



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

GILDECI SANTOS PEREIRA

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): IMPLICAÇÕES NA
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO DA REDE DE ENSINO
MUNICIPAL DE MARABÁ/PA**

**CAMETÁ – PARÁ
2016**

GILDECI SANTOS PEREIRA

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): IMPLICAÇÕES NA
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO DA REDE DE ENSINO
MUNICIPAL DE MARABÁ/PA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura do Campus Universitário do Tocantins/UFPA-CAMETÁ, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientação:

Prof^ª. Dra. Odete da Cruz Mendes

Linha de Pesquisa: Educação Básica, Tecnologias, Trabalho e Movimentos Sociais na Amazônia.

**CAMETÁ - PARÁ
2016**

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

Pereira, Gildeci Santos, 1980-

Plano de Ações Articuladas (PAR): implicações na democratização da gestão da educação da rede de ensino municipal de Marabá/PA / Gildeci Santos Pereira. - 2016.

Orientadora: Odete da Cruz Mendes.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Campus de Cametá, Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura, Belém, 2016.

1. Educação e Estado - Pará. 2. Educação - Política pública - Pará. 3. Gestão educacional - Marabá (PA). 4. Política educacional - Marabá (PA). 5. Plano de Ações Articuladas (PAR) - Marabá (PA). I. Título.

CDD 23. ed. 379.8115

GILDECI SANTOS PEREIRA

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): IMPLICAÇÕES NA
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO DA REDE DE ENSINO
MUNICIPAL DE MARABÁ/PA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura do Campus Universitário do Tocantins/UFPA-CAMETÁ, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Orientação:

Prof^a. Dr^a. Odete da Cruz Mendes

Linha de Pesquisa: Educação Básica, Tecnologias, Trabalho e Movimentos Sociais na Amazônia.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Odete da Cruz Mendes - PPGEDUC/UFPA
(Presidente)

Profa. Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez – PPGED –UFPA
Membro – Examinador Externo

Prof. Dr. Gilmar Pereira da Silva - PPGEDUC/UFPA
Membro – Examinador Interno

Profa. Dra. Luciane Terra - PPGED/UFRN
Membro – Examinador Externo

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

**CAMETÁ – PARÁ
2015**

Dedico a minha vizinha, Josefina Alves Ferreira, (in memoriam) exemplo de alegria, simplicidade, leveza, humildade e gratidão.

À minha família, meu porto seguro, meu bem maior...razão pelas quais qualquer esforço é compensador.

AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

“Essa ciranda não é minha só, é de todos nós...”

(Lui Coimbra)

Foram muitas as pessoas que contribuíram para a concretização desse sonho. Depois de muito trabalho, esse é o momento de expressar todo o meu carinho, cuidado e compreensão àqueles que não mediram esforços para me ajudar para que esse projeto se materializasse.

A Deus, regente e condutor da minha vida.....Onde encontro calma, paz...socorro presente nos diversos momentos de angústia e de alegria.

À minha querida e amada filha Isabela. Meu pequeno e grande tesouro, minha fonte de inspiração, meu bem maior, com quem aprendi na prática o sentido verdadeiro do amor. Obrigada minha “formiguinha”, pela compreensão, maturidade e por entender minhas razões quando minha presença era necessária e, ainda assim, eu não estava lá. De uma forma madura e consciente, essa criança de apenas oito/nove anos compreendeu que todo tempo gasto de sua mãe nesse processo do mestrado era importante para ela, mesmo quando isso vinha em prejuízo das muitas de suas necessidades.

À Albemara, meu presente de Deus. Filha do Meu coração. Com você aprendi o que é amor altruista. Obrigada por fazer parte da minha vida.

Ao Cassilano...meu grande parceiro, companheiro e amigo em todos os projetos profissionais e pessoais. Que me acompanhou desde o momento da inscrição no mestrado, nas diversas idas e vindas a Cameté até o final desse percurso. Por nunca ter reclamado minha ausência, por ter me dado força quando as minhas faltaram, por ter sido pai e mãe da Isabela em diversos momentos quando não pude estar presente. Seu apoio e compreensão foi essencial para que eu tivesse a ousadia e estrutura emocional para fazer esta pesquisa e escrever esta dissertação.

A minha mãe, Vilma, que dentro das suas possibilidades sempre me apoiou incondicionalmente. Que mesmo sem compreender o que era a dinâmica do Mestrado, sabia do sentido e da grandeza que ele pra mim representava.

Aos meus irmãos: Gercivaldo, Genivaldo e principalmente a minha irmã Vanuzia, por ter em muitos momentos sido a mãe da minha filha, enchendo a de carinho, amor e proteção.

À minha Sogra, Nice e meu cunhado Cloves pelo incentivo e ajuda em vários momentos.

A professora Odete da Cruz Mendes, minha orientadora, por quem contraí um grande crédito de gratidão. Pela dedicação exaustiva, pela paciência e impaciência ininterrupta, com esta orientanda que muitas questões ingênuas formulou nesse estudo, nessecitando ser aprofundadas. Pela necessária rigorosidade metódica. Incansável na busca pelo conhecimento. Professora, raros foram os momentos que tive a oportunidade de conhecer educadores que caminham e mergulham com tanta profundidade na busca do desvelamento da realidade concreta em parceria horizontal com seus orientandos. Lembro das suas ligações no domingo as seis horas da manhã, das suas broncas “pedagógicas” do seu contentamento a cada etapa concluída. Sem seu apoio incondicional, sugestões, colaboração e parceria acadêmica, esse trabalho seria impossível.

À Marizete Fonseca, minha amiga e professora, pela leitura do texto, pela amizade, pela ternura, sensibilidade e cuidado no trato por tudo que é vida na existência humana.

Aqueles (as) que se tornaram meus irmãos de alma em Cameté. Dany, Lira, Pâmela e Juliano. Vocês foram anjos que Deus designou para me fazer companhia e principalmente, minimizar a angústia e solidão provocada pela ausência da minha família.

Aos meus colegas de turma, que foram super parceiros durante toda a caminhada no mestrado, na acolhida diária, nos dias de aula. Lilian, Rubens, Francisca, Susana e João, vocês são mais que especiais.

À Sulamita Morgado, minha amiga companheira nos estudos e na vida, que sonhou e compartilhou comigo esse sonho, grande incentivadora, jamais poderei retribuir tanto companheirismo e amizade.

À Mara Rita, minha eterna professora e grande incentivadora. Você sabe o carinho imenso que lhe tenho.

À todas as minhas amigas, amigos, irmãs e irmãos em espírito, alma e coração, que estiveram comigo em apoio, oração e amizade constante.

A cada um e cada uma dos interlocutores que ajudaram no desenvolvimento dessa pesquisa com seus relatos, com o fornecimento de documentos, com a disposição atenção e presteza no fornecimento de materiais, especialmente: Professora Nazaré, Professora Jade, Professor Hildecy, Professora Natacilda, Professora Mirani, professora Cristina Arcanjo, Celso, Claudimy (Bob), Prof. Vandinha e todos (as) aqueles que contribuíram indiretamente.

Aos professores que fizeram parte da minha qualificação, componentes da banca examinadora, e depois na defesa final da dissertação pelas importantes observações apresentadas: Profa. Dra. Luciane Terra, Profa. Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez, Prof. Dr. Ariel Feldman, Prof. Dr. Gilmar Gilmar Pereira da Silva e demais professores do Programa de Pós Graduação PPGEDUC, Prof. Dr. Doriedson Rodrigues; Prof. Dr. Francivaldo Nunes; Prof. Dr. Waldir Abreu, Prof^a. Dra. Benedita Celeste; Prof. Dr. Damiano Bezerra; Profa. Dra. Gilcilene Dias, Prof. Dr. Raimundo Nonato e Profa. Dra. Mara Rita de Oliveira Duarte pelas grandes contribuições e desafios propostos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pela concessão de bolsa de incentivo.

Ao professor (gestor) José do Espírito Santo, professora Siba e todos os profissionais da educação da escola Odílio da Rocha Maia, pelo apoio, compreensão e flexibilidade nos momentos iniciais do mestrado. Agradeço a todos (não nomeados aqui) que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa e construção desta dissertação.

A todas essas e outras pessoas, estes agradecimentos que aqui faço, jamais poderão expressar plenamente minha admiração e gratidão pelo tempo e carinho a mim dispensado.

Talvez o ser humano não seja somente o ser social, como alguns sociólogos nos querem fazer crer, mas seja também estar ativamente trabalhando contra essas forças sociais que querem reduzir nossa vida social a um mínimo. Talvez não fôssemos humanos se esta tarefa pudesse ser feita de uma só vez. É, precisamente, a necessidade permanente de lutar que dá à vida humana um significado perene.

(Johan Galtung).

RESUMO

O estudo intitulado de “Plano de Ações Articuladas (PAR): implicações na democratização da gestão da educação da rede de ensino municipal de Marabá/Pa” teve por objetivo analisar as implicações do PAR na gestão da educação no município de Marabá por meio do estudo dos indicadores de democratização. O recorte temporal do estudo compreende os anos de 2007 a 2014, que correspondem às duas versões do PAR (2007 a 2011; 2011 a 2014). A abordagem metodológica foi a qualitativa, sendo utilizadas como técnicas a análise documental e a entrevista semiestruturada realizada com um total de 08 (oito) informantes. Dentre principais autores que fundamentam a pesquisa podemos destacar OLIVEIRA, (1997; 2002) que analisa aspectos das políticas educacionais e da gestão na educação, sobretudo a gestão democrática e PARO, (2010) que analisa o caráter conservador da administração/gestão, bem como suas múltiplas determinações econômicas e sociais discutindo os supostos básicos de uma gestão comprometida com a transformação social. Tomando por base as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação – PMCTE, no tocante organização da educação que tem como ferramenta de materialidade o PAR, optamos por analisar a dimensão de gestão da educação, dentre as quatro que o referido plano contempla, enfatizando a área de gestão democrática por meio da análise dos seguintes indicadores: Existência e Funcionamento de Conselho Escolar – CE; Existência e funcionamento do Conselho Municipal de Educação (CME); Existência e funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); Existência e funcionamento do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esse estudo demonstrou que a adesão ao PAR pelo referido município pouco alterou o processo de democratização da gestão da educação, pois pelo critério de pontuação estabelecido pelo MEC as condições eram satisfatórias não tendo gerado as ações de aperfeiçoamento democrático. A análise dos indicadores de gestão democrática - conselhos de educação e de controle social – demonstrou que, embora esses colegiados sejam importantes na organização da educação, pautados pelo forte discurso acerca da gestão democrática, a experiência vem assumindo características do modelo de gestão gerencial, com ênfase nos resultados, na medida em que incentiva a manutenção de um sistema de avaliação em larga escala, orientada para a busca de eficiência do sistema com indução ao cumprimento de metas do IDEB.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas (PAR); Gestão Educacional; Conselhos de Educação e de Controle Social; Sistema Municipal de Educação de Marabá/PA.

ABSTRACT

The study titled "Plan Linked Shares (PAR): implications for the democratization of education management of municipal education network Maraba / Pa" aimed to analyze the implications of PAR in management education in Maraba municipality through study democratization indicators. The time frame of the study covers the years 2007-2014, which correspond to the two versions of PAR (2007-2011; 2011-2014). The methodological approach was qualitative, being used as a technical document analysis and semi-structured interviews conducted with a total of eight (08) informants. Among the main authors that support the research we can highlight OLIVEIRA (1997, 2002) that examines aspects of education policy and management in education, especially the democratic management and PARO, (2010) which analyzes the conservative character of the administration / management and its multiple economic and social determinations discussing the basic assumptions of a management committed to social change. Based on the guidelines Goals Commitment Plan All for Education - PMCTE, regarding education organization whose materiality tool PAR, we chose to analyze the size of management education, among the four that the plan contemplates, emphasizing the area of democratic governance by analyzing the following indicators: Existence and Operation of School Board - CE; Existence and functioning of the Municipal Council of Education (CME); Existence and functioning of the School Feeding Council (CAE); Existence and functioning of the Board of the Fund for the Development of Basic Education and Valuing of Education Professionals (FUNDEB). This study demonstrated that joining the PAR by the municipality did little to change the process of democratization of education management, as the scoring criteria established by the MEC conditions were satisfactory has not generated the democratic improvement actions. The analysis of democratic governance indicators - education councils and social control - demonstrated that although these boards are important in the organization of education, guided by strong discourse about the democratic management, the experience has taken on characteristics of the management management model, with emphasis on results, in that it encourages the maintenance of an evaluation system on a large scale, oriented search system efficiency with induction to comply with IDEB targets.

