acredita que a CE foi elaborada pelos deputados estaduais.	69
Houve convite para a participação do Sindicato e de alguns PEs, mas sem nenhuma reivindicação ou representação da categoria docente do estado foi solicitada ou apresentada.	19
Não tem certeza, mas acha que não houve participação dos PEs, dos discentes e do sindicato dos professores.	13

Fonte: elaboração da autora (2018).

Um professor que trabalhava próximo à Assembleia Legislativa – na Escola Estadual Gabriel Almeida Café (vulgo CCA) – recorda que, por curiosidade, foi a uma sessão da Assembleia Legislativa sobre a CE/91, mas permaneceu anônimo na plenária por não perceber um momento oportuno de participação. Na maioria das entrevistas, a arguição sobre a participação dos PEs na elaboração da CE/91 pareceu provocar desconforto nos entrevistados, como que lhes fosse imputada um crítica a qual não tinham como refutar.

Dado o questionamento sobre a elaboração da Constituição do Amapá, seguiam-se momentos de silêncio, de menear a cabeça, aparentar surpresa, e respostas lacônicas que conduziram ao entendimento de que temiam dizer: “Participar de um trabalho da Câmara para compor uma Constituição? Isso nem se cogitava”. Um PE historiador, porém, apresentou uma resposta consistente sobre a possível marginalização dos PEs e de toda a população amapaense na elaboração da CE/91:

A nossa Constituição foi feita só pela elite, não teve participação de sindicatos, professores nem entidades [...] não houve brecha. A nossa constituição foi praticamente encomendada por uma pessoa da alta roda social política do estado, pegaram a constituição do Tocantins e adaptaram por encomenda (PEP 8).

A partir da constatação da total exclusão docente na elaboração da CE/91, assim como dos planejamentos estratégicos e processos decisórios do Estado até então, o foco das entrevistas passou para a análise sobre como os PEs apreenderam as políticas de educação do

estado em cada período de gestão estadual. A conexão entre políticas de educação e gestão estadual foi necessária por se constatar que a maioria dos entrevistados não concebe os fatos históricos e percepções com precisão de data (como nos triênios verificados na seção 3), mas geralmente relacionados com o momento político-partidário vivido no estado.

#### 4.3 PERCEPÇÕES DOCENTES: O PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ

O Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá e, por extensão, o Plano Decenal Educação para Todos (nacional), foi selecionado como primeiro documento balizador das ações concernentes exclusivamente à educação pública no estado. Diferentemente do tema da elaboração da CE/91, a maioria dos PEs entrevistados (68,75%) apresentou conhecimento e percepção clara sobre a elaboração do PDEEA e seus desdobramentos.

Embora metade dos entrevistados tivessem algum conhecimento do Plano Decenal de Educação para Todos (nacional), apenas 4 PEs (dois diretores escolares e dois técnicos em educação da SEED) afirmaram ter participado das discussões do Plano Decenal nacional, enquanto 9 PEs participaram do fórum do PDEEA. Sete PEs não participaram de nenhum dos dois. Conforme informações de um técnico da SEED (PET 1), “no Amapá, houve desprezo pelo Plano Decenal Educação para Todos. Outro PE que participou dos debates sobre o referido plano nacional inferiu que ele não se encaixava na realidade do estado, portanto não foi bem visto ou utilizado.

Um entrevistado (PET 1) que desempenhava cargo na SEED durante a gestão Barcellos e integrou a equipe de coordenação das atividades de produção do PDEEA classificou o PDEEA como uma “excelente produção” e acredita que as metas de médio e longo prazo não foram executadas porque 1994 (primeiro ano de vigência do PDEEA) era ano de eleições, consumando-se no próximo ano a mudança de governo. Outro PE (PET 3) que também atuava na SEED e integrou a equipe do PDEEA conferiu que a efetivação do Plano dependia de maiores investimentos e não havia orçamento previsto para as referidas metas.

A inferência do PET 3 sobre a inexistência de previsão orçamentária para operacionalização do PDEEA remonta à proposição sobre a deficiência do Plano Decenal Educação para Todos (1993) que, dada a ausência de critérios claramente estabelecidos e de controles efetivos na alocação e distribuição dos recursos necessários ao desenvolvimento da educação nacional, se revelou ineficiente e ineficaz. Outro fator preponderante a nível

nacional é que o desenvolvimento da educação se concretizaria concomitante ao desenvolvimento socioeconômico pleno.

Tomando-se os critérios nacionais para a análise regional e local, pressupõe-se, que ao se estabelecer metas, medidas e instrumentos para a implementação de um plano estadual de educação, faz-se necessário estabelecer estratégias políticas de enfrentamento e superação dos problemas socioeconômicos locais. Portanto, a ausência de previsão orçamentária somada à ausência de um plano de desenvolvimento socioeconômico local conduz à conclusão de que o PDEEA não tinha consistência operacional para o desenvolvimento da educação no Amapá.

Entre os PEs que participaram do I Fórum Estadual de educação do Amapá, as impressões se assemelham no que tange a sua elaboração democrática e efetividade. Embora todos reconheçam a iniciativa de convocação dos docentes por parte da comissão da SEED responsável pela elaboração do PDEEA, todos perceberam sua presença como “figurativa” e sentiram-se pessimistas em relação às propostas, pois estas foram vistas como mera formalidade para cumprir demanda das instâncias superiores – o MEC. O Quadro 7 apresenta as principais categorias de respostas:

Quadro 7 – Percepções docentes sobre o PDEEA

<b>Percepções<sup>67</sup></b>	<b>PEs (%)</b>
Muitas escolas não participaram porque havia descrédito por parte dos educadores, pois a ideia era de que a presença dos docentes era figurativa. A SEED só precisava registrar a participação do professor.	44
No fórum, fomos apenas para ouvir e não falar. A participação dos PEs era limitada: só podiam argumentar acerca do que já estava pronto, mas sem nenhuma alteração confirmada	19
A participação da base (profissionais da educação) foi filtrada pela gestão do evento (comissão da SEED), removendo o seu teor popular, empobrecendo o plano e desmotivando os PEs	25
O plano foi produzido apenas para cumprir burocracia junto ao MEC; sem grande efeito e preponderância pra educação melhorar.	25
O PDDEA não teve consistência teórica. É um plano pobre que não reflete a realidade do estado porque seguiu à risca a cartilha/roteiro nacional.	13
Não participou, portanto não tem uma ideia formada sobre o evento	31

Fonte: elaboração da autora (2018).

Mudanças de governo ou de gestores têm comumente representado, além de rupturas político-partidárias, rupturas político-institucionais no Brasil, como verificado nos desdobramentos do Plano Decenal Educação para Todos analisados no capítulo 1 deste

<sup>67</sup> O mesmo PE pode ter suas percepções em duas ou mais categorias.

trabalho – quando descontinuidades e conflitos administrativos no MEC impediram o cumprimento do compromisso brasileiro para efetivar as propostas de Jomtien (MACHADO, 2000). Dada esta constatação, pareceu pertinente investigar como essas tendências político-partidárias que se sobrepõem às instituições políticas, mais precisamente às políticas de educação, ocorreram no Amapá após a primeira transição de governo estadual.

Os relatos dos PEs lotados na SEED indicam que tão logo houve mudança de governo no Amapá, em janeiro de 1995, o PDEEA foi rejeitado pela nova equipe que assumiu os principais cargos na SEED, sendo destituída a equipe anterior que tinha elaborado e aprovado o PDEEA e conduzido o processo decisório da educação pública. Essa informação é confirmada no relato do PET 1 que, embora tivesse ampla experiência de trabalho na SEED desde o período de Território Federal, tivesse participado da coordenação do PDEEA, entre outros projetos da Secretaria, foi exonerada do cargo e teve que retornar à atividade docente em uma escola da rede estadual.

Na análise dos dados coletados nas entrevistas, foi detectado um detalhe peculiar àqueles que exerceram cargo através de nomeação de um governo específico: é perceptível a dicotomia nas avaliações que, ora implícitas, ora explícitas, parecem seguir uma linha político-partidária, embora todos os entrevistados apresentassem, em diferentes proporções, críticas à simbiose entre política de estado e política partidária que permeia a ação pública no Amapá.

Uma exemplificação do supra citado é o fato de que enquanto um PE (com cargo na SEED entre 1991 a 1994) classificou o PDEEA como excelente e que não foi efetivado em sua íntegra devido à mudança de governo (informação relativamente discrepante do restante da amostra e da análise crítica dos planos de educação nacional e estadual), outro PE (PET 2) que integrou a equipe que assumiu o comando da SEED no novo governo a partir de 1995 defendeu a existência de relativa continuidade político-institucional no que tange ao proposto no PDEEA. Para este último, as metas do Plano foram incorporadas ao novo plano de governo – o PDSA. Esta informação faz alusão à ideia de que não houve politização nos órgãos da administração pública e suas respectivas ações.

#### 4.4 PERCEÇÕES DOCENTES: A EDUCAÇÃO NO PDSA

Esta seção da pesquisa discute a ideia de que as estratégias de desenvolvimento sustentável no Amapá, embora tenham contado com expertise técnico educacional de outras localidades (como alguns consultores da PUC para elaborar as Diretrizes Curriculares do

estado), deveriam ser, como se propuseram, resultado um debate que envolvesse toda a sociedade amapaense, como apresentado na subseção 3.3.3.1 deste trabalho. Também verifica como ocorreu a participação dos PEs na elaboração das Diretrizes, e quais os desfechos do PDSA no campo educacional.

À semelhança da investigação sobre o período Barcellos e o Plano Decenal, ocorreram algumas disparidades de informações que puderam, a priori, ser associadas à vinculação político-partidária dos entrevistados, porém, a maioria dos entrevistados (69%) apresentou percepções semelhantes ou complementares no que se refere à proposta e resultados do PDSA para a educação do estado. O principal fator considerado positivo pela maioria dos entrevistados foi a valorização da produção local cuja relação com a educação pública se deu através da merenda escolar. Alguns PEs também apontaram a confecção de mobiliário escolar pelas movelarias locais, mas sem inferência positiva ou negativa sobre este fato.

Entre os pontos negativos, destacou-se que o PDSA pouco ultrapassou a linha do discurso, não compreendia um plano de educação para o estado e ainda provocou uma cisão nas instituições públicas devido ao forte caráter político-partidário que marcou a gestão do governo Capiberibe. No Quadro 8, estão as informações que puderam ser agrupadas em categorias de percepção dos PEs sobre o desenvolvimento da educação no período (1995-2002) e sua conexão com as ações do Executivo estadual.

Quadro 8 – Percepções docentes sobre o PDSA e a educação no Amapá (1995-2002)

Percepções		PEs (%)
Positivas	As escolas da rede pública foram beneficiadas com a merenda escolar regionalizada, com a implantação da Caixa Escolar e dos Núcleos de Ação Educativa.	69
	Houve inovação trazida pela criação do Centro de Referência para o Desenvolvimento Sustentável do Amapá (CRDS), do museu Sacaca, do núcleo de formação continuada dos professores e da parceria com a Unifap para prover cursos de Licenciatura para os professores da rede pública de ensino.	31
	Havia liberdade e demanda para que cada escola tivesse seu projeto e uma identidade em consonância ao PDSA.	25
Negativas	O PDSA era mais uma filosofia de governo, era somente um discurso para a produção local. Não teve uma política educacional, pois a educação não era prioridade, mas apenas um instrumento para desenvolver a identidade regional	56
	Houve depreciação do magistério que veio a culminar com a ruptura entre categoria docente e governo.	44
	A descentralização (via Caixa Escolar) teve resultados negativos a longo prazo no que tange à contratação de pessoas diretamente nas escolas e à má gestão de pessoal e dos recursos.	25
	Houve prejuízo das ações na Secretaria e nas escolas em função do processo de instalação das novas equipes.	25

Fonte: elaboração da autora (2018).

O fator positivo mais mencionado – a merenda escolar – foi classificada pelo PEP 12 como “muito boa”, haja vista que no modelo anterior, no qual a SEED fazia a distribuição dos produtos alimentícios para merenda, estes chegavam às escolas já bem próximo da data de vencimento. No entanto, algum tempo depois da regionalização, foi detectado que muitas fraudes foram realizadas na compra dos alimentos, como fornecedores selecionados por indicação, desvio de recursos e outras atividades ilícitas que culminaram em não prestação de contas, ocasionando a falta de insumos em alguns períodos letivos.