Keywords: Articulated Action Plan (PAR); Educational management; Boards of Education and Social Control; Municipal System of Education of Marabá / PA.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. ESTADO, POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA: Algumas interfaces das políticas educacionais.....	36
2.1 CRISE DO CAPITAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	37
2.2. REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NOS ANOS DE 1990: PRINCIPAIS MUDANÇAS NO ÂMBITO DA GESTÃO.....	50
2.3. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: PROCESSOS E CONTRADIÇÕES.....	62
2.4. GESTÃO PÚBLICA E DESCENTRALIZAÇÃO POLITICA E ADMINISTRATIVA – PRESSUPOSTOS E SIGNIFICADOS.....	69
2.5. OS CONSELHOS MUNICIPAIS E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO	86
3. A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NAS DIRETRIZES DO PDE/PMCTE: Uma abordagem a partir do Regime de Colaboração entre os sistemas na oferta do ensino no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR).....	94
3.1. FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO: Institucionalidade, limites e possibilidades	94
3.2. ORIGEM, CONCEPÇÕES E DIRETRIZES DO PDE/PLANO DE METAS TODOS PELA EDUCAÇÃO.....	102
3.3. SISTEMAS DE ENSINO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: ELEMENTOS E PRINCÍPIOS PARA DISCUSSÃO.....	113

4. AS IMPLICAÇÕES DO PAR NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MARABÁ/PA: Adesão, implementação e mudanças	120
4.1. O CONTEXTO DA PESQUISA: O MUNICÍPIO DE MARABÁ NO ESTADO DO PARÁ	120
4.2. A EXPERIÊNCIA DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO MUNICÍPIO DE MARABÁ/PA	130
4.3. CONTRIBUIÇÕES DA ADESÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PAR EM MARABÁ/PA: Uma análise a partir da experiência dos Conselhos de Educação e de controle social.....	135
4.4. ADESÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PAR: AVALIAÇÃO DOS TÉCNICOS CONSELHEIROS E GESTORES MUNICIPAIS.....	173
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	187
REFERÊNCIAS.....	192
APÊNDICE.....	207
ANEXOS.....	211

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento
- BM – Banco Mundial
- CAE – Conselho de Alimentação Escolar
- CACS- FUNDEB - Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
- CE – Conselho Escolar
- CF – Constituição Federal
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
- CME – Conselho Municipal de Educação
- CTE – Compromisso Todos Pela Educação
- FHC – Fernando Henrique Cardoso – Presidente do Brasil de 1995 a 2002
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
- FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
- EJA – Educação de Jovens e Adultos
- GESTAR - Gestão da Aprendizagem Escolar
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IES – Instituições de Ensino Superior
- INEP – Instituto Nacional de Educação e Pesquisa
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LSE – Levantamento da Situação Escolar
- MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado
- MEC – Ministério da Educação
- NSA – Não se Aplica
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- OMC - Organização Mundial do Comércio
- ONGs – Organizações Não-Governamentais

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PDRE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PNE – Plano Nacional de Educação
PPP – Projeto Político Pedagógico
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Plano de Ações Articuladas
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais
PCCRM – Plano de Carreira Cargo e remuneração dos profissionais da educação pública
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-ESCOLA – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB – Produto Interno Bruto
PME – Plano Municipal de Educação
PMCTE – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Projeto Pedagógico
PROFA - Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
PAF - Projeto de Alfabetização em Foco
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEMED – Secretaria Municipal de Educação
SME – Secretaria Municipal de Educação
SME – Sistema Municipal de Ensino
SIMEC – Sistema Integrado de Informações do Ministério da Educação
SINTEPP – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará
UAB – Universidade Aberta do Brasil
UEPA – Universidade do Estado do Pará
UFPA – Universidade Federal do Pará
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE QUADROS, TABELAS E MAPA

QUADRO 1- Comparativo de significação entre desconcentração e descentralização.....	86
MAPA 1 - Localização do município de Marabá e os Pontos com os quais se limita.....	133
QUADRO 2- Demonstração populacional de Marabá, do Pará e Brasil.....	135
QUADRO 3- Demonstração da matrícula escolar em Marabá no ano de 2014.....	143
QUADRO 4- IDEB de 2005 a 2013 em relação ao Brasil, Pará.....	144
QUADRO 5- Descrição dos indicadores de gestão democrática no âmbito do PAR de Marabá/PA.....	149
QUADRO 6- Legislação e composição dos Conselhos no município de Marabá/PA	152
QUADRO 7. Os conselhos de educação, seus limites e potencialidades na democratização da gestão.....	182
QUADRO 8 - Programas, ações e objetivos do PDE, de 2007 à 2014 (Quadro-Resumo).....	224
QUADRO 9 - Diretrizes do Plano de Metas “Compromisso Todos Pela Educação”	232
QUADRO 10 - Dimensões, Áreas e os Indicadores do Plano de Ações Articuladas – PAR	234
QUADRO 11 - Legislações referentes ao PAR – 2007 a 2012	237
QUADRO 12. Quadro de leis municipais que regem o sistema municipal de ensino de Marabá-PA.....	239
QUADRO 13: Quantidade de escolas por área, tipo e quantidade de professores.....	240
QUADRO 14: Informações educacionais sobre o município de Marabá.....	240
QUADRO 15: PIB, IDH, IDIE Taxa de analfabetismo	241
QUADRO 16: Taxa de escolarização líquida no município de Marabá.....	241
QUADRO 17: Resultado da Prova Brasil – Rede municipal de Marabá.....	242
QUADRO 18: Desempenho no Exame Nacional Do Ensino Médio – ENEM – Rede Estadual em Marabá.....	243
QUADRO 19: Número de escolas por etapa de ensino – rede estadual e municipal em Marabá.....	243
QUADRO 20: Número de escolas por modalidade e etapa de ensino – rede estadual e municipal em Marabá.....	244
QUADRO 21: Matrícula por modalidade, etapa e turno – rede estadual e municipal em Marabá.....	245
QUADRO 22: Taxas de rendimento – rede estadual e municipal em Marabá.....	246

1. INTRODUÇÃO

Contextualização do tema e delimitação do objeto de estudo

As inquietações que nos levaram a realizar esta pesquisa inserem-se no necessário debate acerca dos limites da democratização. Essa democratização com origem no projeto republicano foi sendo esvaziada das suas reais possibilidades, dadas as correlações de forças de uma sociedade de classes que teve suas principais premissas incluídas nas reivindicações e lutas sociais que são históricas, mas que passaram a ganhar força com a redemocratização política e administrativa no contexto do Estado brasileiro. Da centralização das decisões no âmbito do poder central, que marcou o período ditatorial por um longo tempo nos países da América Latina, como foi o caso do Brasil, tiramos várias *lições*, mas a ausência da partilha do poder, que inviabilizou a conquista da cidadania e negou direitos a uma parcela significativa da sociedade, parece ter sido um grande aprendizado.

Esse aprendizado produziu inúmeros movimentos de luta nos finais dos anos de 1970 e durante a década seguinte e, no campo das políticas educacionais, a institucionalização da gestão democrática foi um avanço importante, pois em termos formais produzimos importantes documentos legais. A sociedade civil organizada daquele momento propôs-se a lutar por maior participação no âmbito do Estado, pois as políticas sociais até então, eram resultado de decisões de “gabinete”. Os avanços por processos participativos ocorreram, mas ainda questionamos acerca dos limites em que se dão, de fato. A gestão democrática nos sistemas educacionais e no interior das escolas está prevista na Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, na Lei de Diretrizes e Bases - LDB nº 9.394/96, mas conforme a extensa literatura acerca da temática, há limites na participação visto que, ainda que os conselhos de educação e de controle social sejam criados nesses diferentes espaços de decisões públicas, a simples existência destes não garante possibilidades de inovação ou renovação das políticas públicas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, que pautou os princípios de descentralização e participação popular, é considerada o mais importante passo no aperfeiçoamento da democracia enquanto marco regulatório. Nela está formalmente estabelecida a gestão democrática da educação pública e, por decorrência, a possibilidade de construção de espaços participativos, a exemplo dos conselhos como instâncias deliberativas,

visto que neles as categorias da sociedade civil¹ são representadas no interior das escolas com a finalidade de promover autonomia administrativa, didática e pedagógica para fins de melhoria do ensino e, dessa forma, minimizar as injustiças produzidas pelas sociedades de classes. Trata-se de espaços potencialmente capazes de dar poder à sociedade civil visto que essa categoria tem uma longa história de exclusão do direito de decidir, tendo em vista o seu distanciamento das ações do governo, muitas vezes considerado apenas como “massa amorfa”, parafraseando Weffort (1984). Daí a importância dos conselhos para que o sujeito possa exercer seu papel de participante ativo nos processos decisórios das ações públicas.

Embora a gestão democrática e a qualidade da educação sejam temas recorrentes nos discursos oficiais, é preciso reconhecer que em uma sociedade de classes o desenvolvimento dessas políticas acontece em um determinado momento histórico e contempla vários elementos, por vezes, contraditórios, pois respondem ao ritmo e à direção impressos pelo reordenamento do sistema capitalista, tornando-se necessário analisá-las. Ainda que dentre as motivações iniciais para investigar a temática “gestão democrática” apontemos fatores tais como a falta de elementos orientadores de princípios fundantes de participação² na gestão da política de educação do município de Marabá/PA, consideramos outros condicionantes que igualmente impulsionaram a realização deste estudo que é o formato assumido no Plano de Ações Articuladas (PAR). A orientação da gestão democrática por meio dos indicadores de democratização no PAR como materialidade do PDE/Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” não só coloca em cena uma importante temática de estudo, que é a complexidade da regulamentação do Regime de Colaboração na oferta da educação, mas também suscita um diagnóstico educacional a partir de critérios do Ministério de Educação e Cultura (MEC), que induzem os municípios e estados a desenvolverem ações que aperfeiçoem os sistemas educacionais, sendo oportuna a realização de pesquisas nesse campo.

¹ A Sociedade Civil é um termo que foi estudado desde a teoria política clássica por vários pensadores como Hobbes, Rosseau, Locke, Smith, Kant, Hegel, Tocqueville, Marx, Gramsci, e continua sendo muito usado no discurso político contemporâneo por autores como Bobbio, Cardoso, Arato; Cohen, dentre outros. Numa compreensão mais geral pode-se dizer que esse conceito refere-se às ações coletivas voluntárias em torno de interesses, propósitos e valores. As suas formas institucionais integram família, estado e mercado, embora na prática existam divisões entre essas instâncias, demandando certa complexidade e compreendendo uma diversidade de espaços, atores e formas institucionais com variações em seu grau de formalidade, autonomia e poder. Nesse trabalho, o conceito de sociedade civil está sendo analisado a partir da concepção de Gramsci que compreendia sociedade civil como o momento da superestrutura, da hegemonia, todo o complexo das relações ideológico-culturais. (BOBBIO, 1987).

² Esses condicionantes internos estão relacionados às condições de trabalho, condicionantes materiais da participação, condicionantes institucionais, condicionantes político-sociais (interesses dos grupos dentro da escola) e condicionantes históricos que refletem diretamente na falta de participação dos sujeitos nas unidades escolares, conforme definição de PARO (2010).

Tais considerações partem da ideia de que embora o PAR apresente “certa abertura” para o campo da gestão democrática, o momento histórico em que ele foi gestado bem como o processo de influência da classe empresarial do país, que em linhas gerais o definiu, são por si só fatores que podem guardar sentidos, por vezes contraditórios ao projeto de democratização que defendemos.

A necessidade de aprofundamento da temática está em analisar a dimensão da gestão educacional - área da gestão democrática no PAR a fim de explicitar a concepção orientadora dos princípios de democratização

Movida pelo fato de ser o PAR um instrumento novo e comum a todos os municípios brasileiros, iniciamos nossa inserção nos estudos sobre o PAR com participação voluntária na pesquisa³ do Observatório Sobre Educação - OBEDUC - da Universidade Federal do Pará. Para construção dessa pesquisa a que deu origem essa dissertação, optamos inicialmente por estudar as configurações da gestão do PAR em três municípios do estado do Pará, sendo Belém e Cametá, por já fazerem parte da amostragem na pesquisa do OBEDUC; e Marabá, por ser o lócus de onde partiu a motivação primeira. No entanto, dadas as limitações temporais e geográficas exigidas pela necessidade de concluir o estudo, optamos por limitar o lócus de pesquisa apenas ao município de Marabá-PA, por entendermos que embora haja particularidades no contexto de cada município, o PAR apresenta-se como um instrumento de diagnóstico comum e com o mesmo formato para todos os municípios brasileiros. Nesse sentido, compreendemos que as questões levantadas na problemática da pesquisa, ainda que não esgotadas, pois essa não era a intenção, dariam conta de ser respondidas, embora tenham suscitado novas reflexões, além de considerarmos que a limitação para apenas um município não influenciaria na rigorosidade da pesquisa.

A questão central desta pesquisa é analisar se o PAR possibilitou mudanças ou iniciativas democráticas no âmbito da gestão educacional (Dimensão 1) por meio dos indicadores da gestão democrática (Área 1) do PAR do Município de Marabá/PA. Dentre os objetivos, procura-se analisar em que medida a implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no município impactou no processo de gestão democrática no período de 2007 a 2014, considerando a existência, criação e aperfeiçoamento do Conselho Municipal de Educação; do Conselho de Alimentação Escolar e do Conselho de Acompanhamento do Fundo de

³ A pesquisa em desenvolvimento que conta com financiamento do Observatório da Educação da CAPES é intitulada “Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo nos municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012.

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Este último conselho - Conselho do FUNDEB - foi incluído como indicador de análise na pesquisa não só porque ele é muito importante nas administrações locais em que o poder historicamente concentra-se nas “mãos” de pequenos grupos como um recurso à centralização que é, ainda, resquício das oligarquias regionais, mas também por fazer parte dos indicadores da - área 1- no documento do PAR (2011-2014) do município da amostra da pesquisa.

Propusemo-nos a refletir acerca das contradições existentes no âmbito da gestão desse município, cuja realidade educacional, a exemplo de muitos municípios brasileiros, produziu historicamente uma profunda exclusão e desigualdade social. E, nesse sentido, foi sendo fortemente influenciado e “contemplado” pelos planos e programas educacionais que foram sendo colocados especialmente pela agenda neoliberal desde a década de 1980 e pelas intervenções de organismos internacionais (como o FMI e o Banco Mundial), que concebem programas para avaliação dos sistemas de ensino e projetos de reformas em diversos países da América Latina, enfocando a questão da eficiência do Estado na condução do sistema escolar e sua capacidade de resposta às demandas educativas (SILVA, 2002).

Para se compreender as interfaces das políticas sociais⁴ por meio dos conceitos e categorias que as constituíram historicamente no contraditório e complexo sistema em que se insere a sociedade capitalista, tomamos como referência o papel do Estado Moderno⁵, cuja função é marcada por correlações de forças de classes sociais e projetos societários distintos. **Para analisar as implicações da gestão educacional na rede de ensino municipal de Marabá/PA, a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR),** faz-se necessário compreender a política educacional brasileira decorrente da reforma do Estado dos anos de 1990 e compreender principalmente suas ressignificações e redefinições e suas implicações na materialização das políticas educacionais para o exercício da democracia.

⁴ As políticas sociais têm sua origem relacionada às mudanças qualitativas que ocorreram na organização da produção e nas relações de poder, que tiveram como consequência a redefinição de estratégias econômicas do sistema capitalista. Podem ser entendidas como um conjunto de ações determinantes na formulação, avaliação e execução de programas que visam estabelecer medidas de proteção social aos indivíduos marcados pela exclusão econômica, resultante do capitalismo. Devem ser voltadas, principalmente, aos trabalhadores que estão à margem do processo de trabalho que estão voltadas para os serviços de habitação, saúde, educação, segurança etc. No que se refere à política educacional, esta se direciona para as leis, regulamentos, pareceres, decretos sobre a educação, ela está situada no âmbito das políticas públicas de caráter social.

⁵ Segundo Duarte (2002), duas características marcaram o Estado moderno: uma era a sua soberania tornando-o independente de qualquer outra autoridade divina e a outra era a distinção entre sociedade civil, sociedade política e o Estado.

Nas ações do Estado Moderno, as políticas públicas ao mesmo tempo em que sustentam a democracia como princípio desse regime político, contraditoriamente, em sua materialização, vem priorizando resultados avaliativos, competitivos, centralizadores, e principalmente, recorrendo a formas corporativas/coercitivas como mecanismos de controle. É particularmente neste cenário que é criado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), implementado pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e mantido pela presidenta Dilma Rousseff, considerado por Saviani (2009) como a mais promissora e polêmica proposta de política educacional que se encontra em execução. Concomitantemente ao lançamento do PDE⁶, o governo brasileiro criou o Decreto n. 6.094/2007, que legitimou o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”.

O Plano de Metas materializou-se, dentre outras formas, em um instrumento chamado Plano de Ações Articuladas (PAR), que, partindo de um diagnóstico da realidade educacional local, apresentou ações e subações de assistência técnica e financeira aos municípios e estados com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação – IDEB⁷.

O PAR é um instrumento comum a todos os municípios e dispõe da dimensão da Gestão Educacional. A área de gestão democrática tem como indicadores os conselhos escolares, Conselhos Municipais de Educação (CME)⁸, Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Conselhos do FUNDEB, Projeto Político Pedagógico (PPP), critérios para escolha da direção escolar, dentre outras instâncias deliberativas que estimulam a participação nas tomadas de decisões e na própria gestão e controle das políticas públicas. Compreendemos que para analisar as configurações de gestão democrática do PAR no sistema municipal de

⁶ O “PDE está sustentado em seis pilares, a saber: a) visão sistêmica da educação; b) territorialidade; c) desenvolvimento; e) regime de colaboração; f) responsabilização e g) mobilização social”. (BRASIL- MEC, s/d, p. 11). Esses pilares apresentam-se como uma forma de garantir a qualidade da educação básica, bem como a equalização entre os municípios que historicamente sofreram com as desigualdades regionais. Por isso, oferece assistência técnica e financeira àqueles que são considerados prioritários, ou seja, que não apresentam, na avaliação oficial, um bom desenvolvimento educacional.

⁷ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, pelo governo federal, tem como objetivo medir a qualidade do ensino através de dois indicadores: a) pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de determinada etapa da educação básica (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) e b) taxa média de aprovação dos estudantes da correspondente etapa de ensino.

⁸ É interessante destacar que os Conselhos Municipais de Educação não são instâncias recém concebidas ou implantadas, fruto exclusivamente do processo de descentralização da educação contemporânea, embora a partir do processo de descentralização, passaram a se portar como espaços fundamentais para que os sistemas municipais de educação se consolidem. Uma observação importante feita por Souza e Faria (2004) acerca dessas instâncias de participação e deliberação aponta que “Conselhos Municipais de Educação” não eram criados no âmbito das Secretarias Municipais de Educação (SME), mas “na” e “pela” Secretaria de Educação Estadual. Essa assertiva implica analisar que nem sempre a descentralização implica necessariamente a constituição de práticas democráticas.

ensino e o complexo movimento em que se insere este Plano, não podemos incorrer no erro de não considerar os determinantes sociais e econômicos da gestão educacional e as mudanças ocorridas no campo da gestão e do sistema de ensino,⁹ visto que o processo de gestão educacional não se faz no vazio, nem de forma neutra. Mas, realiza-se no seio de uma formação histórica, política e econômico-social, sendo, portanto, determinado pelas forças concretas, presentes na realidade (PARO, 2007).

Para essa análise será necessário identificar as mudanças e redefinições expressas nas reformas educacionais e a influência e ingerência política dos organismos internacionais com suas orientações metodológicas para o setor educacional, pautado em discursos de caráter humanitário, os quais correspondem às “aspirações de justiça social das nações mais pobres, ou mesmo, daquelas chamadas eufemisticamente de nações em desenvolvimento” (FONSECA, 1997, p. 47). É importante ainda analisar as posições antagônicas que a administração/gestão tende a conformar na defesa de suas concepções e interesses, que nem sempre implicam em consenso, ao contrário, configuram-se em campo de disputa em torno de projetos antagônicos, em que se confrontam diversos atores e segmentos sociais.

Isso significa situar o município de Marabá, no Pará, por meio de uma caracterização breve do estado e desse mesmo município localizado numa região territorial de fronteira¹⁰ amazônica para retratar o contraditório movimento que, dentre outros fatores, é marcado pelo processo migratório que se formou a partir de uma população expulsa de municípios mais pobres pela falta de oportunidades de trabalho e pela busca de sobrevivência, mas que assim como os outros municípios brasileiros, está condicionado ao poder regulatório do governo federal, interessando-nos analisar **as implicações da gestão educacional no município de Marabá, a partir da implementação do PAR, que propõe a materialização das ações articuladas através do regime de colaboração entre os três entes federativos.**

Pensar sobre essa configuração implica compreender a pauta que se coloca no tempo presente em que “[...] as políticas públicas podem ser vistas como processo através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o

⁹ Segundo Saviani (1999), o conceito de sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim, sistema implica organização sob normas próprias, o que lhe confere um elevado grau de autonomia.

¹⁰ De acordo com MARTINS (1997, p. 11-12), fronteira é (...) ponto limite de territórios que se redefinem continuamente, disputados de diferentes modos, por diferentes grupos humanos...[...] é um lugar privilegiado de observação sociológica e de conhecimento dos conflitos e dificuldades próprios da constituição da humanidade. Ela se materializa na busca desenfreada de oportunidades, da constituição dos modos de vida que se impõe, frente à iminência constante de conflitos, massacres, ou intenção de renovação de estratégias.

real, tal qual ele é percebido” (FARENZENA et. al. ,2011, p.177) e sobre o qual se evidenciam novos desafios para o incessante processo de construção de mecanismos para a democratização da escola pública. Tais desafios instauram-se, sobretudo, pelos condicionantes do quadro de redução e desmotivação dos espaços coletivos e públicos, ocasionados pela ascensão das políticas neoliberais e dos múltiplos mecanismos derivados da reforma do Estado.

Para compreender o PAR em sua gênese, é necessário considerar os condicionantes históricos e políticos em que se deu a construção dessa política educacional. Ao ser influenciado pela iniciativa privada, o PDE assumiu plenamente, inclusive na denominação, a agenda do Compromisso Todos Pela Educação, já que para a elaboração das metas que se pretende atingir até 2021, o MEC contou com a parceria privilegiada de um grupo empresarial que, “em uma atitude bastante propositiva, havia lançado, em outubro de 2006, o Movimento¹¹ Compromisso Todos pela Educação, nome com o qual foi batizado também o plano de metas promulgado pelo governo federal”, (KRAWCZYK, 2008, p. 801), com o discurso de garantir Educação Básica de qualidade para todos os brasileiros até 2022, ano bicentenário da independência do País. Em seu lançamento, o Compromisso “Todos Pela Educação” definiu cinco metas, a saber:

1) Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola; 2) Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever; 3) Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para a sua série; 4) Todos os alunos deverão concluir o Ensino Fundamental e o médio; 5) O investimento necessário na educação básica deverá estar bem garantido e gerido (SAVIANI, 2009, p. 32).

Essa influência do setor privado mercantil nas políticas educacionais se deu de forma tão intensa que o governo brasileiro assumiu as metas propostas por este Movimento, criando o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a partir da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação que se materializou através do Plano de Ações Articuladas, sendo importante ressaltar que, na medida em que são estabelecidas as relações entre esses

¹¹ Nos anos de 1990 grupos empresariais intensificaram a influência sobre a agenda educacional brasileira que culminou na criação do Movimento Todos pela Educação, lançado em 6 de setembro de 2006, no museu do Ipiranga, em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento, constituiu-se, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar – DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Instituto Faça Parte, Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros. (SAVIANI, 2009, p. 32).

diversos setores da sociedade, também são produzidas expressivas mudanças na gestão, no âmbito do sistema educativo e nas unidades escolares.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação está atrelado ao Plano de Desenvolvimento da Educação¹² (PDE), lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007, que, segundo Saviani (2007), teve recepção favorável pela opinião pública e contou com ampla divulgação na imprensa, pelo fato da repercussão positiva referir-se à questão da qualidade do ensino.

De acordo com Saviani (2009), o PDE foi anunciado pelos vários discursos oficiais da época, como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar o problema da educação, focando prioritariamente a qualidade de ensino nas etapas ministradas em todas as escolas de educação básica do país. Agregava, ainda, 30 (trinta) ações sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades que foi gradativamente se ampliando por meio de programas diversos. (Ver anexos A).

Cabe lembrar que o governo brasileiro lançou o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, regulamentando-o por meio do Decreto nº 6.094, de abril de 2007, como programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação e parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹³ para atender às exigências internacionais e nacionais de melhoria dos índices educacionais. O Plano buscava regular um novo pacto federativo entre os diferentes sistemas educacionais brasileiros que conduzissem ao alinhamento e fortalecimento do nexos entre estes e, desse modo, conjugar esforços para a melhoria da qualidade da educação. Pautado em 28 diretrizes, propõe a adesão voluntária por parte de estados e municípios e a articulação de esforços entre os entes federados para obter melhores resultados na educação nacional (BRASIL, 2007).

Essa política foi implantada por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), que por sua vez, tem caráter plurianual e multidimensional, o que facilita a implantação do Regime de

¹² No lançamento do PDE, foi baixado pelo Presidente da república o decreto nº 6.094, com a seguinte ementa: Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em Regime de Colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

¹³ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi um projeto de desenvolvimento para o país lançado pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2007, logo após a sua reeleição.

Colaboração, antes dificultado pela descontinuidade das políticas de governo. Estrutura-se em quatro¹⁴ dimensões das quais uma: a gestão educacional será objeto deste projeto de pesquisa.

A proposta de estudo é a de analisar qual a concepção de gestão educacional que subsidia as Diretrizes e Princípios no Plano de Ações Articuladas na ótica oficial, a partir do que está posto nos documentos e, ao mesmo tempo, identificar a concepção dos sujeitos (dirigentes municipais, comitê gestor) que estão coordenando as ações do PAR no município, tendo em vista sua participação na tomada de decisões para implementação e autonomia na adesão de uma política que propõe ações de gestão e práticas democráticas.