Outro aspecto positivo que apresentou vieses negativos foi a aclamada descentralização administrativa que possibilitou contratação direta de pessoal para prestação de serviços diversos para a escola. Dado o despreparo ou inidoneidade da gestão escolar, sucederam muitas questões trabalhistas, como descrito por um entrevistado:

Para uma parte da população havia boas perspectivas, considerando que a gestão do Estado estava saindo de uma administração centralizada e considerada de direita (Barcellos) para uma gestão descentralizada e de esquerda (Capiberibe) com discurso de atendimento prioritário das demandas mais carentes. Dentre as diversas decisões tomadas pela nova gestão, houve a decisão de adesão ao Programa do MEC/FNDE, denominado “Manutenção e Desenvolvimento da Escola – MDE”, com repasse de recursos direto para as escolas, destinado a custear despesas complementares das escolas, exceto para pagamento de Pessoal. Ocorre que por decisão e com recursos do Estado, foi autorizada a contratação de pessoal através das escolas, via Caixas Escolares. De início um projeto inovador, porém ao longo dos anos detectou-se que foi uma decisão equivocada, tendo em vista tratar-se de gestão de pessoas e os dirigentes escolares não estarem capacitados para lidar com essa nova função, fato gerador de dívidas trabalhistas que ainda hoje tem inviabilizado muitas ações das escolas e da própria Secretaria de Educação (PET 3)<sup>68</sup>.

Quanto à criação do CRDS, embora seja considerado por alguns entrevistados como uma inovação, Carvalho (2012) expõe o seu caráter de urgência, cujo objetivo seria difundir a proposta do PDSA e arrecadar recursos do exterior, utilizando para isso o espaço físico do IETA. A formação de professores passou a ser realizada na Unifap, através da parceria com as prefeituras e suporte do governo estadual. Esta possibilidade de formação de professores no estado, considerada por muitos como um fator positivo ocorrido no período, também apresentou características negativas no que se refere à qualidade da operacionalização dos cursos:

---

<sup>68</sup> A entrevista do PET 3 foi encaminhada por e-mail, uma vez que a agenda deste profissional não era compatível com longas entrevistas. Daí o caráter altamente organizado e explicativo dos enunciados.

Com a implantação da Unifap, nós começamos a ter acesso a cursos de Licenciatura, e eu não tenho como negar que houve, no estado, uma redução de qualidade de educação, porque a universidade começou ofertando cursos de forma muito precária, e essa é uma realidade que muitos se negam a aceitar pois fizeram seus cursos ali. Algumas evoluções educacionais aconteceram, mas não tão significativas (PED 6).

A formação continuada dos profissionais da educação está prevista no artigo 87, parágrafo 3 da LDB/96, no qual Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá [...] “III – realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação à distância”. Em estudo do Encontro Pedagógico dos Municípios, um programa da SEED para formação continuada de professores do Ensino Fundamental do interior do Amapá, implementado em 1997, Bezerra (2005) fornece informações que contextualizam múltiplos aspectos da política de educação no período do PDSA.

Estes encontros pedagógicos seriam uma medida do governo estadual, via SEED, que além de responderem à exigência da legislação educacional nacional, objetivavam a compreensão dos professores sobre o processo de descentralização e democratização que se propunha implantar no estado. Nestes encontros foram discutidos temas como o projeto político-pedagógico da escola e a gestão democrática. A proposta do Executivo apontava a gestão democrática nas escolas “a partir da criação de conselhos escolares, das eleições diretas para diretores em ‘algumas escolas’ e da participação da comunidade local no projeto político-pedagógico” (BEZERRA, 2005, p. 53).

A despeito da proposta democrática do programa, Bezerra (2005) caracteriza a gestão da educação pública e a educação como um todo prejudicada pela grande interferência político-partidária nas decisões tomadas tanto na Secretaria de Educação quanto na administração das escolas. Nesta pesquisa sobre a educação no Amapá após a estadualização, confirmou-se a proposição de Bezerra (2005) sobre a interferência política sobre a direção escolar no estado. Um entrevistado (PEP 14) mencionou um fato pitoresco ocorrido na escolha do diretor da escola em que ele trabalhava como professor de Matemática (Escola Gabriel Almeida Café – CCA), quando o governo permitiu que os professores indicassem três candidatos a diretor dos quais seria selecionado (pelo governo) o candidato que ocuparia o cargo.

Sobre o modelo de gestão escolar democrática, Carvalho (2012, p. 134-135) apresenta o regimento interno do IETA, aprovado em 1998 pelo CEE, que além de sistematizar as questões administrativas da instituição, lhe conferia relativa autonomia político-pedagógica na

definição de seus conteúdos e submetia as principais decisões ao Conselho Escolar estabelecido. Em outra pesquisa, Bezerra (2005, p. 54) relata um estudo sobre a gestão democrática representada no IETA, onde o projeto político-pedagógico funcionava como um instrumento de escalada na estrutura de poder da SEED, no CEE e na estrutura político-administrativa do próprio Estado. Em outro relato de Bezerra (2005), um diretor escolar foi afastado por questões políticas, para que a escola não sofresse algumas punições.

Tendo em vista a pesquisa de Bezerra realizada em 2005 e os resultados da presente pesquisa realizada entre 2016 e 2017, ambos com relatos dos PEs atuantes na década de 1990, no aclamado modelo de gestão democrática desenvolvido no estado, consubstancia-se a dicotomia entre discurso e ação na gestão da educação pública no Amapá.

Gestão democrática e descentralização são propostas desde o PDEEA de 1993 e reforçados na proposta educacional do PDSA, no entanto, apesar dos efeitos positivos do Caixa Escolar, constatou-se que a escolha de diretores escolares, a contratação de prestadores de serviço, seleção de fornecedores e a viabilização de elaboração dos projetos político-pedagógicos das escolas ocorriam sob o tradicional modelo de influência político-partidária, portanto, relativamente distante de uma gestão democrática, pois ocorriam sob comando (ou a serviço) de uma minoria, possivelmente as mesmas pessoas que compunham a elite econômica e política do estado, já identificados pelos PEs na representação do primeiro governo eleito do estado do período de Território Federal.

Para os fins deste trabalho, gestão democrática consiste em:

Um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola. [...] a gestão da escola pública pode ser entendida pretensamente como um processo democrático, no qual a democracia é compreendida como princípio, posto que se tem em conta que essa é a escola financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos (SOUZA, 2007, p. 131).

Outro fato destacado por Bezerra (2005) que corrobora com alguns resultados da presente pesquisa se refere ao contexto de carência e dificuldades estruturais no qual estavam inseridos os professores participantes da formação continuada no Encontro Pedagógico do Município: estes não dispunham de estrutura mínima que permitisse alguma inovação real no

trabalho realizado pelos professores que atingisse os resultados desejáveis da educação, fazendo-se necessário uma mudança estrutural:

[...] uma ação de formação continuada por si só não dará conta de atender ao objetivo almejado enquanto, realmente, não houver uma política pública direcionada à melhoria das condições de vida e trabalho da população dos municípios investigados, incluindo além da educação, saúde, moradia, etc. A situação em que se encontram os professores dificulta a realização de qualquer atividade que possa contribuir para seu desenvolvimento profissional, o que afeta diretamente o processo de ensino-aprendizagem dos alunos (BEZERRA, 2005, p.123).

A prospecção de Bezerra (2005) sobre a discrepância entre as propostas e os meios da educação na zona rural do Amapá corrobora com a análise sobre o Plano Decenal Educação para Todos (BRASIL, 1993) e o Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá (AMAPÁ, 1994) na qual ao se constatar que o desenvolvimento da educação é interdependente do desenvolvimento nacional pleno, conclui-se a ineficiência e ineficácia das propostas que estabeleceram metas para a educação, mas não contaram com políticas públicas e estratégias correspondentes para o enfrentamento e superação dos desafios socioeconômicos que afetam diretamente o processo educativo.

Em suas considerações sobre o Encontro Pedagógico, Bezerra (2005) conclui que, apesar de muitas avaliações positivas por parte dos professores participantes, não se pode inferir que os objetivos foram alcançados, nem que o processo de mudança proposto para a educação pública do estado foi compreendido pelos participantes. Não houve avaliação dos resultados do programa, nem continuidade do mesmo, uma vez que no ano seguinte (1998), quando um novo secretário de educação foi nomeado, as atividades concernentes ao Encontro foram interrompidas. Na análise da autora, as muitas mudanças de comando<sup>69</sup> e de ideias são resultantes de interferência política e não constitui um fato isolado, mas uma prática comum na SEED que impede o desenvolvimento de trabalhos que demandam planejamento e tempo.

A ruptura de processos também é exemplificada no relato do PET 3<sup>70</sup> sobre a instalação de novas equipes de comando da educação pública do estado no período Capiberibe, período caracterizado por instabilidade em função da forte pressão política partidária, fruto da declarada “guerra” entre aqueles que exerciam suas funções no governo

---

<sup>69</sup> Em 1996 foram nomeados 3 secretários de educação no Amapá. Cada novo secretário formou sua equipe que desenvolveu seu trabalho desconsiderando os trabalhos realizados pelas equipes anteriores (BEZERRA, 2005, p. 15).

<sup>70</sup> O referido PET 3 desempenhava uma função na SEED desde a gestão anterior e foi um dos que conseguiram permanecer na Secretaria na gestão seguinte.

que saía e os que estavam chegando. Esta instabilidade alcançou as escolas prejudicando o processo educativo também, como relembra o PEP 8:

Outra mudança foi dentro da sala de aula, a coordenação e demais departamentos da escola eram preenchidas por pessoas de seu governo (Capiberibe), para informar ao governante a respeito de tudo que acontecia dentro das escolas. Aquele professor que fosse identificado como professor do governo passado, era devolvido. E o professor que era desvinculado de partido político era mandando pra escolas mais distantes. Na questão pedagógica, o professor desconfiado e sem autonomia fazia com que o professor regredisse ainda mais.

Sobre a seletividade político-partidária na educação, outro entrevistado que desempenhava função de diretor escolar menciona que não foi exonerado porque tinha parentes amigos do governo, mas depois de um tempo, conseguiram tirá-lo do cargo:

Quando o PSB assumiu, ele mudou toda a estrutura, tiraram pessoas indicadas pelo Barcellos e substituíram por pessoas ligadas ao Governo. Tentaram mostrar trabalho imediatamente, colocar em prática o que não estava, fizeram reuniões, estruturaram os NAEs. Eu tinha um parente amigo do Capi, por isso não fui exonerada. Após um ano, o Capi teve que fazer uma cirurgia fora, e a Raquel Capiberibe me tirou do cargo nesse período, pois eu era da equipe do Barcellos (PED 7).

Os entrevistados que participaram dos NAEs compartilham da ideia de que estes foram eficazes para o que se propuseram: conduzir o sistema público de ensino de forma mais interativa e nos moldes do PDSA. Pelos dados coletados nas entrevistas, o núcleo era ajuda mútua entre os diretores e outros PEs com o objetivo de melhorar o funcionamento das escolas. Para o PET 4:

Os NAEs foram as melhores coisas feitas, pois esses núcleos davam liberdade aos diretores para trabalhar sem muita interferência da Secretaria de Educação. Os núcleos se juntavam, eram 16 escolas por localização, e um dirigia o núcleo todo. Foi um tempo onde não se via alunos fora de escola, sem matrículas, sem merendas e professores sem trabalhar. Não participei de nenhum, pois estava como coordenadora de ensino (na SEED). Porém, na época fazíamos reuniões itinerantes com os núcleos (um por vez) para ver como estava ocorrendo o processo de ensino nas escolas de cada núcleo, e as reuniões eram feitas nas escolas. O responsável por todos os núcleos era a Coordenação de Ensino, que envolvia doze divisões [...] A secretária de educação nem sempre participava, geralmente era a Coordenação de ensino. O NAE era só na capital e em Santana, nos interiores havia os GEOS

Educacionais<sup>71</sup> [...] Os NAEs serviam como formação continuada para conscientizar os professores sobre o PDSA.

Os NAEs eram o mecanismo para reunir os educadores (principalmente os diretores escolares) e discutir as propostas de melhorias na educação. Alguns PEs, principalmente os que desempenhavam função de direção escolar ou coordenação, acreditam que foi um mecanismo que contribuiu positivamente com alguns avanços nas escolas e na educação, mas o foco principal era apresentar os resultados preconizados pelo PDSA. O PED 6 lembra que havia uma pressão para que as escolas apresentassem resultados. Para o PEP 8, além da merenda regionalizada, outro fator marcante deste período foi a iniciativa governamental de mudar as cores das escolas para “combinar com o novo governo”.

O PED 7 relatou que sua experiência mais marcante com o PDSA foi quando era diretor da escola estadual Irmã Santina Rioli, onde também aconteciam reuniões dos NAEs. Nesse período, embora estivesse engajado apenas com as demandas concernentes à gestão da escola, precisou organizar um evento de demonstração do PDSA enquanto política norteadora da educação pública do estado:

Eu fui orientada a fazer um evento onde eu pudesse expor o PDSA para a equipe do governo, pra mostrar que eu conhecia o plano pois eu não fazia parte do governo, e nesse evento estariam presentes também a comunidade, educadores, alunos do Santina Rioli, e até uma ministra ligada ao movimento sustentável [...]. Recebi diversas orientações, buscaram várias coisas para o evento, até artefatos de tribos indígenas, tive que apresentar todo o projeto, e mostrar que o projeto era muito bom e que se nós nos empenhássemos, teríamos bons frutos [...] eu só seguia ordens, tinha que ser (PED 7).