Compreendemos que tal análise deve estar situada no âmbito global dessa política educacional, que está em curso no país, e ainda, que as mudanças que se evidenciam nos sistemas de ensino e unidades escolares não são autônomas, mas, sim, inseridas na lógica global de reforma e reconfigurações do Estado brasileiro, guardadas suas especificidades regionais e locais.

Partindo desse pressuposto e para analisar se o Plano de Ações articuladas - PAR trouxe medidas que alteraram a gestão da educação no município, formulamos as questões abaixo, para fins de orientação do estudo:

1. Qual a concepção de gestão presente nas orientações das reformas do Estado e da educação nos anos de 1990 e seus desdobramentos no PAR a partir de 2007?
2. Qual a influencia do PAR na atuação dos órgãos deliberativos e de controle social (CME, CAE, Conselho do FUNDEB) vinculados a Secretaria de Educação de Marabá;
3. Que funções têm assumido o Conselho Municipal de Educação, o Conselho do FUNDEB e o Conselho da Alimentação Escolar na rede de ensino de Marabá/PA como indicadores de gestão democrática da educação no PAR?
4. Como os gestores e técnicos do Comitê Local posicionam-se ao assumirem o PAR no município, tendo em vista as premissas de democratização da gestão tais como a descentralização, a autonomia e a participação nas decisões?

Para situar a temática a que se propõe investigar, observa-se que a gestão democrática e a qualidade de educação¹⁵ aparecem fortemente na justificativa das políticas

¹⁴O PAR estrutura-se em 4 dimensões: a gestão educacional; a formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; as práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura e recursos pedagógicos.

oficiais, em particular, no Plano de Ações Articuladas (PAR). Todavia, há que se ressaltar que o desenvolvimento dessas políticas acontece em um determinado momento histórico e contempla vários elementos, por vezes, contraditórios, mas que, de modo geral, responde ao ritmo e à direção impressos pelo reordenamento do sistema capitalista. Desse modo, embora a gestão democrática da educação no Brasil tenha se constituído enquanto uma norma jurídica desde a Constituição Federal de 1988, sua regulamentação tem sugerido uma diversidade de interpretações que variam de acordo com o lugar e os agentes envolvidos.

Adrião e Camargo (2007) lembram que o contexto em que envolveu a elaboração da própria Constituição Federal ainda era notadamente marcado por traços do caráter autoritário e centralizador que caracterizou o funcionamento do estado brasileiro durante o regime militar. Assim, a ênfase em uma necessária publicização do Estado expressava-se em reivindicações, principalmente por parte dos movimentos populares e sindicais, pela instalação de procedimentos mais transparentes e de instâncias de caráter mais participativo com vistas à democratização da gestão do próprio Estado.

Nessa análise, concordamos com o que adverte Adrião e Camargo (2007), de que “todo e qualquer processo legislativo apresenta-se, em essência, como espaço de disputas entre diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, e que a lei, como resultado daquele processo, expressa a síntese dos conflitos existentes” (ADRIÃO E CAMARGO, 2007, p. 64).

Ainda assim, os discursos propagados pelos setores democráticos organizados, caracterizavam-se por reivindicar reformas no funcionamento do Estado por meio da institucionalização de conselhos ou similares, compostos por representantes da sociedade civil, cujo objetivo seria participar diretamente da elaboração das políticas sociais e garantir canais de fiscalização e controle da ação estatal (ADRIÃO e CAMARGO, 2007).

Para compreender as mediações contextuais e políticas que permearam essa política educacional, buscamos nessa pesquisa analisar a concepção de gestão educacional demandada pela reforma do Estado e da educação nos anos de 1990 e a repercussão da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em Marabá/PA, em relação às medidas de gestão democrática, em particular sobre os indicadores quanto à existência e funcionamento do Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar. Para isso, buscamos ainda:

¹⁵ Embora o termo qualidade apresente um caráter vago, podendo variar seu significado em diferentes contextos, no geral, esta preocupação vem sendo associada à busca de otimização dos vínculos entre educação e necessidades requeridas pelas novas relações de produção e consumo. (OLIVEIRA, 1997).

1. Identificar a concepção de gestão presente nas orientações das reformas do Estado e da educação nos anos de 1990 e seus desdobramentos no PAR a partir de 2007;
2. Explicitar que funções têm assumido o Conselho Municipal de Educação, o Conselho do FUNDEB e da Alimentação Escolar na rede de ensino de Marabá/PA, como indicadores de gestão democrática no PAR;
3. Analisar a concepção de gestores e técnicos da SEMED e do Comitê Local¹⁶ do PAR, tendo em vista a posição que assumem no município, em face das premissas de democratização da gestão tais como a descentralização, a autonomia e a participação.

Encaminhamentos teóricos - metodológicos

Uma pesquisa é sempre, de alguma forma, um relato de longa viagem empreendida por um sujeito cujo olhar vasculha lugares muitas vezes já visitados. Nada de absolutamente original, portanto, mas um modo diferente de olhar e pensar determinada realidade a partir de uma experiência e de uma apropriação do conhecimento que são, aí sim, bastante pessoais (DUARTE, 2002).

O percurso em que se dá um trabalho de pesquisa é sempre instigante e nos remete a experimentar caminhos que pressupõem revisitar lugares antes vivenciados e descobrir outros sempre em busca da compreensão do tema, pois não poderá haver compreensão sem uma visão enriquecida dos aspectos mais significativos do que se pretende explicar ou comunicar. Como se pode perceber pelo trecho de Duarte (2002), a definição de um objeto de pesquisa assim como a opção metodológica constituem um processo tão importante para o pesquisador quanto o texto que ele elabora ao final.

Essa importância se dá porque a “construção do objeto” diz respeito, entre outras coisas, à capacidade de optar pela alternativa metodológica mais adequada à análise daquele objeto. A autora pondera ainda, que nossas conclusões somente são possíveis em razão dos instrumentos que utilizamos e da interpretação dos resultados a que o uso dos instrumentos permite chegar. Por esta razão, relatar procedimentos de pesquisa, mais do que cumprir uma

¹⁶ De acordo com a 28ª diretriz do Plano de Metas, os estados e municípios devem organizar um comitê local do PAR. O objetivo dessa ação, segundo o MEC, é mobilizar a sociedade em prol da oferta de uma educação pública de qualidade e para acompanhar as metas de evolução do IDEB. Podem participar do Comitê: representantes da sociedade civil – como associações de empresários e trabalhadores –, Ministério Público, Conselho Tutelar, Câmara Legislativa e dirigentes do sistema público.

formalidade, oferece a outros a possibilidade de refazer o caminho e, desse modo, avaliar com mais segurança as afirmações que fazemos.

Assim, prever o percurso metodológico de um trabalho científico impõe-nos a tarefa de negar posições e reafirmar outras, levando em consideração diferentes aspectos no trato do objeto de estudo a que se pretende esclarecer. As escolhas que fazemos da abordagem teórica e dos procedimentos metodológicos a serem adotados no percurso de uma pesquisa filiam-nos a uma posição ou linha de pensamento teórico para a qual a escolha dos autores que darão sustentação aos argumentos e as técnicas de levantamento de dados que darão corpo à pesquisa devem ser compatíveis sob pena de descaracterização do trabalho.

Por se tratar de uma abordagem cuja perspectiva é dialética, alguns pressupostos básicos permeiam o nosso olhar investigativo: são categorias que ganham sentido enquanto instrumento de compreensão de uma realidade social concreta, compreensão esta que só ganha sentido quando assumida pelo grupo e agentes que participam de uma prática educativa.

Segundo Cury (1986, p. 21), “as categorias possuem simultaneamente a função de intérpretes do real e de indicadores de uma estratégia política”. Com base no entendimento de que a realidade não é uma petrificação de modelos ou um congelamento de movimentos, adotamos algumas categorias de análise que além de subsidiarem as reflexões, auxiliam-nos a dar conta do fenômeno educativo, no seio das relações contraditórias no âmbito do sistema capitalista. Algumas dessas categorias são: **totalidade**¹⁷; **movimento**¹⁸; **mudança**¹⁹ **contradição**²⁰; **reprodução**²¹; **mediação**²² e **hegemonia**²³, ciente de que essas e outras

¹⁷ A categoria da totalidade justifica-se enquanto não busca apenas uma compreensão particular do real, mas pretende uma visão que seja capaz de conectar dialeticamente um processo particular com outros processos e, enfim, coordená-lo com uma síntese explicativa cada vez mais ampla. (CURY, 1986, p. 27).

¹⁸ Trata-se de reconhecer o movimento como qualidade inerente a todas as coisas, uma vez que as relações não estão prontas e acabadas, nem se dão no vazio, mas em contínua transformação, por conta das constantes lutas internas e correlação de forças.

¹⁹ As políticas, os programas, os planos estão em constantes mudanças e são determinados pelo seu contexto, socio-histórico e cultural.

²⁰ A categoria da contradição é a base de uma metodologia dialética. Ela é o momento conceitual explicativo mais amplo, uma vez que reflete o movimento mais originário do real. Conceber uma tal metodologia sem a contradição é praticamente incidir em um modo metafísico de compreender a própria realidade. (CURY, 1986). A transformação só é possível porque coexistem simultaneamente na sociedade forças opostas: a unidade e a oposição; (FREITAS, 2010).

²¹ O capitalismo busca a reprodução de suas relações de produção a fim de garantir, pela ampliação da produção, a acumulação e a expansão do capital (PARO, 2001).

²² A categoria da mediação justifica-se a partir do momento em que o real não é visto em uma divisibilidade de processos em que cada elemento guarde em si mesmo o dinamismo de sua existência, mas numa reciprocidade em que os contrários se relacionem de modo dialético e contraditório. (CURY, 1986, p. 27). Expressa relações concretas e vincula mútua e dialeticamente momentos de um todo. Nesse todo são travadas relações

categorias possuem uma polissemia que se afirma a partir da necessidade de sua classe social. No caso da gestão como objeto de análise, segundo Paro (2010), se sairmos das concepções cotidianas e nos aprofundarmos na análise do real, perceberemos que o que a administração tem de “essencial” é o fato de ser mediação na busca de objetivos. Essa afirmação ratifica a importância das categorias enquanto conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações. Conforme assegura CURY (1986, p. 21), “elas surgem da análise da multiplicidade dos fenômenos e pretendem um alto grau de generalidade”.

Ao adotar os pressupostos do materialismo histórico, procuramos analisar o real, tendo em vista que os processos sociais são dinâmicos, pois a formulação de políticas públicas no contexto educacional referendam posições de agentes políticos com variação nos tempos históricos. Adotar essa premissa significa o que chamamos de concepção materialista da história, ou seja,

[...] na produção social da sua vida os homens contraem determinadas relações sociais necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a uma determinada fase de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. Não é a consciência do homem que determina o seu ser, mas, pelo contrario, o seu ser social é que determina a sua consciência. Ao chegar a uma determinada fase de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade se chocam com as relações de produção existentes, ou, o que não é senão a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade na qual se desenvolveram até ali. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas relações se convertem em obstáculos a elas. E se abre, assim, uma época de revolução social (MARX, 1980 p.301).

É esta concepção do modo social de produção da existência humana, que serve de fio condutor nas investigações da realidade, influenciando decisivamente na análise a ser desenvolvido na apreensão do real e este é o método do materialismo dialético, uma vez que a

contraditórias, mutuamente imbricadas. O conceito de mediação é concebido neste estudo como uma forma relacional de analisar as políticas públicas. As mediações se dão no âmbito político, administrativo e ideológico, uma vez que no campo de disputa de interesses entre as classes, (MENDES, 2010, p. 23) a oferta dessas políticas públicas seria uma forma indispensável para administrar conflitos.

²³ É a capacidade de direção cultural e ideológica apropriada por uma classe, que articula seus interesses particulares com os das demais classes, constituindo um interesse geral. (FREITAS, 2010).

história se desenvolve freqüentemente com avanços e recuos nas diversas fases do seu processo evolutivo.

Assim, as categorias assumem um papel mediador nas discussões, pois, podem desvelar ideias e concepções diversas de visões de mundo para a formação da consciência, contribuindo para reforçar a ordem pela adesão da ideologia vigente ou superar a ideologia da ordem imposta.

Ao permitir a constante busca de um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que possibilitam captar o movimento das políticas educacionais em uma totalidade, essa concepção teórica oferece uma grande contribuição no sentido de estabelecer as máximas relações possíveis para a sua compreensão.

Ao apresentarmos os caminhos orientadores do percurso desta pesquisa, faremos além da descrição dos referenciais teóricos e dos procedimentos metodológicos adotados para a construção e elaboração desta dissertação, uma chamada da temática Gestão Democrática da Educação, situando o objeto e campo empírico. Ou seja, a pesquisa tem como *locus* o município de Marabá - estado do Pará -, a partir do eixo temático da Gestão Educacional do Plano de Ações Articuladas (PAR), a fim de perceber como se configura a gestão a partir dos indicadores de democratização.