As Diretrizes Curriculares da Educação Básica do Estado do Amapá (AMAPÁ, 2002), embora tenham apresentado resultados parciais materializados nos compêndios enviados para as escolas da rede pública, não aparecem na memória dos PEs como um processo significativo do qual fizeram parte. A maioria dos entrevistados afirmou não ter participado da construção das Diretrizes ou nem ter sido apresentada à proposta das mesmas. Apenas nas entrevistas do PEP 15 e PEP 16 aparecem memórias sobre os trabalhos realizados em virtude das Diretrizes. Estes entrevistados, ambos professores de Biologia da rede estadual de ensino, lembram de ter participado de oficinas organizadas por uma equipe da SEED e de ter participado de pesquisas nas áreas de ressaca da capital para este referido trabalho, mas não têm informação do

---

<sup>71</sup> Os Geo-Educacionais são técnicos da Secretaria de Educação do Estado que trabalham e moram nos municípios do interior do estado para fazer a interlocução entre a SEED e as escolas dos municípios.

desfecho deste. Ambos compreenderam que o mesmo foi interrompido, mas sem confirmação, pois não houve retorno para os professores.

Para o PET 2, o governo Capiberibe “tinha o hábito de trazer ideias externas para contribuir no estado, seja na educação, na saúde e etc., buscar instituições externas e não valorizar a capacidade local”. O PEO 5, ao se referir à elaboração das Diretrizes Curriculares e de um Plano Estadual de Educação (PEE) cujos trabalhos ocorreram entre 2001 e 2002, acredita que a não participação dos profissionais locais é resultante de decisão estratégica da gestão pública:

Não produzimos um plano antes porque nós ainda temos muito no Amapá a cultura do patinho feio, como se nós não tivéssemos estrutura técnica para construir uma proposta sólida de educação no estado. E [o PEE] sendo lei, deixaria de ser um plano de governo e seria um plano de estado, então todos os gestores deveriam respeitar. Não era necessário contratar consultoria da PUC, nós poderíamos conversar com os educadores democraticamente, mas o documento resultante não refletiria nos interesses do governo. [...] dentro da Secretaria da Educação, muitos técnicos afirmavam que os organizadores [das Diretrizes] chegavam exigindo exatamente o que queriam.

Outro PE que fazia parte da equipe de educação do governo Capiberibe resume a elaboração das Diretrizes Curriculares como uma ação ocorrida no final de 2001 que se estendeu até 2002, uma espécie de consultoria feita em parceria do governo do Amapá com um professor da PUC lembrado apenas como professor Douglas. Sobre a não conclusão do trabalho (o que incluiria popularização dos conceitos, operacionalização do planejado, mensuração e apresentação dos resultados) o PEP 11 justifica<sup>72</sup> afirmando que “foram feitas muitas discussões, mas o tempo remava contra nós”.

Apesar dos esforços para popularização dos conceitos do PDSA através da educação do estado, os resultados concretos da operacionalização do plano e suas diretrizes para a educação pública permanecem como uma relativa lacuna do conhecimento, haja vista que não foi localizada mensuração e apresentação dos resultados de forma ordenada e cientificamente comprovada, o que conduz ao entendimento de que não foi realizada a mensuração adequada. Na interpretação do enunciado do PEP, dada a conjuntura político-partidária, os trabalhos foram simplesmente interrompidos, a despeito do dispêndio de esforços e recursos públicos, contrariando as recomendações e teorias de instituições consultivas e normativas para a gestão da educação e dos recursos públicos.

---

<sup>72</sup> PEP 11 era partidário do governo Capiberibe e ocupava cargo de confiança.

Segundo o informe da Unesco e Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe (OREALC) sobre a situação educacional na América Latina e no Caribe, uma educação de qualidade deve ser relevante às condições concretas em que as pessoas agem (alunos, professores e todos os demais envolvidos) e, por ser um direito, a ação pública é de importância crucial. Neste sentido:

Una educación de calidad requiere ser eficaz al alcanzar los objetivos o metas que se plantea en el ámbito del accionar público, así como debe honrar los recursos que los ciudadanos destinan a la tarea mediante una operación eficiente. Por otra parte, los principios y focos estratégicos adoptados por Educación para Todos [UNESCO, 2002] son, junto con la reflexión anterior, un elemento más que obliga a trascender visiones meramente instrumentales de la educación, lo cual impacta, por tanto, en la manera como la información puede dialogar con las necesidades de la formulación, implementación, evaluación y debate público de los asuntos educativos. (UNESCO/OREALC, 2007, p.13)<sup>73</sup>.

Sobre a melhoria da gestão pública e do desempenho institucional, Uchoa (2013), em compêndio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAD), infere que projetos e atividades precisam ser avaliados durante e após sua execução. Durante a execução é muito comum o uso de indicadores de progresso, como o percentual do projeto executado. Já durante e após sua execução, pode-se avaliar a eficácia de atividades e projetos, mediante indicadores tais como: porcentagem de funcionalidades plenamente atendidas, porcentagem de ações implementadas conforme previsto, ou porcentagem de recursos empenhados.

O trabalho de elaboração de um Plano Estadual de Educação do Amapá (PEE), realizado entre 2001 e 2002, após a aprovação do PNE (Lei n. 10.172 de 9 de janeiro de 2001), também foi interrompido à semelhança das Diretrizes Curriculares. Em ambos os casos, as inúmeras interrupções de trabalhos da SEED (e por extensão do Executivo estadual), os projetos inacabados, mal executados e sem mensuração de resultados são justificados pela falta de tempo. O PEP 11 reproduziu o discurso político que culpa a falta de tempo, mas também corroborou com a avaliação de Saviani (2012) sobre o principal fator impeditivo de superação da precariedade da educação nacional. Ou seja, as políticas públicas no Amapá,

---

<sup>73</sup> Uma educação de qualidade deve ser eficaz na consecução dos objetivos ou metas estabelecidos no campo da ação pública, bem como honrar os recursos que os cidadãos destinam a esta tarefa através de uma operação eficiente. Por outro lado, os princípios e focos estratégicos adotados pelo Educação para Todos [UNESCO 2002] são, juntamente com a reflexão anterior, mais um elemento que nos obriga a transcender visões puramente instrumentais da educação, o que impacta, portanto, em como a informação pode dialogar com as necessidades de formulação, implementação, avaliação e debate público de assuntos educacionais (tradução da autora).

assim como em todo o Brasil, são tratadas como programas de um governo em vez de programas de Estado.<sup>74</sup>

Nós fizemos discussões, faltou a culminância de todo esse trabalho. Não aconteceu por questões políticas, então quando entra em ano político, tudo se volta para as políticas partidárias, parando as públicas [...] esse foi o problema (PEP 11).

Nesta pesquisa, não foi encontrado nenhum indício de participação dos PEs na elaboração da proposta do PEE, não há nenhuma confirmação por parte dos PEs sobre a participação dos profissionais da educação que atuavam nas escolas da rede pública (nem privada), tampouco da comunidade escolar (alunos, pais, etc.), o que remete à ideia de que o PEE configura outra ação exclusiva da gestão estadual da educação. Com exceção de quatro PEs (PET 2, PET 3, PEP 9 e PEP 11), os entrevistados não tinham nenhuma informação ou lembrança sobre a referida elaboração do plano.

Para o PET 2, o Plano Estadual de Educação não avançou porque o MEC não tinha uma política de acompanhamento e suporte aos estados e municípios para que os planos de educação ficassem prontos e fossem aprovados. Apenas em 2015, sob direcionamento da Secretaria de Articulações e Sistemas Educacionais (SASE) – órgão ligado ao MEC – o Plano Estadual de Educação do Amapá foi aprovado, assim como o Plano Municipal de Educação (PME) de Macapá. O PET 3 e o PEP 11 acreditam que, dados os avançados procedimentos realizados na elaboração do PEE em 2002, o que impediu sua aprovação foi a ausência de vontade política<sup>75</sup>, o que corrobora com a proposição de Celso Furtado (2004), para o pleno desenvolvimento do Brasil.

Sobre a elaboração do PEE em 2001/2012, o PEP 9 lembra que, à semelhança da elaboração da Constituição do Estado do Amapá, em 1991, não houve participação docente:

Lembro que a Secretaria (SEED) se movimentou, mandava documentos circulares e, como parte de um grupo de professores, em nenhum momento ouviu-se que o professor estava fazendo parte desse Plano. Havia reuniões, discursos, semana pedagógica, mas nunca saiu do discurso. E nunca houve um momento em que os professores se juntaram para projetar o tal plano, as informações eram apenas repassadas aos educadores.

---

<sup>74</sup> Proposição apresentada na subseção 3.2 deste trabalho.

<sup>75</sup> Sobre as ações da SEED e as questões políticas em que estão envolvidas, durante a pesquisa exploratória, foi localizado outra proposta de Plano Estadual de Educação datada de 2007, acompanhada de ofício do então Secretário de Estado de Educação, José Aduino Santos Bitencourt, ao então governador Antonio Wadec Góes da Silva. O referido ofício ressaltava a importância e urgência de se aprovar Lei que normatize o sistema estadual de ensino, uma vez que a ausência desta normatização estava trazendo problemas para o estado no que se refere aos recursos destinados à educação. O anexo A contém uma cópia do ofício.

#### 4.5 PERCEPÇÕES DOCENTES: O INÍCIO DE UM NOVO GOVERNO ESTADUAL E O FIM DO PDSA

Os dados empíricos demonstram que, de um modo geral, no fim do período Capiberibe no estado do Amapá, à exemplo da experiência anterior de transição de governo (Barcellos para Capiberibe), mais uma vez as equipes gestoras foram exoneradas, inclusive a da SEED, e com isto, a maior parte dos trabalhos realizados foram desconsiderados, sem uma aferição sistemática dos seus resultados, tampouco uma divulgação entre os PEs sobre o fim ou interrupção dos referidos trabalhos.

Segundo as informações coletadas nas entrevistas, com o início do governo Waldez, retornou à SEED parte da antiga equipe do período Barcellos. Alguns PEs têm a impressão que o governo tentou reestabelecer a relação amistosa entre Executivo estadual e profissionais da educação, via SINSEPEAP, objetivando assim evitar greves e ter maior controle sobre o setor da educação no estado. Para este fim, o governador aprovou o Estatuto do Magistério que, como informado pelos PEs, foi “rasgado” por Capiberibe durante seu governo.

Apesar da representação de uma relação amistosa entre governo estadual (Waldez) e a categoria dos professores através do sindicato, a maioria dos PEs entrevistados tem uma representação negativa da educação neste período. A análise das entrevistas conduziu à ideia de que, ao se estabilizar a relação personalista entre governo e professores, a educação se tornou estática e sem uma identidade própria. As principais percepções dos PEs sobre as ações referentes à educação neste período foram categorizadas no Quadro 9:

Quadro 9 – Percepções docentes sobre as mudanças na educação no início do governo Waldez.

Percepções		PEs (%)
Positivas	A transição de governo foi menos conflituosa que a anterior, o governo Waldez tentou mostrar uma consonância com o governo Barcellos, fortaleceu a relação com o SINSEPEAP e aprovou o Estatuto do Magistério, adquirindo assim a simpatia dos professores.	38
	2003 foi ano de reestruturação da rede de ensino que estava com muitas escolas deterioradas e falta de professores.	25
Negativas	Governo fraco e sem ética no que tange à educação: apenas seguia o que emanava de cima (MEC). O critério para ocupar cargos não era a competência, mas alinhamento com o discurso do governo local que, por sua vez, seguia a linha nacional do neoliberalismo – expansão da rede particular de ensino.	25
	O governo Waldez rompeu com tudo que daria continuidade às políticas do governo Capiberibe. O CRDS acabou sendo extinto, os NAEs foram enfraquecidos – centralizou-se mais os processos decisórios na educação.	13

Fonte: elaboração da autora (2018).

Pela categorização alcançada nas entrevistas dos PEs, nada se acrescentou de positivo ou inovador na educação pública estadual no período que sucedeu o PDSA. Ao que parece, a instância local simplesmente seguiu as orientações que emanavam do governo federal, o que pode ser percebido também quando se verifica o pedido de um secretário de educação já no segundo mandato do governo Waldez (ver nota 75 e anexo A) para que se tramitasse e aprovasse como lei um PEE em 2007, o que não ocorreu. Corroborar com essa impressão a explicação do PET 2 sobre como foi necessário direcionamento do Governo Federal através da SASE para finalmente ser aprovada a Lei nº 1.907, de 24 de junho de 2015 – PEE do Amapá 2015-2025.

Por outro lado, de acordo com informações de um PE que desempenhava função na ADINS/SEED, alguns trabalhos iniciados na gestão anterior tiveram continuidade na gestão seguinte:

A Secretaria de Educação retomou e concluiu o processo de construção do novo Plano Estadual de Educação o qual não foi homologado pela Assembleia Legislativa do Amapá, considerando que o Governador Waldez se afastou do cargo para concorrer a uma vaga de senador e seu sucessor não enviou o referido documento para análise e aprovação do Poder Executivo (PET 3).

Pelo discurso supracitado, apesar de dois mandatos consecutivos do referido governador, a não aprovação do PEE é remetida para a gestão seguinte, o que corrobora com a representação apática, por parte dos profissionais da educação no período em análise. Por outro lado, o histórico caráter político-partidário da gestão pública e o caráter clientelista e personalista do governo estadual também se configura na referida gestão, como enunciado pelo PEP 8 e PEP 9:

Quando o Waldez assume em 2003, ele nomeia como secretária de educação a professora Vitória Chagas, que fundou o PDT<sup>76</sup> aqui. E a professora Vitória Chagas era muito atrapalhada, até mesmo por questões de saúde, preparo intelectual [...] então na verdade foi um período em que a Secretaria (SEED) passou a ser comandada por assessores da secretária, e não vi muito impacto. Em 2004, o Aduato assume a secretaria de educação, aí conseguimos perceber uma centralização dos processos e a autoridade como secretário, mas não consigo perceber muita mudança no que toca à filosofia de educação [pública]. Ele trouxe um discurso muito forte da escola particular, da disputa, concorrência. O estado começou a bancar as matrículas na Unifap, divulgação de alunos que passavam no vestibular. Na minha opinião, o que mais preocupou o governo (Waldez) foi o processo de fortalecimento do movimento sindical, até porque o magistério foi um grande aliado do

---

<sup>76</sup> Partido do então governador.

governo Capiberibe nas duas eleições, e no final do último mandato houve um “divórcio” entre eles, onde o Capiberibe não se engajou em aprovar o estatuto que foi construído junto com os professores. Então o Waldez aproveitou dessa fragilidade e aprovou o estatuto (PEP 8).

Ele tentou resgatar um pouco do legado do Barcellos, revalorizando o salário dos professores. Quando o governador Waldez assume, ele pinta as escolas com as cores antigas, mostrando que queria representar uma continuidade do melhor governo na educação: Barcellos (PEP 9).

Sobre a comprovada<sup>77</sup> expansão neoliberal da educação no período em análise, um PE entrevistado (PEO 5) acredita que a gestão é a “chave-mor” para o funcionamento do sistema de educação. Nesta perspectiva, o Amapá simplesmente seguiu a tendência neoliberal nacional, não buscou mecanismos de fortalecer a educação pública, abrindo caminho para a privatização da educação, pois intencionalmente manteve distante do poder público profissionais que não se alinhavam à perspectiva neoliberal:

O Secretário de Educação que é colocado (na SEED) é dono de escola particular, e isso não compõe com a perspectiva de uma educação que a gente reputa, propugna, pra que ela seja pública e de qualidade. Nós temos quadros dentro do estado (fora a universidade), de professores e técnicos que tem condições de conduzir um plano de gestão bem traçado como uma política pública para a educação. Por que o governo não valoriza, não convida essas pessoas para conduzir a educação do estado? Porque eles não vão ter o mesmo discurso, e romperão com o governo (PEO 5).

Além de manter-se o caráter político-partidário na gestão da educação, as ações clientelistas-personalistas encontraram possibilidades de expansão no setor da educação do estado no início do referido governo, pois, como inferido pelo PET 1, em 2003 havia grande defasagem no quadro de professores, principalmente nos municípios menores, para os quais foi necessário fazer a contratação (contrato administrativo) de professores para suprir a referida carência. Somente em 2005 foi realizado concurso público para provisão de PEs ao quadro estadual.

Apesar de alguns entrevistados indicarem que não houve muitos avanços significativos na educação pública do estado no período Waldez, foi percebido nas entrevistas que havia uma certa satisfação por parte dos PEs neste período, dadas as medidas que agradaram à categoria, como a aprovação do Estatuto do Magistério. Desta forma, os fatores antes questionados com mais veemência – como descentralização, participação efetiva da base (professores) nas propostas para a educação do estado – parecem ter desempenhado papel

---

<sup>77</sup> Quadro 3 na seção 2.3.5.4.

secundário na análise deste período, dada a empatia entre a pessoa do governador e a população, como verificado no discurso de dois PEs:

O Waldez foi eleito pela juventude, ele era muito simpático e fazia muito o discurso da empatia. Mas a coisa foi desandando. Houve uma maquiada nesse período, encheram de faculdades, e acho que foi algo muito negativo pela qualidade de ensino, e eu fico muito surpreso que as pessoas achavam bonito fazer faculdade particular (PEP 13).

Foi tudo tão ruim que não teve nem diferença, e eu observei muito que o Waldez queria ser o bonzinho, as coisas relaxaram quando ele entrou. Capi era mais bravo, queria controlar carga horária de professor, enquanto o Waldez deixou rolar e virou uma bagunça (PEP 14).

O termo “bagunça” na fala do PEP 14 pode indicar o baixo nível de resultados do processo ensino-aprendizagem percebido pelos PEs atuantes nas escolas. Para estes, havia novas possibilidades dos alunos concluírem o Ensino Médio em 2 ou 3 meses, somando-se a isso uma mudança de perspectiva da relação aluno-professor, na qual se exigia cada vez mais do professor para que apresentasse números positivos em cada ano letivo, ou seja, menos reprovação, menos evasão e mais aprovação. A subseção seguinte discorre sobre estes resultados.

#### 4.6 PERCEPÇÕES DOCENTES: AVANÇOS (E RETROCESSOS) DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO AMAPÁ NA DÉCADA DE 1990

Considerando-se o fato de que na segunda metade da década de 1990, no governo FHC, consolidou-se o neoliberalismo no Brasil, e em 2001 foi aprovado o PNE com muitos vetos<sup>78</sup> a maiores investimento na educação, consolidou-se a rede particular de ensino no Amapá em proporção superior ao nacional, como demonstrado no Quadro 5 da seção 3.3.5.4 deste trabalho. Numa análise geral dos discursos dos professores, ou seja, aqueles que atuaram (alguns que ainda atuam) diretamente com os alunos na sala de aula, é perceptível o elevado nível de desânimo e descrédito destes quanto aos processos de planejamento da educação pública e a participação docente nas referidas ações. Esta proposição torna-se palpável na entrevista do PED 6, professor de matemática e diretor escolar que participou ativamente dos eventos que culminaram com o PDEEA, teve atuação no SINSEPEAP entre

---

<sup>78</sup> Vide seção 1.6 deste trabalho.

1995 e 1996 e pediu exoneração<sup>79</sup> do quadro de professores do estado em 1997, estando, no final da década de 1990, desempenhando função política (representando o Amapá) em Brasília.

O referido PED 6 afirma ter acompanhado o desenrolar dos eventos concernentes à educação pública no estado na década de 1990 e acredita que, embora seja o professor quem faz educação de fato na escola, o poder de decisão e grande parte dos recursos não chegou às bases, pois gasta-se muito com burocracia. Ou seja, o MEC se diz favorável para que as propostas nasçam nas bases (Secretarias, escolas, comunidade, etc.), mas infelizmente as ações ocorreram de forma inversa, constituindo-se fator preponderante ao não engajamento docente.

A educação de caráter democrático como um processo político no qual as pessoas que atuam na escola são os principais agentes responsáveis pelas ações voltadas para o desenvolvimento da escola (SOUZA, 2007) implica que o professor deve ser ouvido e ser levado em consideração, bem como é necessário ouvir os alunos, saber de seus anseios, tornando assim o processo educativo interessante para ambos. No entanto, isso não constitui uma práxis comum na educação do Amapá, pois como um entrevistado representou as ações de planejamento e execução da educação no estado:

Quando se promove um evento de elaboração de planos, você manda cumprir etapas na base, tiram relatórios da base e, quando voltam, mudam tudo. E isso cria um sentimento de desilusão, de trabalho perdido. Deveria ser enviado um técnico, bem treinado, para apresentar o plano, as propostas, e principalmente as limitações, dentro da lei e das normas do projeto, pra que todas as propostas sejam específicas e mais realistas. Ainda como expectador, eu acompanhei e percebi que grande parte das propostas (do PDEEA) eram inexecutáveis, existe também a questão do atendimento à burocracia, já que ninguém no Brasil leva planejamento a sério. Você planeja pra dar satisfação às organizações nacionais, para acessar recursos nacionais, mas dentro de uma perspectiva de não executar (PED 6).

Nem todas as percepções dos PEs sobre a educação no Amapá após a CF/88 até o início do governo estadual de Waldez não puderam ser agrupadas, dada a diversidade e quantidade de informações, mas algumas percepções sobre as mudanças ocorridas na educação básica do Amapá (e por extensão no Brasil) durante a década de 1990 foram agrupadas em categorias que não possibilitaram uma definição entre positivas e negativas, pois em alguns casos os mesmos fatos – como os resultados da LDB – tiveram uma representação diferenciada entre os entrevistados. As categorias alcançadas para representar

---

<sup>79</sup> Aderiu ao PDV.

as informações parecidas ou com o mesmo teor crítico por parte dos entrevistados estão dispostas no Quadro 10:

Quadro 10 – Percepções docentes sobre a educação básica no Amapá na década de 1990

<b>Percepções</b>	<b>PEs (%)</b>
A LDB estabeleceu parâmetros para a educação básica como formação mínima de professores e definição das responsabilidades dos entes federados quanto à oferta da educação pública.	38
A LDB suplantou o Plano Decenal nacional, mas não teve o mesmo teor participativo deste. A partir de então, percebe-se expansão da rede particular de ensino e saída da classe alta das escolas públicas do Amapá. O declínio da educação pública se consolida.	25
Os inúmeros planejamentos e regulamentações e os repasses de recursos (Fundef) fizeram a educação avançar em quantidade, mas piorou na qualidade.	38
Os professores seguiam à deriva no ritmo dos acontecimentos e foram submetidos a planos e regulamentações diversas, mas não receberam formação adequada, nem remuneração condigna.	44

Fonte: elaboração da autora (2018)

As entrevistas objetivaram saber as percepções dos PEs sobre a década e o que consideram que afetou (de forma positiva ou negativa) a educação. Desta forma, o Quadro 10 fornece uma representação docente sobre a década da educação – termo utilizado no Plano Decenal, na LDB e no PNE, cada um destes se referindo a uma variação de datas entre 1993 e 2011, mas neste trabalho, refere-se ao uso inicial no Plano Decenal (1993-2003).

Como era de se esperar, uma lei com o peso da LDB apareceu na maioria das representações sobre a década de 1990. Alguns PEs apenas a conhecem em seus quesitos mais populares e comentados, então as análises mais complexas vieram dos técnicos, diretores e orientadores pedagógicos, salvo algum caso pontual.

Para alguns PEs entrevistados, a inovação como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)<sup>80</sup> apresenta caráter positivo ao fornecer rumos mais precisos para as políticas de educação nacional, mas avaliações unificadas não são adequadas para avaliar a realidade da educação de regiões tão diferentes como as do Brasil. Outro ponto controverso apresentado pelos educadores é que a LDB apresentou avanços no texto, como inferido por Saviani (2013)

<sup>80</sup> Como informado no sitio do INEP, o Saeb é composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala. Seu objetivo é realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. As informações produzidas visam subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas educacionais em esfera municipal, estadual e federal, contribuindo para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino. Sua primeira aplicação em 1990. A partir de 1995 foi decidido que público avaliado seriam apenas os alunos das séries finais dos ciclos de escolarização (INEP/MEC).

mas no contexto, não apresentou resultados tão significativos e necessários, dada a situação precária da educação no Brasil.

A formação docente (a exigência de nível superior) foi o tema de maior expressividade nos discursos docentes sobre a LDB, e, como já inferido anteriormente neste trabalho, alguns professores (como o PEP 12, que ainda não tinham formação superior no início dos anos 90) sentiram-se privilegiados com a viabilização do Estado para cursar o referido nível na Universidade Federal do Amapá. Em contrapartida, outros criticaram a desestruturação e posterior fim do IETA, bem como a qualidade das Licenciaturas oferecidas aos docentes nos períodos das férias escolares.