O recorte temporal compreende ao período de 2007 a 2014, que corresponde às duas versões do PAR (2007 a 2011) e (2011 a 2014). Nossas considerações no campo da pesquisa apoiaram-se nas reflexões de Cury (1986) ao tomar o materialismo histórico como referencial, em especial, no campo de políticas educacionais como parte da materialidade do Estado.

Por tratar-se de avaliação de política pública, buscamos construir e consolidar as análises para que se evidenciem os elementos de contradição como conceito fundante, assim como outras categorias como a totalidade, a reprodução, a mediação e a hegemonia, pois o PAR como uma política de educação e as ações que são produzidas por e/ou a partir dele engendra poder e determina projeto de sociedade com repercussões para a gestão de educação municipal.

Nesse sentido, as análises consideraram que a questão da hegemonia é fundamental onde a participação por meio de um movimento contraditório é simultaneamente uma questão da ideologia das agências da sociedade civil que a veicula e das relações sociais que a gera. Para Cury (1986) “[...] as relações políticas são entendidas de modo global, quando também referidas às representações e conceituações (p. 46)”. O autor salienta que “a formação da

ideologia não é dada, é construída pelas classes sociais, afirmada como a atividade política no próprio movimento dessas classes” (*Idem, ibidem*).

Procedimentos metodológicos

Como parte da opção metodológica adotada na construção deste trabalho, conforme já anunciado anteriormente, utilizar-se-á como técnica a pesquisa documental por meio da técnica de análise de conteúdo, combinada com entrevistas de alguns informantes-chaves que têm relação direta com a proposta de estudo. Segundo Bardin,

o objeto da análise de conteúdo é a fala, “isto é, o aspecto individual e atual (em ato) da linguagem” [...] leva em consideração as significações (conteúdo), eventualmente a sua forma e a distribuição desses conteúdos e formas. [...] a análise de conteúdos procura conhecer aquilo que está por trás das palavras, sobre as quais se debruça. [...] uma busca de outras realidades *por meio* das mensagens. (BARDIN, 1977, p. 49-50).

A análise de conteúdo é, segundo Bardin (1977), um conjunto de técnicas de análise de comunicações, assim sendo, é destacada nesse campo a importância da semântica para o desenvolvimento do método. Entende-se por semântica, aqui, a pesquisa do sentido de um texto por meio dos conteúdos existentes nos documentos e referenciais teóricos que tratam da temática estudada, ou seja, serão analisados os sentidos, significados e interpretação atribuídos ao objeto investigado e feita a (re) significação das ideias e valores dos sujeitos, tendo em vista os fatores que mais diretamente estão envolvidos no problema de estudo, pois, “só a partir daí é que o ‘olhar’ do pesquisador sobre o problema, poderá esclarecê-lo” (MENDES, 2005).

Sobre os procedimentos da pesquisa a que se refere esse texto, construímos e consolidamos análises que orientaram e evidenciaram os fatores envolvidos por diferentes instrumentos e/ou técnicas para coleta de dados na realidade investigada, entre esses instrumentos: revisão bibliográfica e análise documental, que constituem a primeira e a segunda versão do PAR, regimentos, legislações e portarias que instituem os conselhos deliberativos e de controle social e entrevistas semiestruturadas com diferentes sujeitos que estão diretamente ligados ao objeto de estudo. Os procedimentos foram baseados em Ludke e André (1986), Triviños (1987), Bogdan e Biklen (1994), Bardin (1977), dentre outros, que

apoiam suas reflexões com base na pesquisa qualitativa. Segundo Bardin (1977), a análise documental consiste em

Uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência. Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objetivo, dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação por intermédio de transformação. O propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo). (BARDIN, 1977, p. 51)

No caso do fenômeno educativo como campo de análise, é importante que as técnicas de estudo e instrumentos de coleta de dados sejam coerentes aos pressupostos da pesquisa qualitativa, pois segundo Bogdan e Biklen (1994), “na investigação qualitativa, a fonte direta de dados é o ambiente natural, constituindo o investigador o instrumento principal” e considerando ainda as cinco características básicas da pesquisa qualitativa definida por Ludke e André (1986) que são ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como principal instrumento; a descrição dos dados; a preocupação do processo que deve se sobrepôr à preocupação com os resultados; a compreensão do significado que as pessoas dão às coisas e a sua vida, que deve ser um foco de atenção especial por parte do pesquisador; e ainda a análise dos dados que tende a seguir um processo indutivo.

Ludke e André (1986) afirmam ainda que a pesquisa qualitativa é predominantemente descritiva. Os dados coletados são mais uma forma de palavras ou figuras do que números, embora os dados quantitativos possam servir de base para interpretações sem prejuízo da abordagem. No tratamento de dados, a pesquisa qualitativa inclui entrevistas transcritas, notas de campo, fotografias, produções pessoais, depoimentos ou outra forma de documento.

Nesse sentido, o pesquisador qualitativo tenta analisar os dados em toda sua riqueza, respeitando, no possível, a forma de registro ou transcrição. Na abordagem investigativa de âmbito qualitativo nada é trivial, toda manifestação tem potencial para fornecer pistas importantes na construção e compreensão do fenômeno estudado em sua dinâmica, pois “[...] se a realidade do movimento é dialética e dinâmica, a representação desse movimento deve

ser dinâmica, para não petrificar, no campo da representação, aquilo que é dinâmico no real” (CURY, 1986, p.22).

Como afirma Triviños (1987), as descrições dos fenômenos estão impregnadas de significados que o ambiente lhe imprime, produto de uma visão subjetiva a partir de visões de mundo que lhes dão significado. Dessa forma, a interpretação dos resultados tem como base a percepção de um fenômeno em um contexto e tempo histórico determinado.

O sistema municipal de educação de Marabá/PA é o campo empírico do estudo e os indicadores são²⁴: Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e Conselho do FUNDEB.

Esses conselhos são pertinentes à pesquisa, pelo potencial democrático que podem vir a ter, se forem referenciados nos princípios democráticos de uma educação pública de qualidade social e também por se constituírem enquanto conselhos consultivos, deliberativos, mobilizadores e fiscalizadores de políticas públicas, que propõem um potencial de contato e diálogo na relação entre o Estado e a sociedade civil.

A pesquisa empírica abrange a Secretaria Municipal de Educação, do município de Marabá. Fez parte dos procedimentos metodológicos a pesquisa documental, incidindo sobre os documentos que constituem o banco de dados do PAR (2007-2011) e (2011-2014), períodos das versões do PAR elaborados no município da amostra, a lei de criação do Conselho Municipal de Educação e de órgãos correlatos, correspondentes aos indicadores selecionados para análise no âmbito da rede municipal de Educação, além de documentos oficiais do Governo Federal que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas (2007), o Decreto Federal 6.094/2007²⁵ que dispõe sobre o PDE/PAR. Foram usados ainda os dados educacionais disponíveis no portal do Instituto Nacional de Educação e Pesquisa - Inep - e do Censo Escolar relativo ao recorte temporal da pesquisa - 2007 a 2014 - para fins de desvelar as tendências do PAR no âmbito do município da amostra da pesquisa. Para Bogdan e Biklen (1994), o estudo dos documentos oficiais oferece aos investigadores possibilidades de compreensão da organização das instituições, no caso da nossa pesquisa, o Sistema de Ensino Municipal.

²⁴ Os Conselhos escolares (CE) são tratados para fins de identificação da organização das escolas vinculadas à Secretaria de Educação de Marabá, não sendo aprofundados como indicadores de análise.

²⁵ Decreto que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Esse decreto é o dispositivo legal que colocou em vigência o Plano de Desenvolvimento da Educação.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com um total de 08 (oito) sujeitos. Sendo 02 (dois) membros da equipe técnica²⁶ do PAR que são funcionários lotados na Secretaria Municipal de Educação, 03 (três) membros do Conselho Municipal de Educação, sendo dois do órgão governamental e um de entidade de classe – vinculado ao Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública do Pará - SINTEPP/Subsede Marabá, 01 (um) membro do Conselho do FUNDEB na condição de Presidente; e 02 (dois) membros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, sendo um do órgão governamental e outro de órgão não governamental.

As identidades dos informantes foram mantidas no anonimato por questões éticas que são próprias das orientações da pesquisa social. A citação dos informantes no texto foi feita considerando a palavra MEMBRO, seguido da categoria ou órgão a que pertencem e o numeral indicativo da sequência da entrevista realizada, caso haja mais de 01 (um) informante para o referido órgão ou Conselho.

O critério de seleção dos informantes considerou o fato de estarem mais diretamente envolvidos com o objeto de estudo, sendo possivelmente privilegiados das informações necessárias à realização da pesquisa.

Estrutura da dissertação

Por se caracterizar como uma proposta de pesquisa de natureza qualitativa, o trabalho apresenta-se com a finalidade de analisar o real por meio das diferentes concepções e posicionamentos sobre a temática em questão, compreendendo uma boa pesquisa qualitativa como aquela que consegue relacionar o maior número de elementos acerca da temática estudada, situando-os em seu contexto histórico para que se possa apontar “as determinações materiais e culturais que se encontram em suas raízes, juntamente com suas consequências práticas para o futuro” (MÉSZÁROS, 2004, p. 117).

O texto final prevê uma estrutura composta por três capítulos, desdobrados em itens e, algumas vezes, em subitens, além desta introdução e das considerações finais, buscando

²⁶ A equipe técnica do PAR, são os sujeitos responsáveis pela elaboração do PAR de cada município. A composição da equipe técnica local deverá contemplar a presença dos seguintes segmentos: Dirigente Municipal de Educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver). (BRASIL, 2013, p. 9).

trazer elementos considerados estratégicos e fundamentais na caracterização da política educacional materializada através do PAR.

No primeiro capítulo, intitulado **Estado, política e gestão pública: algumas interfaces das políticas educacionais** realizamos uma discussão em seu primeiro, segundo e terceiro subitens sobre crise, reforma do Estado e da educação nos anos de 1990 e trazemos ainda o debate sobre as orientações da gestão pública e os desdobramentos da descentralização.

A discussão sobre o Estado justifica-se pelo fato de que as mudanças ocorridas no período atual do capitalismo e as implicações nas políticas educacionais passam pelas definições e redefinições do papel do Estado, sendo esta - a política educacional - apenas uma parte da materialização do Estado que, por sua vez, também é parte desse movimento histórico, uma vez que o Estado não é entendido como uma abstração, mas construído por sujeitos individuais e coletivos em um processo histórico de correlação de forças, na qual as políticas sociais são respostas às lutas sociais e de forma alguma “tem havido política social desligada dos reclamos populares” (VIEIRA, 2007, p. 144).

Apontamos que a principal característica da reforma é a contradição produzida pela justificativa do governo que propõe um Estado enxuto e forte no plano nacional, como forma de controle e afastamento das obrigações com os gastos sociais, lançando mão da descentralização na gestão dos gastos públicos, a qual não pressupõe necessariamente a participação do cidadão na formulação e realização das políticas públicas, nem garante a eficácia ou eficiência dos serviços oferecidos, mas ao mesmo tempo a simultânea submissão ao capital internacional, dada à matriz que sempre orientou o governo brasileiro.

No segundo capítulo, **A gestão da educação nas Diretrizes do PDE/PMCTE: uma abordagem a partir do Regime de Colaboração entre os sistemas na oferta do ensino no contexto do Plano de Ações Articuladas (PAR)** estabelecemos uma discussão sobre o Federalismo como regime político, configurado pela normativa do Regime de Colaboração, que por meio da Constituição Federal de 1988 delega competências aos municípios, como entes federados a criarem seus sistemas de ensino. Aborda-se, ainda, a Política de Educação configurada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Ministério da Educação, lançado em abril de 2007, e materializada através de seu eixo Plano de Ações Articuladas (PAR) nas redes públicas estaduais e municipais de todo o Brasil. Nele faz-se um apanhado dessa política desde a sua concepção, origem e diretrizes no PDE/Plano de Metas Todos pela

Educação, além de contextualizar o PAR e as ações para a educação, com ênfase na gestão educacional que é a dimensão da qual trata a área da gestão democrática que se apresenta como indicador de possibilidades para o exercício da participação e autonomia.

No terceiro e último capítulo, ainda em construção, intitulado **As implicações do PAR na gestão da educação no município de Marabá/PA: adesão, implementação e mudanças**, apresentamos o campo empírico da pesquisa – o município de Marabá, no contexto amazônico. Nossa ênfase esteve pautada em aspectos políticos, econômicos e educacionais, explicitando, nesse contexto, as tendências da gestão em decorrência da implementação do PAR a partir da contextualização das ações previstas e materializadas nos indicadores de gestão democrática, tendo em vista as contribuições da adesão e implementação do PAR em Marabá, a partir do estudo dos documentos e das concepções dos gestores municipais, em particular da equipe que forma a equipe técnica Local do Compromisso Todos pela Educação.