Embora seja informação comum aos profissionais da educação que a partir de 1998 (com o Fundef), houve critérios mais específicos para a oferta e financiamento do Ensino Fundamental, nenhum entrevistado opinou sobre questões tributárias e de financiamento da educação entre os entes federados. No Amapá, o processo de municipalização da educação teve sua fase incipiente na década de 1990, passando a apresentar maiores avanços nas décadas seguintes<sup>81</sup>. Segundo um PE que já foi secretário de educação municipal na capital Macapá, a rede municipal não comporta a demanda do Ensino Fundamental no estado, por conseguinte, o processo de municipalização do ensino ainda não foi consolidado.

Outra memória comum aos PEs sobre a educação no período analisado é o desenvolvimento inversamente proporcional da rede particular e da rede pública de ensino: esta entrou em declínio enquanto aquela teve grande expansão. A percepção dos PEs revelou-se compatível com a análise quantitativa da educação no Amapá demonstrada no Gráfico 16 da seção 3.3.5.4, na qual a rede particular apresentou o maior crescimento (128%) entre as três redes de ensino na década e 1990:

Uma outra coisa que marcou muito foi o processo de saída da classe média e alta da rede pública para a particular, porque nesse período se tinha muito alunos de classe alta estudando no Colégio Amapaense, CCA, Tiradentes [...]. E com a chegada (expansão) das escolas particulares formou-se esse perfil de escola pública, onde só estudam alunos de classes baixas. O que a escola privada fazia que não havia na escola pública era a questão da

---

<sup>81</sup> Somente em janeiro de 2018, a Gestão do Estado do Amapá (GEA) divulgou programa – Colabora Amapá – de apoio do estado aos municípios no intuito destes últimos assegurarem o Ensino Fundamental com maior qualidade na rede municipal de escolas. Para o prefeito da capital, Clécio Luís Vieira, a parceria vai equilibrar a demanda na educação, o que pode melhorar os resultados “alarmantes” das avaliações educacionais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Segundo o prefeito, já havia cobrança pela referida parceria há muito tempo, especialmente na área da educação. (Diário do Amapá, GEA lança Colabora Amapá para ajudar prefeituras a fortalecerem políticas públicas; G1, Programa permite a divisão de demandas de prefeituras com o governo do AP).

concorrência, espaço mais confortável, transformando a educação em boa mercadoria para vendê-la (PEP 8).

O declínio da educação pública inferido pelos PEs tanto se refere à rede física e quadro de professores como aos meios e resultados do processo educativo. Ou seja, os PEs que desempenhavam função em sala de aula veem os inúmeros planejamentos e regulamentações e os repasses de recursos do Fundef com instrumentos que fizeram a educação avançar em quantidade mas, por outro lado, piorou na qualidade. Em outras palavras, alguns professores relataram que nos anos 1990, paralelo aos planos para erradicar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental, havia a demanda por aprovação compulsória dos alunos para evitar evasão e repetência, uma pressão para apresentar resultados numéricos satisfatórios.

Ao expor sua representação dos fatos relacionados à discussão do Plano Decenal (nacional) nas escolas e a orientação para a elaboração do projeto político-pedagógico da escola, o PEP 9 lembra que foi lançado sobre o corpo docente a obrigatoriedade de aumentar o índice de aprovação escolar:

A Secretaria de Educação convocou os professores para que contribuíssem com a visão do plano [decenal] a partir do momento em que os professores criavam o estatuto da escola onde os professores começaram a criar seu próprio caminho com o objetivo para diminuir o analfabetismo no Brasil. Em contrapartida, metade de todo o planejamento já vinha pronto com termos que o professor tinha que aceitar o que era recomendado, no qual o foco não era mais o conteúdo, mas em promover o aluno. Conscientizava que o plano nos faria mudar a forma com que avaliávamos o aluno, e essa era a forma de diminuir os índices de analfabetismo e evasão escolar, e nesse período o professor começa a reclamar da obrigatoriedade em promover o aluno, de forma que não podíamos reprovar o aluno.

No afã de aumentar o número de matrículas e aprovações para apresentar aos organismos internacionais (Unesco, Banco Mundial, etc.), as políticas nacionais, por extensão as do estado do Amapá, não contemplaram outros aspectos necessários ao desenvolvimento real da educação e provocaram os resultados negativos da qualidade da educação pública, como inferido pelo PEP 10:

Percebo que o Brasil constrói tantas leis e instrumentos educacionais, mas o essencial não é usado, que seria transformar a escola não no depósito de pessoas que ela é hoje, mas sim na agência construtora de sujeitos sociais comprometidos com a sua realidade. Hoje em dia se fala muito em protagonismo estudantil, mas como tornar o aluno protagonista se o aluno não sabe ler, escrever ou pensar? Aos poucos a educação foi sendo tratada

como um apêndice na vida das pessoas, e escolas que antes formavam grandes homens se tornaram depósitos de pessoas, onde os alunos vêm, passam 5 ou 6 horas e, ao sair, o que eles levam?

Um dado importante é o fato de que, embora essas mudanças negativas tenham sido preconizadas já no Plano Decenal de 1993, a maioria dos entrevistados se mostrou satisfeita com a educação até o final do primeiro governo eleito do Amapá – 1994. A partir do momento em que, além da ausência de autonomia do professor, o segundo governo quebrou o vínculo paternalista entre governo e categoria docente e a inflação reduziu os salários, consolidou-se na memória docente a queda de qualidade da educação no estado:

Durante o governo Barcellos, foi um período em que o professor era reconhecido não apenas através dos cursos que eles traziam para cá, foi o único período em que eu fiz curso aqui [...] além do salário que era compatível com aquilo que a gente trabalhava, era alto, não digo alto, havia um reconhecimento na remuneração do professor pelo trabalho dele realizado na sala de aula, incluído ainda uma gratificação. [...] Não existia greve, porque o que levava à greve na maioria das vezes é a insatisfação salarial do professor. Nessa época não havia esse motivo. Eram feitas reposições todo ano compatíveis à inflação, foi um período em que o governo valorizou o professor e a educação da melhor maneira possível, mesmo fazendo essas cobranças radicais. Quando se fala do governo Barcellos, era uma equipe de professores em qualquer escola que não tinha nenhuma reclamação da parte governamental, porque ele atendia com relação à parte salarial. Se o Barcellos fazia alguma transformação e isso não me agradava profissionalmente dentro da escola com relação à minha convivência com o aluno, mas ele estava me agradando em termos de salário, acabava todo mundo aceitando, porque era um governo muito unido com o professor, nesse sentido, “para a agradar ao professor precisa pagar bem”. [...] quando a gente está num governo diferente depois, a gente reconhece que aquela estrutura montada era a melhor que poderia existir naquele momento para atender à educação nas escolas. Quando os novos governos vieram aparecendo e fazendo mudanças com relação a despesas políticas, nós começamos a perceber que o ensino foi fracassando chegando ao ponto que nós estamos vivendo hoje (PEP 9).

Sobre remuneração docente, o PED 6, afirma que no Amapá, enquanto território, os professores ganhavam salários similares aos professores de Brasília, exceto alguns interiores onde professores recebiam salários aviltantes. A partir da década de 1990, apesar dos avanços para regulamentação do piso salarial, “a educação em si, piorou, as condições pioraram, com exceção de um ou outro caso isolado”.

O discurso do PED 6 corrobora com a ideia apresentada pelo PEP 9, no qual o governo estadual não conseguiu, ou não priorizou a manter os gastos públicos, nem os salários condignos dos profissionais da educação como no período de território federal.

Corroboraram com este retrocesso o denso crescimento populacional do estado e as tendências neoliberais que se consolidavam em nível nacional e constituíram o padrão que, como já inferido pelos PEs, foi seguido à risca pelos governantes do Amapá a partir de 1995.

Apesar dos dados estatísticos apresentarem alto índice de analfabetismo e desigualdade de oportunidades de educação entre zona urbana e rural no início da década de 1990, informação que não foi anunciada aos entrevistados, repetiram-se em algumas falas dos PEs a ideia de que o período áureo da educação pública no Amapá foi até o fim do governo Barcellos, quando um carro de som divulgava os resultados dos vestibulares em frente ao Colégio Amapaense, com os alunos raspando a cabeça e comemorando. O declínio foi percebido no início da década 2000.

Percebe-se em alguns PEs o desconhecimento da situação da educação nos municípios do interior e mais distantes, uma vez que somente os técnicos em educação tinham maior conhecimento desta realidade.<sup>82</sup> Mesmo estes técnicos pareciam também não ter conhecimento pleno sobre os problemas enfrentados pelos PEs lotados nas regiões mais longínquas, como percebeu Bezzerá (2005) em sua pesquisa sobre o projeto de formação continuada para professores da zona rural, no qual alguns entrevistados participantes das reuniões relataram que os coordenadores enviados pela SEED para ministrar os cursos desconheciam a realidade dos municípios.

Sobre a perspectiva de participação docente nos planejamentos e ações do processo educativo do Amapá na década de 1990, um PE entrevistado (o mesmo desempenhou função no IETA e foi Secretário de Educação no Município) fez uma análise diferenciada. Para este, embora não tenha participado de discursões sobre o Plano Decenal (nacional), no IETA alunos e professores trabalhavam juntos para construir o projeto político-pedagógico da escola:

[...] tanto que muitos educadores iam trabalhar no IETA, viam como a política era desenvolvida e pediam pra ser devolvidos. Já as outras escolas era sempre um número reduzido de pessoas pensantes e elaboradoras do projeto político-pedagógico nas escolas, o que não mudou até os dias atuais. A gente ainda escuta o discurso dos professores (hoje) sobre os projetos que são feitos por um pequeno grupo de professores ou encomendados de fora (PET 2).

O discurso relativamente depreciativo do PET 2 sobre a maioria dos professores pode ser melhor compreendido se analisadas as várias regulamentações da educação pública até o

---

<sup>82</sup> Nenhum GEO educacional foi contatado para esta pesquisa.

PNE/2001 e as ações derivadas destes: 44% dos entrevistados apresentaram percepções semelhantes à do PEO 5, para quem “os professores foram ‘jogados no olho do furacão’ e seguiram à deriva no ritmo dos acontecimentos, foram submetidos a planos e regulamentações diversas, mas não receberam formação adequada, nem remuneração condigna”.

A suposta incapacidade (ou apatia) dos professores diante das limitações e regulações aos quais foram submetidos pode ser compreendida na análise de Carneiro (2012) sobre a problemática do insucesso do Ensino Médio no Brasil que, por extensão, incorre em insucesso da educação básica. O autor afirma que os resultados dos processos avaliativos da educação não chegam aos professores e, portanto, não produzem consequências práticas nos sistemas de ensino nem nas escolas. Para o autor, estes profissionais têm sido ignorados na elaboração do próprio instrumento de avaliação, “eles jamais são consultados”, “fato que dá, aos professores, a sensação de uma categoria menor” (CARNEIRO, 2012, p. 10, 15).

A postura de ceticismo, insatisfação e desmotivação dos profissionais da educação insere-se na problemática das regulações e regulamentações “vindas de cima”, da ausência de um planejamento com a participação docente efetiva, da remuneração sendo gradativamente desvalorizada pela inflação e ausência de reajustes, da descontinuidade dos processos, da ausência de mensurações e devolutivas por parte da gestão da educação e, por fim, da ineficiência do poder público. Somando-se a estes fatores o caráter político-partidário que permeava a gestão do IETA e de todas as escolas da rede estadual, da Secretaria de Educação e do aparelho estatal como um todo, é compreensível que muitos profissionais não quisessem ou não conseguissem engajar-se ostensivamente nos novos projetos.

A situação da educação no Amapá se mostra mais complexa ao considerar-se que suas regulações e planos não seguiram critérios de análise de eficiência, eficácia e efetividade, mas seguiram, em sua maioria, o critério temporal de qual partido está no poder. Persiste a ideia pessimista de que as estratégias adotadas para a educação pública no estado não transcenderam as visões puramente instrumentais, os assuntos educacionais não dialogaram com as necessidades de formulação, implementação, avaliação e debate público, por conseguinte, não se revelaram eficientes e eficazes na consecução dos objetivos ou metas estabelecidos nem honraram efetivamente os recursos públicos atribuídos à educação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desta pesquisa sobre o desenvolvimento da educação básica no Amapá, constatou-se que a escolha dos planos de educação (nacional e estadual) foi propícia para a exploração e explanação do tema. A análise dos planos e das demais regulações da educação da década de 1990, à luz da bibliografia selecionada, ampliou a compreensão da problemática da educação pública e revelou profundas relações desta com os problemas sociais, econômicos e políticos do Brasil.

Pela análise da situação da educação básica nacional e do quadro socioeconômico brasileiro contidos Plano Decenal Educação para Todos (1993), à luz do referencial teórico-conceitual de Furtado (2004), Demerval Saviani (2012) e Souza (2012), conclui-se que o desenvolvimento da educação é interdependente do desenvolvimento econômico, e este só ocorre de forma plena quando inclui um projeto social paralelo efetivo, o que não foi identificado na análise documental da década de 1990 em nível nacional. Desta forma, conclui-se que os problemas da educação em nível macro (nacional) e micro (estadual) são um reflexo das profundas desigualdades sociais no acesso aos bens materiais e simbólicos.

Apesar da mobilização dos educadores e suas propostas contra-hegemônicas, da riqueza da análise e proposta do Plano Decenal (nacional), e dos demais projetos e regulamentações da educação realizados até 2001, a universalização da educação básica com qualidade depende de vontade e competência política para um projeto factível de alteração no modelo de desenvolvimento nacional e regional que tem sido praticado, o que implica na retificação do modelo de gestão pública que tem mantido o *status quo* das elites nacionais e regionais e conduzido as políticas conforme direcionamentos político-partidários e, a partir da década de 1990, neoliberais.

As metas de erradicação do analfabetismo e universalização da educação básica **com padrão de qualidade** (grifo da autora) contidas nos planos e regulações nacionais da década de 1990<sup>83</sup>, eram relativamente ineficientes desde a sua gênese, pois não dispunham de critérios claramente estabelecidos e de controles efetivos na alocação e distribuição dos recursos para os devidos fins educacionais, assim como de uma política de enfrentamento e superação dos desafios socioeconômicos da sociedade brasileira que, na análise de autores como Furtado (2000), Fernandes (1986) e Ghiraldelli Júnior (1990), é caracterizada pela

---

<sup>83</sup> LDB art. 3º, inciso IX, entre outros.

histórica manutenção das desigualdades sociais e negação do exercício pleno da cidadania a todos os brasileiros.

Em rumo contrário à proposição de Furtado (2004) para promoção do desenvolvimento humano paralelo ao desenvolvimento econômico, enquanto alguns estados apresentaram redução da desigualdade social no decorrer da década de 1990, o Amapá, que no início da década apresentava o menor índice de desigualdade entre os estados da região Norte, no final da referida década, apresentou o quinto maior índice entre os estados da região, maior do que os índices das regiões Sul e Sudeste, como demonstra o índice de Gini (subseção 2.2.1).

A análise socioeconômica do estado apresentada pelo PDEEA (AMAPÁ, 1993), indica que a grande concentração urbana em Macapá e Santana e a baixa renda da maioria da população era a principal causa do problema educacional e social no estado, pois estes fatores eram preponderantes para o alto índice de evasão e repetência registrados no estado. No entanto, os resultados da análise documental e dos dados empíricos indicam que no Amapá seguiu-se a tendência nacional de novos planejamentos e regulações da educação pública sem um projeto de desenvolvimento econômico e humano – como o proposto por Furtado (2004) – que promovesse efetiva melhoria das condições de vida da população local – fator necessário ao desenvolvimento da educação básica como proposto no Plano Decenal Educação para Todos (BRASIL, 1993).

O PDSA se propôs a promover o desenvolvimento local, apresentou uma proposta teoricamente eficiente, mas sua operacionalização se revelou ineficaz a médio e longo prazo, dada a sua interrupção e relativo descrédito aferido na análise documental e nos dados empíricos. Mesmo a curto prazo, esta pesquisa não conseguiu determinar sua efetividade para com as metas propostas, dada a ausência de documentação que apresentasse indicadores de resultados mensurados, como proposto por Uchoa (2013).

Pela análise documental, conclui-se que os planejamentos e ações públicas concernentes à educação no Amapá, à semelhança do ocorrido a nível nacional, não estabeleceram critérios claros e efetivos para a alocação e distribuição dos recursos – fator preponderante para a oferta de educação com qualidade (BRASIL, 1993). Além das propostas apresentarem pouca consistência operacional e descontinuidade de projetos, os referidos planejamentos e ações seguiram o tradicional modelo de gestão educacional com caráter político-partidário que deveria ser combatido – como propôs o Plano Decenal Educação para Todos (BRASIL, 1993) – e que tem funcionado como entrave à eficiência do sistema da gestão e operacionalização da educação básica pública, o que contribuiu para fragilizar e

desacreditar o sistema educacional público e fomentar o sistema particular, como constatado na análise dos dados empíricos.

A análise dos censos da educação básica demonstra aumento do acesso à educação no Amapá, especialmente no Ensino Fundamental que, a partir de janeiro de 1998, passou a contar com exclusivos repasses da União através do Fundef. Ficaram de fora desses repasses, porém, a Educação Infantil e o Ensino Médio, este último intitulado como “o gargalo da educação no Brasil”, em alusão à insuficiência de oportunidades deste nível (CARNEIRO, 2012). Apenas entre 1991 e 1994, no Amapá, o Ensino Médio apresentou índice de crescimento superior aos demais níveis, o que é compatível com a análise do PET 1 sobre a urgente necessidade de expandir o Ensino Médio em todo o estado no referido período, dada a sua situação precária no início da década.

No Amapá, as matrículas na educação básica aumentaram em proporção maior que o crescimento populacional da década de 1990 (como demonstrado na seção 3.3.5.4), mas, dado o alto índice de analfabetismo e o nível de insuficiência e precariedade da oferta de educação registradas no início da década, não se atingiu a meta de erradicação do analfabetismo, prevista nos Planos Decenais (nacional e estadual), embora este índice tenha caído de 25 para 17% da população com mais de 5 anos de idade, enquanto no Brasil caiu para 15,5%.

Na referida década, também ocorreu elevação dos níveis de formação docente e expressivo aumento das redes de escolas, sendo que o maior índice de crescimento relativo ocorreu na rede particular, depois na rede municipal e por último, na estadual. Desta forma, a privatização da educação como um projeto subjacente da expansão neoliberal no Brasil (BOLLMANN, 2010), (FREITAS, 2011) e (SAVIANI, 2007, 2016) se confirmou no Amapá, pois entre as três redes de ensino – particular, municipal e estadual – a rede particular apresentou o maior índice de crescimento das matrículas na década de 1990 e do triênio subsequente, índices estes superiores aos respectivos índices nacionais.

Outro índice que se destacou foi o rendimento escolar, que apresentou avanços crescentes, embora  $\frac{1}{4}$  das matrículas do ano ainda resultassem em reprovação ou evasão no final do período analisado. Este expressivo aumento das aprovações como indício de rendimento escolar é contraposto pela análise dos professores entrevistados sobre as mudanças no processo educativo (e avaliativo) a partir de 1991: a despeito do trabalho docente realizado em sala de aula, e da performance discente, as aprovações adquiriram caráter compulsório no processo ensino-aprendizagem da rede pública de ensino. Esta percepção se insere no pressuposto de que era necessário apresentar resultados numéricos aos órgãos internacionais que pressionavam por avanços na educação dos países em

desenvolvimento, e também ao MEC, haja vista que implicavam em repasses financeiros como os do Fundef a partir de 1998.

A abertura política da década de 1980 e as novas configurações ocasionadas pela CF/88 constituíram um espaço para a mobilização docente e o embate de forças para delimitar os rumos da educação nacional. No entanto, a pesquisa de campo – a análise das percepções docentes sobre a elaboração do PDEEA, do PDSA e das Diretrizes Curriculares para o estado do Amapá, e dos trabalhos para elaboração do que seria o primeiro PEE – indicou que, no Amapá, não se caracterizou uma mobilização docente com o objetivo de propor novos rumos à educação no estado. Também não ocorreu nenhum embate de forças entre poder público e professores organizados semelhante ao observado a nível nacional na construção e aprovação da LDB e posteriormente do PNE/2001.

A descentralização atribuída à educação pública se legitimava sobre a proposta de gestão democrática, fundamentada sobre o jargão da autonomia pedagógico-administrativa da escola. Desta forma, as escolas eram responsabilizadas pela consecução das respectivas propostas educativas, uma vez que o processo decisório se daria de forma descentralizada, com a participação de todos os envolvidos no processo educativo, em especial os professores. Porém, dada a sistemática político-partidária para escolha de diretores e o modo como ocorreu a participação docente nos referidos processos de planejamento, percebe-se que gestão democrática e descentralização não constituíam uma práxis em sentido *latu*.

À semelhança do ocorrido a nível nacional – em que sempre prevaleceram os interesses do poder público em detrimento das propostas docentes –, a análise dos dados empíricos remete à conclusão de que os processos decisórios da educação no Amapá foram arbitrados pela cúpula político-partidária que ocupava os principais cargos do Estado. Aos professores, não foi garantida a participação necessária, nem suas propostas foram consideradas efetivamente, consubstanciando uma dicotomia entre o discurso e a prática da gestão da educação.

Conclui-se, portanto, que as políticas de educação no Amapá foram determinadas sem efetiva participação docente, ou seja, de maneira centralizada no planejamento e gestão – à semelhança do ocorrido em nível nacional, como analisam Valente e Romano (2002) – e algumas ações pontuais de caráter descentralizado (como a caixa escolar e os NAEs) que objetivavam maior produtividade das escolas.

O PDSA e as Diretrizes Curriculares da Educação Escolar Básica se propuseram a dar suporte às escolas e iniciar uma nova fase da educação no Amapá, pautada, entre outros fatores, na autonomia da escola e na construção da cidadania por aqueles que dela participam

(AMAPÁ, 2002, p. 13). No entanto, o discurso dos PEs revela uma face doutrinadora e compulsória do Plano, a exemplo do evento realizado na Escola Estadual Santana Rioli para apresentação do PDSA, ou seja, professores e diretores escolares se viam coagidos a apresentar uma identidade e domínio de ideias que não lhes eram próprios.

Outro fator que põe em cheque a legitimidade da descentralização dos processos decisórios na educação pública no PDEEA e no PDSA reside no fato de que, apesar da proposição democrática também conceber a profissionalização da gestão pública e educacional como critério de avanço neste setor (BRASIL, 1993), questões como o tradicional esquema político eleitoral para distribuição de cargos em todas as esferas administrativas do estado, inclusive os cargos de gestor escolar e dos técnicos lotados na SEED, entre outros, não foi superado na década de 1990, nem no triênio seguinte, fato que contribuiu para a postura de resignação docente diante dos planos decenais (nacional e estadual) e demais regulações compulsórias da rede estadual de ensino no Amapá.

Um ponto crítico da gestão da educação no PDSA (AMAPÁ, 2000) foi identificado quando esta, desconsiderando a formação docente, responsabilizava os professores pelo desenvolvimento de um trabalho docente que promovesse a continuidade do processo educativo dos alunos, sem considerar a imensa defasagem qualitativa da aprendizagem destes em função dos processos irregulares de aprendizagem<sup>84</sup> e do caráter compulsório das aprovações a partir das novas regulamentações da década de 1990. Como demonstrado pelo discurso de alguns PEs, aos poucos, o professor foi perdendo a autonomia do trabalho docente, passando a ser um mero cumpridor de metas segundo regulamentos dos quais não ajudou a construir nem opinou.

Outro ponto crítico da proposta do PDSA para a educação é a sustentação de sua legitimidade residir na consonância do plano com a identidade política do então governo estadual eleito pelo povo (grifo da autora) e de ser resultante de amplo debate na rede estadual de ensino, sendo que este engajamento é refutado pelos PEs entrevistados. A ausência de engajamento docente também está implícita na obra de Leonelli (2000, p.214), quando o autor relata que os professores apresentavam postura corporativista em relação ao Estado, resultando em “uma atitude pedagógica conservadora” em relação à estrutura curricular, em uma resistência a inovações pedagógicas e a mudanças, de maneira geral.

---

<sup>84</sup> Carneiro (2012, p.14) infere que a precariedade da educação infantil influi diretamente nos resultados da educação básica como um todo, portanto, enquanto este nível de ensino não oferecer um atendimento suficiente e adequado à toda a população devida, ter-se-á resultados insatisfatórios nos demais níveis de ensino.

A proposição supracitada corrobora com a análise dos dados empíricos que indicam que, assim como as atividades do PDEEA seguiram um roteiro pré-estabelecido e “engessado” no qual os profissionais da educação se viram desempenhando papel figurativo – em vez de protagonistas – as Diretrizes Curriculares também não foram plenamente construídas sobre as atividades pedagógicas e educativas já praticadas no estado, mas consistiram em uma padronização compulsória sobre o trabalho dos professores e das instituições educacionais públicas.

Em termos gerais, a análise dos dados empíricos aferiu um consenso entre os PEs sobre as mudanças na educação pública (em termos qualitativos) e na função docente (em termos de autonomia e remuneração) do Amapá – **de melhor para pior**, processo iniciado com a estadualização de fato e consolidado no decorrer da década de 1990. O caráter provisório e imprevisível das políticas de educação também se consolidou nesta década, uma vez que mudança de governo significava mudança de pessoal nas secretarias, em especial a de educação, e redirecionamento político seguindo a ideologia e filiação (ou preferência) partidária, gerando assim um círculo vicioso que se renovava em cada nova eleição.