2. ESTADO, POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA: Algumas interfaces das políticas educacionais

A compreensão dos estudos que sistematizaram as teorias do Estado, cunhadas ao longo da história da civilização, induz-nos a fazer uma releitura dos principais clássicos da literatura pelo significativo acúmulo de conhecimento que esses teóricos nos legaram, tais como: Marx (1978), Gramsci (1989), Hobsbawm (1982; 1988; 1999; 2000), Sader (1993), Bobbio (1987), Weber (1994), dentre outros.

Por esta razão, nossa preocupação neste item é, principalmente, discutir o papel desempenhado pelo Estado²⁷ no contexto das políticas educacionais brasileiras, com base no entendimento que o Estado moderno nos países capitalistas em quaisquer forma que se apresente – aristocrático, ditatorial ou democrático, como conhecemos em nosso país, tem presente o seu caráter de classe, com a sua rede de instituições “mediadoras” de conflitos.

A construção do conceito de Estado obedeceu, ao longo de sua história, a uma ideologia formalista e/ou instrumentalista, supervalorizando seu aspecto jurídico. Farias (2000) defende a natureza e o papel do Estado enquanto um instrumento político, social, histórico e contraditório, no marco do entendimento de que esse é o caminho para elaborar análises que não sejam infecundas. Compreende-se a importância do desvelamento do conteúdo latente por meio de um *corpus* dialético que justifica sua própria contradição, organicidade e complexidade, tendo em vista que o Estado pode desempenhar um papel de mediador e de agente interventor, principalmente em relação à sociedade, assim como o próprio modo de produção capitalista.

Assunção e Carneiro (2012, p. 647), ao realizarem um estudo sobre o papel do Estado brasileiro e com base nas análises de Arrighi (1994), destacam que:

O Estado dá sustentação à implantação e permanência do processo de acumulação do capital, resguardando suas diferenças temporais e territoriais, pois, historicamente, o Estado capitalista sofreu transformações, permeadas por crises que abalaram suas estruturas, sendo estas estudadas por alguns estudiosos como ciclos sistêmicos de acumulação.

Verifica-se que, principalmente a partir da década de 1980, o Estado desvia-se de sua função original, deixando de exercer seu papel principal no que se refere às políticas sociais,

²⁷ Estado é aqui entendido como Estado histórico, concreto, de classe, e, nesse sentido, Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia. (PERONI, 2013).

para atrelar-se aos ditames do mercado, o qual se coloca como instrumento regulador da vida social, estabelecendo a iniciativa privada como operadora do sistema e evocando o Estado mínimo, desregulado, como instrumento da garantia da propriedade e dos contratos, trazendo consequências danosas às políticas públicas brasileiras, em especial às educacionais.

No item seguinte, considerando a experiência pontual da reforma do Estado brasileiro, empreendida a partir da metade da década de 1990, discutiremos o novo papel que o Estado capitalista passou a assumir face à mundialização do capital e quais as consequências reais para a política educacional, especialmente no que se refere a sua diminuição como ente executor das políticas públicas brasileiras, em prol do mercado enquanto instância privilegiada para tal, no contexto da atual crise do capital. No que se refere às políticas públicas educacionais que vêm sendo implementadas no contexto da ausência do Estado ou da redefinição de seu papel, que passa a ser predominantemente o de regulador, analisaremos como esse processo reflete na implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), em particular na dimensão da Gestão Educacional.

2.1 CRISE DO CAPITAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Para falarmos das políticas públicas educacionais, cabe aqui apresentar sumariamente algumas características do Estado moderno ou burguês, considerando as conformações de interesses contraditórios que conflitam no contexto de uma sociedade de classes, na qual se materializa. Essa contradição na organização social deve-se ao modo pelo qual os indivíduos se inserem no processo produtivo, particularmente, por meio das políticas públicas sociais e, por extensão, das políticas educacionais. Daí a necessidade de analisarmos essas políticas com suas imbricadas relações e práticas sociais, levando em conta tanto a produção histórica que já se tem sobre a temática, quanto as contradições e implicações que se apresentam em seu contexto atual.

Para Silva Jr. (2002), o movimento dinâmico e contraditório do capitalismo reorganiza constantemente as relações sociais. As crises estruturais do capital são previsíveis e com elas as contradições tornam-se mais acirradas. Assim como no pós-guerra (II Guerra Mundial), as estratégias foram principalmente o fordismo/ Keynesianismo nos países centrais

e o fordismo/Estado desenvolvimentista nos países periféricos, nesse período suas estratégias são o neoliberalismo, a reestruturação produtiva²⁸, a globalização e a Terceira Via.

As diferentes configurações do Estado – do Liberalismo Clássico²⁹ ao Neoliberalismo³⁰ – conformaram e ainda conformam particularidades na organização desse Estado, mas a *ossatura institucional*, em sua essência é a mesma – a defesa dos interesses do capitalismo que este assume, reconfigurando-se a cada crise.

Souza (2003) explicita que o conceito de crise é um marco a partir do qual é possível identificar e diferenciar as diversas concepções da dinâmica capitalista, as relações entre as suas estruturas e os seus momentos de ruptura e superação.

A crise das últimas décadas do século XX apresenta uma particularidade que é o caráter estrutural assumido por alguns países, atingindo não apenas o aparelho do Estado, mas também “o conjunto das relações sociais, modificando a composição das relações entre as classes, ao mesmo tempo em que acirrou a relação de dominação entre os Estados nacionais centrais e periféricos” (SOUZA, 2003, p. 57). De acordo com essa autora:

A crise do Estado apresenta, ainda, alguns outros elementos, como a intensa concentração de poder no Executivo, a crescente invasão de competência entre os “poderes” Executivo, Legislativo e Judiciário, a restrição das liberdades políticas dos cidadãos, o declínio eleitoral dos partidos burgueses, o aumento da violência de Estado, as novas redes de controle social, a criação de instituições que apresentam como de caráter público não estatal, as políticas estatais seletivas e focalizadas (SOUZA, 2003, p. 58).

²⁸ Para Oliveira (2009, p. 91-2), a educação no contexto de reestruturação produtiva do modo de produção capitalista e de inúmeras transformações no mundo do trabalho “continua a ser invocada como „tábua de salvação” para o progresso e equilíbrio social [...]. A eficácia da educação como meio de obtenção do desenvolvimento econômico, como mecanismo de equalização social, ainda está fortemente presente nos documentos oficiais para educação em âmbito nacional e internacional”.

²⁹ O liberalismo clássico surgiu na Europa, com a ascensão da burguesia e a constituição do Estado moderno. Consistia em um conjunto de teorias e ações que refletiam os interesses e pretensões da burguesia. O liberalismo defendia a liberdade individual, a liberdade de mercado e o não intervencionismo do Estado nas esferas econômica e social, compreendendo por liberdade a faculdade de competir sem restrições no mercado. Os teóricos da ideologia liberal, revolucionária em relação à ideologia feudal, defendiam os interesses da burguesia e, de modo geral, os direitos à vida, à igualdade e à propriedade dos indivíduos em sociedade. Combatendo o Absolutismo, esses pensadores defendiam a instituição do Estado para a garantia desses direitos para os homens. (CHAVES, 2005)

³⁰ A filosofia neoliberal refere-se ao velho ideário do liberalismo econômico que passou a nortear as políticas econômicas de boa parte do mundo a partir do final da década de 70. É uma espécie de subordinação de todas as relações sociais à lógica do mercado, na medida em que o keynesianismo deixou de ser interessante para os donos do capital. Machado (2000, apud MAUÉS, 2003: 92) “afirma categoricamente que o ‘neoliberalismo’ pode ser identificado com um sistema de ideias, que reinventa o liberalismo clássico, introduzindo formulações e propostas caracterizadas pelo conservadorismo político” (MENDES, 2005 p. 36).

Em sua origem, o Estado Moderno passa a se manifestar mais visivelmente pela presença do Poder- leis, ordens, decisões, as quais os indivíduos têm que se submeter. Mas essa é apenas uma visão parcial e incompleta do significado que assume esse *poder*, pois, segundo Marx (1991), ainda que o Estado historicamente tenha sofrido transformações permeadas por crises que abalaram suas estruturas, ele sempre se caracterizou em um instrumento de dominação da classe que está no poder, sendo este legítimo representante da burguesia em detrimento das classes populares

Para Marx, “as crises não são mais do que soluções momentâneas e violentas das contradições existentes, erupções bruscas que restauram transitoriamente o equilíbrio desfeito” (MARX, 1991, p. 287).

Nessa perspectiva, o Estado em seu contexto histórico é submetido a uma concepção materialista da história, uma vez que “não é o Estado que molda a sociedade, mas é a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, molda-se pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo” (CARNOY, 2013, p. 65). Pelo fato de rejeitar essa visão de que o Estado pode ser o curador da sociedade como um todo, Marx formulou sua teoria da sociedade capitalista como uma sociedade de classes, dominada pela burguesia. Em sua visão:

O Estado é a expressão política dessa dominação. Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classe, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio da dominação de classe (CARNOY, 2013, p. 69).

Na perspectiva de Gramsci (1991), a crise do Estado seria uma “crise orgânica” ou “crise de hegemonia”. Essa definição de crise como estrutural ou orgânica atinge as esferas infra e supra estrutural, modificando-as, na medida em que se constitui também em um processo de renovação ou superação do capitalismo, transformando o papel do Estado e as relações de produção.

Ainda segundo Gramsci (1991, p. 45), “as crises do Estado são momentos de desagregação/renovação, do modo de dominação e acirramento das relações de forças, em que a classe dominante utiliza o seu poder de Estado para esmagar as classes subalternas”. A partir do confronto e da correlação de forças que ocorrem entre as classes, as crises assumem

particularidades resultando em novas formas de Estado com redefinições nas relações entre economia e política, na composição do bloco no poder e no exercício da hegemonia.

Considerando esses pressupostos, Paro (2010, p. 65) adverte que no processo de produção capitalista, o comando está nas mãos dos proprietários dos meios de produção. Esse comando é refletido “na superestrutura política, jurídica e ideológica que se organiza com vistas ao domínio da classe capitalista, detentora do poder econômico, sobre o restante da população” na medida em que as minorias submetendo as maiorias a seu domínio, as oprimem e mantê-las divididas é condição indispensável à continuidade do poder hegemônico.

Por outro lado, Carnoy (2013) alerta que pode, em algumas situações, haver interesses comuns entre classes, embora, na maior parte das vezes e em essência, esses interesses estão fundamental e irrevogavelmente em divergência, de modo que o Estado não pode ser seu curador comum. A ideia de que tal situação possa acontecer faz parte do véu ideológico que uma classe dominante lança sobre a realidade da dominação de classe, a fim de legitimar essa dominação aos próprios olhos e também perante as classes subordinadas. Dessa forma, a classe capitalista tem o controle especial sobre o trabalho no processo de produção, ao passo que essas classes dominantes estendem seu poder ao Estado e a outras instituições.

Essa lógica afirma-se porque ao longo de sua existência o sistema capitalista – mediante a adoção de mecanismos econômicos, políticos e ideológicos – tem buscado se sustentar reduzindo ou redefinindo, mesmo que transitoriamente, os efeitos destrutivos de suas crises. O fenômeno das crises, em suas mais variadas manifestações – superprodução, subconsumo, especulação, destruição de forças produtivas, continua sendo um elemento constitutivo da dinâmica capitalista (ASSUNÇÃO, CARNEIRO, 2012).

Sobre essas crises enfrentadas pelo modo de produção capitalista, Frigotto (1996) entende que:

[...] a literatura que analisa a gênese e o desenvolvimento histórico do capitalismo, começando pelas análises de Marx, Engels e Rosa de Luxemburgo, nos dá conta que, de tempos em tempos, o sistema, de forma global, enfrenta crises violentas e colapsos que não vêm de fatores exógenos, mas justamente do caráter contraditório do processo capitalista de produção. As crises de 1914, 1929 e agora a crise que se apresenta de forma brutal dos anos 70/90, exemplificam estas erupções violentas de um processo de crises cíclicas. Os conteúdos, as formas, os atores e forças em jogo e a gravidade dos destroços são diversos no tempo e no espaço. Cabe, pacientemente, perquirir estas especificidades e evidenciá-las (FRIGOTTO, 1996, p. 65).

As consequências desse momento histórico, no que se refere à reestruturação produtiva implementada, têm como marco efetivo o processo de globalização e o neoliberalismo. De acordo com Assunção e Carneiro (2012, p. 649):

[...] a ideia de globalização está em muitos lugares e muitas interpretações podem ser atribuídas a ela. A globalização é um fenômeno que afeta múltiplas dimensões da vida humana, mas, para se materializar, utiliza centralmente a economia, para estabelecimento das leis de acumulação, concentração e centralização do capital, rompendo limites reguladores dos estados nacionais.