As práticas partidárias e clientelistas comuns no Amapá, e na SEED, antes da estadualização, parecem ter se intensificado após a estadualização, como perceberam os entrevistados, impedindo assim que fossem estabelecidos instrumentos favoráveis à continuidade e sustentação das políticas educacionais, da gestão dos sistemas e das unidades escolares públicas, o que veio a favorecer a educação privada e conduziu a educação pública do estado à situação de “desmantelamento”, como enunciado por alguns entrevistados.

A análise da percepção dos profissionais da educação do estado sobre o *modus operandi* do poder público no que tange ao planejamento e gestão da educação pública, seus respectivos resultados sobre o processo educativo e o trabalho docente, conduz ao entendimento da postura avessa a mudanças e corporativista dos professores (destacada por Leonelli (2002), do desprezo por parte desta categoria às demandas das instâncias superiores – o MEC, assim como do pessimismo em relação às novas propostas de educação e os rumos da educação pública em geral.

A análise documental e dos dados empíricos conduziu ao entendimento de que o Estado, além das de outras ações erráticas já mencionadas no corpo deste trabalho, falhou em catalisar a participação docente e, em determinadas situações, ainda os responsabilizou pelo desencontro de forças e pelo fracasso de algumas propostas. Desta forma, é concebível que grande parte dos profissionais da educação pública, em especial os professores da rede estadual do Amapá, diante da dicotomia entre discurso e ação do poder público local e das

novas configurações neoliberais impingidas à educação na década de 1990, não conseguiu se engajar nos processos e demandas dos novos programas da educação pública do estado, mantendo então uma postura de tácita resignação diante destas políticas.

Os dados empíricos indicam que, a partir de 2003, com um novo governo, não houve alteração do modelo político-partidário operante na década anterior, tampouco foram apresentadas propostas que viabilizassem grandes avanços na educação pública. No entanto, pelo viés personalista-clientelista da gestão do então governador, foram implementadas medidas para “agradar financeiramente” a população docente do estado, produzindo assim uma situação de contentamento destes e alguma estabilidade no funcionamento das escolas, a despeito das condições reais de funcionamento da rede pública de ensino no estado.

Considerando-se que no Brasil (e por extensão no Amapá e nos outros entes da federação) o sistema de ensino apresenta um déficit histórico acumulado desde o século XIX, o problema da educação consiste em, preliminarmente, implantar o sistema de ensino, e não apenas manter e desenvolver (como definido na legislação vigente), o que requer recursos orçamentários maiores do que os até então disponibilizados<sup>85</sup>. Por conseguinte, para se constituir o caráter prioritário e estratégico da educação enquanto elemento indispensável e propulsor do desenvolvimento, faz-se necessário vontade política ao poder público para movimentar as forças mais significativas do país nesta direção, doutro modo, mantém-se o *status* de precariedade da educação pública (SAVIANI, 2012).

No Amapá, a referida precariedade da educação pública é representada na memória dos profissionais da educação a partir da década de 1990. Esta ideia, comparada ao expressivo aumento crescente do número de matrículas a partir de 1991 até 2000, remete ao já proposto neste trabalho de que os professores se referiam apenas aos fatores qualitativos da educação no estado, desconsiderando (ou desconhecendo) os resultados estatísticos de alto índice de analfabetismo e desigualdade entre zona rural e urbana, grandes centros e periferias, no que tange ao acesso à educação. Carneiro, (2012) explana esta dinâmica da educação nacional ao inferir que a educação pública passou por um redirecionamento no decorrer da história, pois:

Na verdade, a escola pública que, por décadas, foi o laboratório da educação escolar das elites brasileiras, com a massificação do ensino foi cedendo esta condição de vetor de confirmação econômica e social das elites regionais e se transformando numa espécie de “concessão” às camadas populares e aos

---

<sup>85</sup> Saviani (2012) apresenta uma analogia com a experiência de outros países, como Cuba, no âmbito de um regime político alternativo, e os países asiáticos, como a Coreia e o Japão, no âmbito do próprio capitalismo, para demonstrar que estes países, em época recente e num curto lapso de tempo, passaram de uma situação pior que a do Brasil para se equiparar às nações mais desenvolvidas em matéria de educação.

habitantes das periferias. Por isso, não importa que ela seja eficiente. Importa, sim, e só, que exista! Concessão não é obrigação, é liberalidade! (CARNEIRO, 2012, p.17).

Segundo Carneiro (2012, p. 173), o Estado brasileiro não tem se disposto a vincular mais recursos adicionais obrigatórios para a educação básica. Esta proposição corrobora com o discurso do PED 6 e do PEP 9, no qual o governo estadual não conseguiu, ou não priorizou manter os gastos públicos em educação, nem os salários condignos dos profissionais deste setor em nível semelhante ao que era praticado no período de território federal. Esta ausência de previsão orçamentária proporcional e de um plano de desenvolvimento socioeconômico do Amapá, somados aos outros fatores políticos negativos já mencionados, inviabilizam o desenvolvimento pleno da educação neste estado

A análise das percepções docentes, somada à ausência de acompanhamento efetivo dos civis sobre os investimentos públicos em educação no estado (dada a ausência de divulgação de resultados comprovados das políticas de educação e respectivos investimentos), corrobora com a proposição de que a questão orçamentária e o eficiente uso do dinheiro público foi um fator preponderante para o desenvolvimento da educação no Amapá. Dada as limitações necessárias da presente pesquisa e a amplitude de uma pesquisa orçamentária na educação pública do estado, este tema só poderá ser desenvolvido com profundidade em estudos posteriores.

## REFERÊNCIAS

- ABRANTES, Joselito Santos. (Des)envolvimento Local em Regiões Periféricas do Capitalismo: limites e perspectivas no caso do estado do Amapá (1966 a 2006). Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- AMAPÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. **Constituição do Estado do Amapá**. Macapá, 1991. Disponível em: <[http://www.al.ap.gov.br/constituicao\\_estadual\\_amapa.pdf](http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf)>. Acesso em: 2 de jan. 2017.
- \_\_\_\_\_. Coordenadoria de Comunicação Social. **Governo Anníbal Barcellos: três anos de trabalho pelo homem do Amapá**. Ministério do Interior, Governo do Território Federal do Amapá, [?]. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. Governo do Estado do Amapá (GEA). **Amapá Programa de Desenvolvimento Sustentável**. Macapá, GE, 1995. 42 p.
- \_\_\_\_\_. Governo do Estado do Amapá (GEA). **Bases do Desenvolvimento Sustentável: coletânea de textos**. Macapá, GE, 1999. 128 p.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Plano Decenal de Educação do Estado do Amapá**. Macapá, 1993. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. **Diretrizes Curriculares da Educação Escolar Básica do Estado do Amapá**. Macapá, 2002. Mimeo.
- ARROYO, Miguel G. Fracasso-Sucesso: o peso da cultura escolar e do ordenamento da educação básica. In: PENIN, Sônia Teresinha de Sousa et al. **Educação Básica: a construção do sucesso escolar**. Em Aberto (MEC), Brasília, ano 11, n.53, jan./mar. 1992. Disponível em: <<http://www.rbpe.inep.gov.br>>. Acesso em: 4 de jul. 2017.
- AVEIRO, Jorge Fernando Hermida. **A Reforma Educacional no Brasil (1988-2001): processos legislativos, projetos em conflito e sujeitos históricos**. 2002. 355f. Tese (doutorado) - Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <<http://www.bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 4 de jul. 2017.
- BARCELLOS, Anníbal. **Rumo Certo**. Macapá, 1991. 107 p.
- \_\_\_\_\_. **Primeiro Passo da Segunda Caminhada**. Macapá: 1992. Mimeo.
- BEZERRA, Eliodete Coelho. **Formação Continuada de Educadores no Estado do Amapá: o projeto encontro pedagógico dos municípios**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, 2005. Disponível em: <<http://www.repositorio.unesp.br>>. Acesso em: 12 jan. 2018.
- BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. **Reverendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira**. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 de set. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 23, de 1983**. Brasília, 1983. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc23-83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc23-83.htm)>. Acesso em: 01 de mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 7.348, de 24 de julho de 1985**. Brasília, 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7348.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7348.htm)>. Acesso em: 01 de mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 27, de 28 de Novembro de 1985**. Brasília, 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_antecedente1988/emc27-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc27-85.htm)>. Acesso em: 01 de mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993. Versão acrescida 136 p.

\_\_\_\_\_. **Agenda 21** – Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento (Rio 92). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995. 472 p. Disponível em: <<http://www.onu.org.br>>. Acesso em: 12 de jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996** (publicação original). Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm)>. Acesso em: 13 de jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Índice de Gini da renda domiciliar per capita segundo região, UF e região metropolitana/Período: 1991-2000. In: **Índice de Gini da Renda Domiciliar per capita – Brasil**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/giniuf.def>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001 a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 03 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 – veto**. Mensagem nº 9, de 09 de janeiro de 2001. Brasília, 2001 b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-veto-14596-pl.html>>. Acesso em: 03 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. **FUNDEF**: manual de orientação. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/manual2.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Inep-MEC (coord.). **Indicadores da Qualidade na Educação**. São Paulo; Ação Educativa, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional**. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb\\_5ed.pdf](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf)>. Acesso em: 01 de mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil** – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p.

CARNEIRO, Moaci Alves. **O Nó do Ensino Médio**. 3. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CARVALHO, João Wilson Savino. **Instituto de Educação do Amapá: uma história de educação pelo exemplo**. 2012. 218 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. Apresentação. In: **Educação para Todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 11-13. Vários autores. Organização: CENPEC. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 09 de jul. 2017.

CEBRAP. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016.

CHELALA, Charles. **A Magnitude do Estado na Socioeconomia Amapaense**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional. Unifap: Macapá, 2008.

COELHO, Vera Schattan Ruas Pereira. Abordagens Qualitativas e Quantitativas na Avaliação de Políticas Públicas. In: CEBRAP. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: bloco quantitativo**. Sesc São Paulo/CEBRAP, 2016.

DIÁRIO DO AMAPÁ. **GEA lança Colabora Amapá para ajudar prefeituras a fortalecerem políticas públicas**. 16 de janeiro de 2018. Disponível no site: <<https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/politica/gea-lanca-colabora-amapa-para-ajudar-prefeituras-a-fortalecerem-politicas-publicas>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** 3 ed. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora, 1986.

FERREIRA, Norma Iracema de Barros. **Política e Educação no Amapá: de território a Estado**. Tese de doutorado defendida na UNESP (Campus Araraquara), 2005.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA (FNDEP). **Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira**. In: CONGRESSO Nacional de Educação, 2, 1997, Belo Horizonte. (Projeto de Lei n. 4.155, de 10 de fevereiro de 1998). Disponível em: <<https://www.adusp.org.br>>. Acesso em: 04 de mar. 2017.

FREITAS, Luís Carlos. Responsabilização, meritocracia e privatização: conseguiremos escapar ao neotecnicismo? In: **Seminário de Educação Brasileira**. Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Os Reformadores Empresariais da Educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. In: **Educação & Sociedade**, vol. 33, núm. 119, abril-junho, 2012, pp. 379-404 Centro de Estudos Educação e Sociedade Campinas, Brasil. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87323122004>>. Acesso em: 07 de set. 2017.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 1991: características gerais da população e instrução: resultados da amostra**. Rio de Janeiro, 1991. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2000**: características gerais da população e instrução: resultados da amostra. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22 de fev. 2018

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 239-262.

\_\_\_\_\_. Os Desafios da Nova Geração. In: **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), outubro-dezembro/2004. P. 483-486. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/96-1.pdf>>. Acesso em: 9 de jul. 2017.

G1 AMAPÁ. G1, **Programa permite a divisão de demandas de prefeituras com o governo do AP**. 16 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/programa-permite-a-divisao-de-demandas-de-prefeituras-com-o-governo-do-ap.ghtml>>. Acesso em: 12 de mai. 2018.

GADOTTI, Moacir. Da Palavra à Ação. In: Ministério da Educação. **Educação para Todos**: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000. Vários autores. Organização: CENPEC. pp. 27-32. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 9 de jul. 2017.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 1990.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1989. 2ª ed.