A crise de 1929 provocou uma acentuada alteração no âmbito econômico, nos níveis de acumulação e o papel do Estado se redefine. O capitalismo monopolista passa por uma fase única em toda a sua história. Trata-se de um período histórico – entre o fim da Segunda Guerra Mundial até a passagem dos anos de 1960 aos anos de 1970 – marcado por uma nova macroestrutura socioeconômica que combina, pela primeira vez, a forte intervenção do Estado como planejador e produtor com o controle social baseado no *Welfare State*³¹. Essa fase, denominada por alguns autores de anos dourados, ou ainda, as — “três décadas gloriosas, expressa exatamente um momento de *onda longa expansiva* do capital, em que o crescimento econômico e as taxas de lucros mantiveram-se ascendentes” (CARLETTO, 2008, p. 111).

Conforme analisa Carletto (2008), mesmo que as crises cíclicas do capital não tenham sido totalmente suprimidas, as suas implicações foram significativamente reduzidas, sobretudo, devido à regulação³² exercida por parte do Estado, pois no âmbito do trabalho, o

³¹ Este termo, originado na Inglaterra, é utilizado, normalmente, para nomear genericamente aqueles países que implementaram políticas sociais sob a orientação keynesiano-fordista. No caso específico do Brasil, também é comum encontrarmos essa mesma nomenclatura ou a sua tradução – Estado de Bem-Estar – para explicar algumas particularidades da realidade brasileira. De maneira muito menos frequente, encontramos também a utilização do termo Estado-providência para designar genericamente a ação social do Estado. No entanto, essas expressões foram formuladas e utilizadas em cada país para definir formas determinadas e específicas de regulação estatal na área social e econômica e que muitas vezes foram incorporadas ou traduzidas sem o devido zelo na sua precisão e explicitação. Existem ainda outras nomenclaturas que nem sempre estão relacionadas ao mesmo fenômeno e, por isso, não podem ser consideradas como sinônimo de *Welfare State*. Temos por exemplo, o *Etat-Providence* (Estado-providência), que tem origem no Estado social na França e o *Sozialstaat*, utilizado na Alemanha, cuja tradução literal é Estado social. O que precisamos ter claro é que tanto a conceituação quanto a abrangência do *Welfare State* são permeadas por polêmicas e divergências, até mesmo no que diz respeito ao emprego do termo para designar realidades históricas, econômicas e sociais bem particulares (BEHRING, BOSCHETTI, 2007 apud CARLETTO, 2008).

³² Segundo Barroso (2005, p. 727), “a difusão, no domínio educativo, do termo ‘regulação’ está associada, em geral, ao objetivo de consagrar, simbolicamente, outro estatuto de intervenção do Estado à condução das políticas públicas.” O termo regulação por desempenho significaria algo mais flexível na definição dos processos e um controle mais rigoroso na avaliação da eficiência e da eficácia dos resultados, ao passo que a

keynesianismo fordista³³, por meio do Estado de bem-estar denominado de Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State* ou Estado Keynesiano, tornou-se o grande consumidor, ocupando um lugar central na dinâmica do fordismo na medida em que participava da reprodução e valorização do seu capital e da força de trabalho de forma diferenciada.

A supremacia keynesiana³⁴ inicia-se na década de 1930 e consolida-se no pós-guerra como referencial inovador para a organização do Estado, bem como das sociedades capitalistas, constituindo-se em uma política anticíclica, tendo como concepção teórica a centralidade no modelo de crescimento, no pleno emprego e na distribuição de renda. As ideias de Keynes se opõem ao *laissez faire*, ou seja, ao Estado não intervencionista liberal, implicando profundas mudanças, não só econômicas, como também na dinâmica social, estabelecendo novas formas de relação entre a sociedade e o Estado e, preponderantemente, implantando uma nova divisão do trabalho, evidenciando novas teorias econômicas, com base no binômio taylorismo/fordismo (FRIGOTTO, 1996), em que o modelo de intervenção está centrado no tripé Estado/capital/trabalho.

Assim, a saída para essa crise foi a utilização do fundo público como financiamento da força de trabalho, representado pelos gastos sociais, que foi fundamental naquele momento histórico, daí derivando o chamado Estado providência.

O Estado Providência, como também é chamado o Estado de Bem-Estar Social, passou a investir em qualificação de mão-de-obra, escolarização, tornando-se um agente crucial na oferta dos direitos básicos, como: saúde, moradia, transporte, ajuda social aos desempregados, etc. Ou seja, o Estado passou a intervir na construção das condições para que o trabalhador pudesse produzir e também consumir.

O sistema capitalista colocou o Estado como o principal ator do cenário político e econômico, após a Segunda Guerra Mundial, sendo, em grande medida, o responsável por

“regulamentação”, proveniente do modelo racional burocrático, estaria centrada no controle dos procedimentos, sem dar relevância às questões de qualidade e eficácia dos resultados.

³³ No âmbito econômico, o fordismo pode ser caracterizado como um modelo estruturado em uma base produtiva com tecnologia rígida, produtos homogêneos e produção em larga escala. Na esfera do consumo, o correspondente à produção em massa é o consumo em massa, especialmente de bens de consumo duráveis. Na esfera política, o fordismo caracteriza-se pela realização de um compromisso de classes, produzido a partir de políticas e legislações sociais com a função da distribuição de renda, isto é, da intervenção do público sobre o privado, instituindo o “antivalor” (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 24).

³⁴ O Keynesianismo, também conhecido como Estado de Bem-Estar Social, consiste em uma teoria econômica consolidada pelo economista inglês John M. Keynes, em seu livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, a qual afirma o Estado como indispensável ao controle da economia, visando a um sistema de pleno emprego (CARLETTO, 2008).

uma era de grande prosperidade que, conforme definição de Eric Hobsbawn (1995), ficou conhecida como “anos dourados”. Entretanto, sobre essa questão, Frigotto (1996) denuncia:

[...] a própria contradição capitalista: tanto é funcional ao processo de acumulação - na medida em que o setor público arca com parte dos custos de reprodução - quanto atende à classe trabalhadora, via concessões de benefícios sociais, promovendo sua reprodução e possibilitando as condições de sua manutenção. [...] O *Welfare State* desempenha funções fundamentais: de um lado, retirando do campo da luta de classes o conflito político, através da satisfação das necessidades da classe operária e da promoção dos meios para seu atendimento de forma coletiva. De outro, propiciando uma maior regularidade ao processo de produção, dando uma maior estabilidade à economia através da desconexão entre mudanças na demanda efetiva e no emprego (FRIGOTTO, 1996, p. 8).

Concordando com as ideias de Frigotto (1996, p. 70), quando ele afirma que “a entrada do Estado como imposição necessária no enfrentamento da crise de 29 foi, ao mesmo tempo, um mecanismo de superação da virulência da crise e um agravador da mesma nas décadas subsequentes”. Essa ideia é reafirmada por Hobsbawn (1995), ao entender que o objetivo do *Welfare State* foi justamente tentar suprimir o grande contingente de desempregados e incentivar o acesso ao consumo. Seu surgimento revela uma estratégia adotada pelo próprio capitalismo para corrigir e compensar as intercorrências geradas no plano social, respondendo, assim, às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Torna-se, portanto, um mecanismo indispensável para garantir a acumulação de capital, para regular os conflitos de classe e para desmobilizar os trabalhadores.

Segundo Carletto (2008), durante a sua vigência, os maiores incrementos no gasto público correspondem também a períodos marcados por aumento de impostos, sobretudo, entre os assalariados. Em lugar de atender às necessidades sociais, as medidas do Estado de Bem-Estar orientam-se de acordo com as exigências do capital, sendo adotadas por governos conservadores e liberais com fins reguladores e disciplinadores, funcionando como antídoto a um socialismo que demandava reformas radicais.

Entretanto, a partir de meados da década de 1970, novas configurações foram alterando e redefinindo significativamente o papel do Estado, principalmente no que se refere às questões sociais, dadas as mudanças e exigências da ordem econômica mundial, da reorganização do capitalismo e da crise fiscal do Estado, que exigiam a modificação desse padrão, uma vez que as relações de produção capitalista não produzem as condições para a

expansão do mercado, “mas revolucionam constantemente as formas históricas de produção da vida humana, alterando a cultura, a política, o Estado e a maneira como o ser humano sente, pensa e vive” (SILVA JR, 2002, p. 21).

A administração do fundo público, essencial no modelo fordista, impõe negociação política de representantes do capital e do interior do Estado para as políticas públicas. Diferentemente do que ocorria à época do poder político lockiano³⁵, “em que os homens fizeram um pacto social de onde derivaria o poder político e suas formas de realização, constituindo o Estado sua estrutura máxima” os sujeitos passaram a ser envolvidos na gestão pública de seu país, “influindo na produção de políticas públicas por meio da mediação de instituições políticas que participam diretamente da produção de tais políticas no âmbito do Estado” (SILVA JR, 2002, p. 28).

É nesse contexto que ganham destaque conceitos como “coletivo”, “público”, “reivindicação” “cidadão consumista” que, por sua vez, constituir-se-iam em pilares da cidadania no período fordista. Ganha relevância ainda neste cenário do movimento da cidadania e orientada por seus valores, a educação democrática e, com o fortalecimento dos Estados Nacionais, a educação nacional.

Com a fragilidade e, posteriormente, o declínio do fordismo na década de 70, o mercado dá sinais de esgotamento, o Estado de Bem-Estar Social com seu “pacto social” é desmontado, sendo acionadas as políticas de austeridade monetária e fiscal, ao lado da busca de reformas de ordem geral, cuja justificativa apontava para a necessidade de um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial, com o objetivo de superar a crise.

Partindo dessa análise, é possível afirmar que as profundas transformações econômicas, políticas, sociais, culturais e, principalmente, educacionais decorrentes dessas reformas, motivaram o processo de reestruturação do Estado brasileiro, redefinindo seu papel e desencadeando uma série de mudanças nas políticas públicas, entre estas, as políticas educacionais.

Segundo Peroni (2013), é importante destacar que o conceito de crise é fundamental para a análise atual das políticas educacionais, entendendo que a crise não se encontra no Estado, sendo uma crise estrutural do capital que cria suportes e estratégias de superação

³⁵ Para Mendes (2010) “as bases da teoria liberal apoiam-se nas concepções de Locke, precursor das ideias liberais, no qual os fundamentos do governo civil devem ser a garantia da preservação dos direitos naturais como o direito à vida, à propriedade e à liberdade. Nessa compreensão, “o governo, portanto, é para os indivíduos, e não o contrário” (VIEIRA, 1998, p. 33 apud MENDES, 2010, p. 52).

apontando como saída o neoliberalismo como ideologia.

Sustentada como uma ideologia a ser perseguida, a corrente de pensamento Neoliberal³⁶ defende a ideia de passar para o mercado, com sua lógica de competitividade, as regulações do Estado, sendo que suas decisões devem ser guiadas visando ao sistema de preços do mercado livre e ainda a “manutenção de um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 2008, p.11).

Segundo Anderson (2008, p. 9), “o neoliberalismo nasceu logo após a II Guerra Mundial, como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-estar Social”. Assunção e Carneiro (2012) definem o neoliberalismo como um:

[...] postulado teórico-ideológico, estabelece-se por meio de seu vínculo direto com os princípios da concorrência. Mas, é na virada de 1970 para 1980, que ele se constitui com mais força, a partir de governos conservadores da Europa e Estados Unidos, abrindo portas para a intensificação da economia, sendo que este momento é chamado por alguns autores, a exemplo de Frigotto [...] de “3ª Revolução Industrial” (CARNEIRO, 2012, p. 649-650).

Uma das características desse modelo é a sua tendência à apropriação de conceitos próprio da crítica social para legitimar a sua política como, por exemplo, o uso do termo descentralização. A descentralização concebida pelo neoliberalismo não está associada à gestão compartilhada entre os entes federados (governos, estados e municípios), mas significa apenas a desobrigação do Estado com as políticas sociais, repassando-as para a sociedade civil, conforme anuncia Silva Jr (2002),

Não é difícil tornar explícito o movimento de mudanças no Estado: a esfera pública restringe-se, mas continua forte, enquanto a privada expande-se por

³⁶ Filgueiras (2005) utiliza conceituações diferenciadas para designar os termos: neoliberalismo, projeto neoliberal e modelo econômico neoliberal periférico. Para o autor, o termo neoliberalismo deve ser utilizado para referir-se à doutrina político-econômica mais geral. O neoliberalismo, por meio de uma atualização regressiva do liberalismo, formulada por Hayek e Friedman, dentre outros, faz uma crítica ao Estado de Bem-Estar Social e ao socialismo. Já o termo projeto neoliberal designa [...] à forma como, concretamente, o neoliberalismo expressou-se em um programa político-econômico específico no Brasil, como resultado das disputas entre as distintas frações de classes da burguesia, e entre estas e as classes trabalhadoras. Por fim, o modelo econômico neoliberal periférico é resultado da forma como o ‘projeto neoliberal’ se configurou, a partir da estrutura econômica anterior do país, e que é diferente das demais países da América Latina, embora todos eles tenham em comum o caráter periférico e, portanto, subordinado ao imperialismo. Em suma, o neoliberalismo “é uma doutrina geral, mas o ‘projeto neoliberal’ e o ‘modelo econômico’ a ele associado, são mais ou menos diferenciados, de país para país, de acordo com as suas respectivas formações econômico-sociais anteriores (FILGUEIRAS, 2005, p. 1).

meio de uma nova regulamentação, muito distinta da que regulamentava o público no Estado de bem-estar social. O Estado nacional é forte e pouco interventor no econômico e no social: forte porque produz políticas sobre as diversas atividades de Estado; pouco interventor, pois impulsiona, segundo a ideologia liberal, um movimento de transferência de responsabilidade de sua alçada para a da sociedade civil, ainda que as fiscalize, avalie e financie, conforme as políticas por ele produzidas e influenciadas pelas agências multilaterais (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 33).