GUIMAMARÃES, José Luiz. **Do FUNDEF ao FUNDEB**: Uma Breve Reflexão sobre as Recentes Mudanças no Financiamento da Educação Brasileira. Cadernos de Formação Legislação Educacional, São Paulo, v. 1, n.1, p. 37-46, 2005. Disponível em: <<https://acervodigital.unesp.br>>. Acesso em: 10 de jan. 2018.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 1997**. INEP/MEC: Brasília, 1998. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 1998**. INEP/MEC: Brasília, 1999. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 1999**. INEP/MEC: Brasília, 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Educação para Todos**: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000. Vários autores. Organização: CENPEC. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 01 jul.2017.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2000**. INEP/MEC: Brasília, 2001. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2001**. INEP/MEC: Brasília, 2002. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2002**. INEP/MEC: Brasília, 2003. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/documents>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 1991-1995**. INEP/MEC: Brasília, 2003. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/documents>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2003**. INEP/MEC: Brasília, 2004. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/documents>>. Acesso em: 22 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Os desafios do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: MEC /INEP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Histórico do Saeb**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/historico-do-saeb>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

LEONELLI, Domingos. **Uma Sustentável Revolução na Floresta**. São Paulo: Viramundo, 2000.

LIMA, Márcia. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In: **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. Sesc São Paulo/CEBRAP. São Paulo, 2016. pp. 24-41.

MACHADO, Maria Aglaê Medeiros. O Plano Decenal e os Compromissos de Jomtien. In: **Educação para Todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 39-52. Vários autores. Organização: CENPEC. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 02 de jul. 2017.

MARINI, Rui Mauro. **Dialética da Dependência**. Editora Vozes. 2ª edição, 1993).

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete Plano Decenal de Educação para Todos. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/plano-decenal-de-educacao-para-todos/>>. Acesso em: 15 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. Verbete PRONAICA (Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/pronaica-programa-nacional-de-atencao-a-crianca-e-ao-adolescente/>>. Acesso em: 05 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Verbete Caixa Escolar. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil**. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/caixa-escolar/>>. Acesso em: 13 de mai. 2018

MÉSZÁROS, Istvan. **A Educação para Além do Capital**. 2. ed. – São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. 21ª ed.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SANCHEZ, Odécio. **Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade?** Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/csp/v9n3/02.pdf>>. Acesso em: 12 de mar. 2018.

MORAIS, Paulo Dias. **Governadores do Amapá: principais realizações**. Macapá: gráfica JM, 2005.

MOULIN, Nilson (Org.). **Amapá: um norte para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2000.

NEVES, Eduardo Borba. Escrevendo a Metodologia do Estudo. In: NEVES, Eduardo Borba; DOMINGUES, Clayton Amaral (org.). **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. Rio de Janeiro: EB/CEP, 2007. p. 45-68.

NOSELLA, Paolo; BUFFA, Ester. **As Pesquisas sobre Instituições Escolares: resumo crítico**. HISTEDBR 20anos. Unicamp. Disponível em: <<http://www.gephinop.weebly.com>>. Acesso em janeiro de 2017.

PENNAFOR, Hélio. **Barcellos: síntese de dois governos**. Macapá, 1994. Mimeo.

PINHEIRO, Camila Mendes; DAL RI, Neuza Maria. Democratização da educação na década de 1980: o Fórum de Educação na Constituinte e a IV Conferência Brasileira de Educação (1986). In: **XI JORNADA DO HISTEDBR**, 2013, Cascavel. Anais do XI Jornada do Histedbr. Campinas: Grupo de Pesquisa Histdbr e Unicamp, 2013. p. 1-15.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. **Amapá: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000)**. 2002. 206f. Tese (doutorado) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SAVIANI, Dermeval. **Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do Ensino**. 5. ed. Revista – Campinas – SP: Autores Associados, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Nova Lei da Educação: LDB, trajetória, limites e perspectivas**. 8. ed. rev. – Campinas, SP; Autores Associados, 2003.

\_\_\_\_\_. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Campinas – SP: Autores Associados, 2007.

\_\_\_\_\_. **O Inep, o Diagnóstico da Educação Brasileira e a Rbep**. Revista brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 93, n. 234, [número especial], p. 291-322, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/viewFile/455/441>>. Acesso em: 04 de mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **A Educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência**. RBP AE - v. 29, n. 2, p. 207-221, mai/ago. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/issue/view/2238/showToc>>. Acesso em: 12 de jan. 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. 2007. 302 p. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2007.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SOUZA, Paulo Renato. Melhoria da Educação: um esforço de todos. In: **Educação para Todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 7-10. Vários autores. Organização: CENPEC. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 9 de jul. 2017.

UCHOA, Carlos Eduardo. **Elaboração de Indicadores de Desempenho Institucional**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública / Diretoria de Desenvolvimento Gerencial, 2013. 36p.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem**. [1993?]. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10230.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm)>. Acesso em: 02 de nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, UNESCO, 2001. 186p.

\_\_\_\_\_; OREALC. **Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la Educación de Calidad para Todos**. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC) - 2007. Santiago, Chile, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001528/152894S.pdf>>. Acesso em: 5 de jan. 2018.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>>. Acesso em: 10 de fev. 2018.

VELOSO, Jacques et al apud PARREIRA, Clelia; YANNOULAS, Silvia. Resenha crítica de **Estado e educação - Coletânea CBE**. Revista Brasileira de estudos pedagógicos, Brasília, v. 73, n. 173, p. 199-206, 1992. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/download/1275/1249>>. Acesso em: 05 de ago. 2017.

## APÊNDICE A – CLASSIFICAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Codificação	Formação acadêmica	Período de trabalho na educação pública do Amapá
PET 1*	Licenciado em pedagogia	1976 – presente
PET 2	Licenciado em pedagogia	1993 – 1999
PET 3	Licenciado em pedagogia	1975 – presente
PET 4	Licenciado em pedagogia	1971 – 1998
PEO 5**	Licenciado em pedagogia e bacharel em serviço social	1992 – 1994
PED 6***	Licenciado em matemática	1980 – 1997
PED 7	Licenciado em letras	1982 – presente
PEP 8****	Licenciado em história	1993 – presente
PEP 9	Licenciado em letras	1980 – presente
PEP 10	Licenciado em história	1983 – presente
PEP 11	Licenciado em pedagogia	1988 – presente
PEP 12	Licenciado em pedagogia	1988 – presente
PEP 13	Licenciado em matemática	1985 – 2017
PEP 14	Licenciado em matemática	A985 – presente
PEP 15	Licenciado em ciências biológicas	1993 – presente
PEP 16	Licenciado em ciência biológicas	1997 – presente

Fonte: pesquisa de campo.

\* Profissional da Educação Técnico (técnico em educação que desempenha função na SEED)

\*\* Profissional da Educação Orientador Pedagógico

\*\*\* Profissional da Educação Diretor Escolar

\*\*\*\* Profissional da Educação Professor (que desempenha função docente em sala de aula)

## APÊNDICE B – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1. Qual suas impressões sobre a educação no Amapá no período de Território Federal e no período de estadualização (1988 a 1991)?
2. Percebeu mudanças positivas no seu trabalho, na escola ou na estrutura educacional do estado a partir de 1991? Mencionar as principais características do período (1991-1994).
3. Em 20 de dezembro de 1991, a Constituição do Estado do Amapá foi promulgada. Você participou direta ou indiretamente da elaboração do “Capítulo III Da Educação (art. 279 a 291)”? Quais suas impressões sobre este trabalho?
4. Tem ou teve conhecimento do Plano Decenal Educação para Todos (1993-2003)?
5. Tem ou teve conhecimento do Plano Decenal de Educação do Estado – PDEEA (1994-2004)?
6. Participou de algum fórum dos referidos Planos (nacional e estadual)?
7. Em 1994 o Amapá debateu o Plano Decenal de Educação para Todos (nacional). Tem conhecimentos dos relatórios-síntese destes fóruns/debates?
8. Qual sua percepções sobre a produção e possível efetivação do PDEEA?
9. Como caracterizaria o período do governo Capiberibe referente à educação pública do estado?
10. Em 2001/2002 houve instrumentalização (reuniões, debates, coleta de opiniões e votos das instituições e comunidades envolvidas, etc.) para elaboração de um novo plano em consonância com o Plano Nacional (**PNE** (Lei n. 10.172 de 9 de janeiro de 2001). Sabe sobre este trabalho e porque foi abortado antes da culminância/elaboração final do PEE com peso de Lei?
11. Entre 1999 e 2002 foram elaboradas as “Diretrizes Curriculares da Educação Escolar Básica” por uma equipe de consultores do IEE/PUC – SP e técnicos da SEED – AP. quais suas impressões sobre o ocorrido?
12. Qual sua percepção sobre as mudança (positivas ou negativas) ocorridas no setor educacional na década de 1990 (Plano Decenal, LDB, situação real das escolas de Ensino Médio, etc.)?
13. Qual sua percepção sobre o início do governo Waldez nhoque se refere à educação pública do estado?
14. Se tem conhecimento de algo mais que considere importante concernente ao desenvolvimento da educação básica no Amapá na década de 1990 e no triênio seguinte, favor declarar.

## APÊNDICE C – TERMO DE ESCLARECIMENTO E CONSENTIMENTO

Caro colaborador,

Eu, **Antonia Sá**, mestranda do Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional (PPG/MDR), da Universidade Federal do Amapá, venho por meio deste documento, convidá-lo(a) para participar como colaborador(a) da pesquisa, cujo título é **DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO AMAPÁ NA DÉCADA DE 90: perspectivas do Executivo e percepções da sociedade civil**. O objetivo deste estudo é avaliar as propostas e iniciativas do poder público do Amapá no que concerne à educação básica pública no estado e comparar com os possíveis resultados, mais especificamente, a realidade educacional do “chão da escola” percebida pelos profissionais da educação atuantes no respectivo período. Consistirá na realização de entrevistas junto aos participantes do estudo e posterior análise do discurso dos entrevistados e a coleta e análise documental. Pretendemos compreender o período supracitado através dos documentos coletados, mas principalmente pela análise das informações coletadas nas entrevistas, pois estas servirão como referências para suprir lacunas de informações não alcançadas pelos documentos e retratar a rotina da educação vivida pelos seus personagens. Para tal, preciso obter essas informações por meio de Entrevista Estruturada, que será gravada, transcrita e confirmada pelo entrevistado. Quanto às informações coletadas, asseguro-lhe que sua identidade será mantida sob sigilo e anonimato, sendo utilizados nomes fictícios para preservar sua pessoa. Informo, ainda, que o (a) Sr(a) tem o direito de ser mantido atualizado sobre os resultados da pesquisa. Comprometo-me, também, a utilizar os dados coletados apenas para compor a pesquisa, que deverá ter seus resultados publicados somente em artigos científicos de revistas especializadas e/ou em encontros científicos e congressos acadêmicos nacionais e internacionais. Agradeço sua valiosa contribuição, e coloco-me à disposição para as possíveis dúvidas e/ou informações necessárias.

---

**Pesquisadora**

**Antonia Sá**

Eu, \_\_\_\_\_, declaro que li as informações sobre a pesquisa e me sinto perfeitamente esclarecida (o) sobre seu conteúdo. Declaro, ainda, por minha livre vontade que aceito participar como colaborador (a) da pesquisa, fornecendo-lhe informações necessárias para seu êxito.

Macapá, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Assinatura do colaborador.

**ANEXO A – OFÍCIO DO SECRETÁRIO DE ESTADO DE EDUCAÇÃO PARA O  
GOVERNADOR DO AMAPÁ**



GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ  
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO  
GABINETE DO SECRETÁRIO

Ofício nº  
031104/2007-NSP/GAB/SEED

Macapá-AP  
14 de agosto de 2007

SENHOR GOVERNADOR,

*Visando garantir o cumprimento da Lei nº 9.394/96 (LDB) e ainda a necessidade de contarmos com um instrumento legal norteador que discipline o funcionamento do sistema estadual de ensino, estamos encaminhando, em anexo, MINUTA DE LEI COMPLEMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A NORMATIZAÇÃO DA REDE DE ENSINO DO ESTADO DO AMAPÁ, para conhecimento de Vossa Excelência e posterior encaminhamento aos órgãos competentes, no sentido de serem efetuados ajustes que forem considerados necessários para a sua aprovação.*

*Na oportunidade, informamos que a nossa proposição é de suma importância para o Estado, considerando que o Amapá é uma das Unidades da Federação que ainda não normatizou a sua Rede de Ensino, fato este que tem trazido problemas para o Estado, inclusive sobre o processo de escolarização da Merenda, Transporte Escolar e manutenção das escolas, com repasse de recursos através dos Caixas Escolares, cuja decisão administrativa do Estado não foi formalizada em Lei Estadual.*

*Atenciosamente,*

**JOSÉ ADAUTO SANTOS BITENCOURT**  
*Secretário de Estado da Educação*

*Ao*  
*Exmo.Sr.*  
**ANTÔNIO WALDEZ GÓES DA SILVA**  
Governador do Estado do Amapá  
**N E S T A**

---

SEED/AP, Av. FAB, Nº 096, Centro – Macapá-AP – CEP: 68.906-000  
Fax : (96) 3212.5274 - Telefone: (96) 3212.5102 – E-mail seed@seed.ap.gov.br