Para os ideólogos, a redefinição do papel do Estado seria inevitável diante do fato de que o modelo de desenvolvimento conhecido como do Estado de Bem-Estar Social entraria em colapso, modelo esse que se baseava em ampla participação do Estado no suporte ao desenvolvimento econômico e social.

A doutrina neoliberal, que então passou a orientar as decisões de política econômica no centro do capitalismo, asseverava que, para obter um maior crescimento econômico mundial era preciso deixar que o mercado agisse mais livremente. Assim sendo, algumas ações foram empreendidas, em diversos países, para reduzir os Estados a um tamanho mínimo, diminuindo também seu poder de influência. Nesse cenário, ocorre um intenso processo de reformas institucionais, a começar pela reforma dos Estados com expressões diretas nas esferas da cidadania e da educação, ao passo em que concomitantemente, evidencia-se um enfraquecimento de forma acentuada nos sindicatos, partidos políticos, associações, etc. e estas instâncias de representação não conseguem mais estabelecer a mediação entre a sociedade e o Estado, fortalecendo ainda mais o poder de mundialização do capital. (SILVA JR., 2002).

Assim, o neoliberalismo apresentou-se como um modelo a ser perseguido, já que este seria a resposta à crise; as relações de mercado como regulador da vida social foram privilegiadas, retirando do Estado a responsabilidade de suas funções assistenciais, principalmente no que diz respeito às políticas sociais.

Nesse sentido, compreender as reformas ocorridas no campo educacional e seus desdobramentos na reconfiguração das políticas educacionais só é possível por meio da análise do movimento do capitalismo e de suas crises, pois instalam uma redefinição do papel do Estado, sobretudo nas relações entre Estado e sociedade.

No caso brasileiro, segundo BRESSER - PEREIRA (1997, p. 7), a “grande tarefa política nos anos de 1990, foi a reforma ou a reconstrução do Estado”. Foi com esse objetivo que o governo brasileiro instituiu, em 1995, o Ministério da Administração e da Reforma do

Estado (Mare), tendo como foco central as mudanças institucionais. Ocasão em que o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC), nomeou Luís Carlos Bresser Pereira como ministro, para que pudesse institucionalizar, por meio do PDRAE, uma reforma da administração pública: a chamada reforma gerencial do Estado.

As estratégias de reforma do Estado no Brasil são: a privatização, a publicização e a terceirização. Para Moraes (2000), a privatização pode ser feita de duas maneiras. A primeira transferiria ao setor privado a propriedade dos entes estatais, inclusive os provedores de políticas sociais, como educação e saúde. Já a segunda, transferiria ao setor privado a operação e/ou gestão dos serviços. Terceirização, conforme Bresser Pereira, é o processo de transferência para o setor privado dos serviços auxiliares ou de apoio. A publicização consiste “na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 7). Publicização, no Plano, significa “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, pública, não-estatal” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 8).

O Plano de Reforma do Estado no Brasil foi fortemente influenciado pelo neoliberalismo, mas também sofreu influências da Terceira Via, “que é atual socialdemocracia e tanto o Presidente da época, quanto o Ministro da Reforma do Estado, Bresser Pereira, além de filiados ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), eram intelectuais orgânicos da Terceira Via” (PERONI, 2013, p. 4).

A Terceira Via tem defensores intelectuais e, dentre eles destaca-se Antony Giddens, que é considerado o mais efetivo ao advogar que, “a terceira via deve proporcionar meios para permitir que as pessoas se avenham com a economia baseada no conhecimento, mas também oferecer oportunidades aos excluídos” (GIDDENS, 2001, p. 47). De acordo com o autor:

A terceira via procura resolver a tensão ideológica central dos últimos dois séculos – o conflito entre o socialismo e o liberalismo. Ela acredita que as fundações éticas do socialismo – a fraternidade e a igualdade – podem coexistir com as liberdades de mercados liberalizados e da democracia liberal. É por isso que ela enfatiza um conjunto particular de valores – **interdependência** (novas maneiras de trabalhar juntas e apoiar uma às outras); **responsabilidade**, (ao aceitar os direitos e benefícios da cidadania, as pessoas também precisam ser responsabilizadas por suas ações e esforços na sociedade). **Incentivos**; (as pessoas precisam ser estimuladas a poupar mais, a estudar mais, e a trabalhar com mais inteligência); e **delegação**; (os governos precisam agora aproximar da sociedade civil os poderes da democracia e da provisão pública) (GIDDENS, 2007, p. 52, grifos nossos).

Na linha de defesa da Terceira Via, seus defensores afirmam que:

A terceira via procura fortalecer a sociedade civil por intermédio de suas políticas de delegação para que as pessoas possam trabalhar juntas na definição de seus interesses mútuos e na reconstrução de seus hábitos de confiança. Isso reflete um papel revisado para o estado- “como um facilitador, como um habilitador: ainda envolvido no custeio e na regulamentação dos serviços, mas não necessariamente em sua prestação” (GIDDENS, 2007, p. 54).

Com base nesses argumentos, essa corrente afirma que “a terceira via procura fortalecer a sociedade civil por intermédio de suas políticas de delegação para que as pessoas possam trabalhar juntas na definição de seus interesses mútuos e na reconstrução de seus hábitos de confiança”. Isso reflete um papel revisado para o Estado - “como um facilitador, como um habilitador: ainda envolvido no custeio e na regulamentação dos serviços, mas não necessariamente em sua prestação” (GIDDENS, 2007, p. 54).

Giddens (2001) reforça que esse modelo pressupõe um Estado democrático que tem como principais características: “descentralização, dupla democratização, renovação da esfera pública-transparência, eficiência administrativa, mecanismos de democracia direta e governo como administrador de riscos” (GIDDENS, 2001, p. 87). O autor pontua ainda alguns aspectos que, segundo ele, a Terceira Via ora se assemelha, ora se diferencia do neoliberalismo, mas, principalmente, advoga que a Terceira Via é uma proposta alternativa ao neoliberalismo³⁷ e à antiga social democracia: “Os neoliberais querem encolher o Estado; os socialdemocratas, historicamente, têm sido ávidos para expandi-lo. A Terceira Via afirma que é necessário reconstruí-lo” (GIDDENS, 2001, p. 80). Essa tese defende que:

O neoliberalismo propõe o Estado mínimo e a Terceira Via propõe reformar o Estado e repassar tarefas para a sociedade civil, sem fins lucrativos. Os dois querem racionalizar recursos e diminuir os gastos do Estado com as políticas sociais e diminuir o papel das Instituições públicas, que como vimos no diagnóstico neoliberal são permeáveis à correlação de forças, o que eles chamam de *rent seeking*, além do que, o Estado foi diagnosticado como ineficiente e o “culpado” pela crise. Como a Terceira Via não rompe com este diagnóstico, ela vai propor repassar para a sociedade civil as políticas

³⁷ Uma das expressões que melhor define o Neoliberalismo é o Estado Mínimo, embora Peroni (2013), afirme que o Estado é mínimo apenas para as políticas sociais, mas, na verdade, é máximo para o capital.

sociais executadas pelo Estado que historicamente foram conquistas da sociedade civil organizada em sindicatos e movimentos sociais.

Ao analisar em que medida a Terceira Via pode ser diferente do neoliberalismo, Peroni (2013, p. 29) conclui que as principais diferenças consistem particularmente no que se refere à democracia. Segundo a autora, consiste no fato de que “o neoliberalismo tem sua teoria de classe explícita”, ao passo que “a terceira via se sustenta com o discurso de democratizar a democracia, aprofundar a participação da sociedade civil e suas teorias e estratégias de ação têm sido implementadas por governos de direita, centro e esquerda em nível internacional” (PERONI, 2013, p. 29). Nesse movimento de correlação de forças, Peroni (2013) diverge dessas argumentações ao defender a tese de que “a crise atual do capitalismo é uma crise estrutural do capital e a crise do Estado seria uma das consequências e não a causa, como afirma a teoria neoliberal e a Terceira Via”. (idem).

A autora analisa ainda que a atual social democracia, também chamada de Terceira Via “não rompe com o diagnóstico de que a crise está no Estado e, sendo assim, também minimiza o Estado para com as políticas sociais e o que permanece no Estado deve ter a lógica de mercado” (PERONI, 2013, p. 31). Adverte, ainda, que o Estado foi historicamente chamado a tentar controlar e regular as contradições do capital e a relação capital/trabalho.

Em razão disso, embora haja um anúncio de que é um Estado mínimo, ele é sempre chamado a “socorrer” o capital produtivo e financeiro nos momentos de maior crise, o que nos leva a questionar, até que ponto de fato ele é “mínimo”. Para a autora, o fato de os defensores da Terceira Via mencionarem a democracia em abstrato, separando o econômico do político, fragiliza as conquistas dos trabalhadores, pois, ao mesmo tempo em que propõe “radicalizar a democracia” (GIDDENS, 2001), diminui os direitos sociais, materializados em políticas.

O Brasil passou por um longo período de ditadura e ainda que os anos 1980 tenham sido marcados por um processo de abertura política, com participação popular e organização da sociedade na luta pelos seus direitos, essa construção encontrou enormes obstáculos, em função dos reflexos da ditadura. E desde então, o país vem sofrendo os impactos das estratégias do capital para superação de sua crise, como o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva, mesmo quando estava avançando alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais. Peroni analisa que por conta dessas circunstâncias, “não

é por acaso que apesar de termos avançado na materialização de direitos através da legislação, temos a dificuldade de implementá-los” (PERONI, 2013, p.5).

Por essas e outras razões, os desafios colocados à educação brasileira são infinitos, sobretudo no campo da gestão da educação pública, em que um grande obstáculo é a ausência de uma cultura democrática. E como afirma Peroni (2013), pensar relações democráticas implica compreender que a democracia envolve relações de poder, de classe, e a sua implementação pressupõe muito conflitos que são demasiadamente complexos e demandam propostas e ações concretas diante das movimentações intensas em torno das reformas administrativas no setor educacional, em que o “movimento de ofensiva do capital acaba tendo um solo fértil e a lógica do produto em detrimento da lógica democrática parece ser um novo consenso” (PERONI, 2013, p. 5).

No tópico seguinte, trataremos mais detidamente sobre a reforma do Estado nos anos 90 e as suas implicações no contexto educacional, sobretudo nas políticas voltadas para a educação, que é o que nossa pesquisa se propõe a analisar: a política de educação proposta pelo Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e materializada através do seu eixo Plano de Ações Articuladas (PAR), implementada pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva, com ênfase na gestão democrática. A discussão da reforma do Estado fundamenta-se na perspectiva de que nenhum objeto de pesquisa está descolado do seu contexto histórico e o Estado, assim como a sociedade civil, são perpassados por correlações de forças e de classes sociais, e, portanto, tanto a concepção quanto a materialização das ações propostas no âmbito da gestão pública desenvolvem-se de acordo com os pressupostos teóricos do entendimento que se tem de Estado e de políticas públicas.

2.2 REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO NOS ANOS DE 1990: PRINCIPAIS MUDANÇAS NO ÂMBITO DA GESTÃO

Compreendendo a história como constitutiva da própria explicação do real e não um simples “pano de fundo”, pretendemos discutir nesse item as dimensões do movimento que geraram a reforma do Estado e da educação nos anos de 1990 e suas implicações nas políticas públicas de educação no Brasil, sobretudo, as principais mudanças no âmbito da gestão.

Convém analisar como a Política Nacional no âmbito da gestão educacional desencadeou desdobramentos no âmbito Municipal, através da dinâmica federativa que

constitui a realidade brasileira, ao qual propôs o Regime de Colaboração entre os entes federados, materializado através do Plano de Ações Articuladas (PAR), que resultou das recentes reformas empreendidas pelo Estado brasileiro.

As reformas educativas em desenvolvimento nos países da América Latina fazem parte do processo de reformas estruturais ocorridas, no caso do Brasil, nas duas últimas décadas do século XX e conformando-se até o presente. Integram o projeto neoliberal que evidencia a necessidade de refuncionalizar o Estado, situando-o no âmbito de um movimento que inclui a liberalização, a privatização e a desregulamentação e, nesse rearranjo, o Estado provedor cede lugar ao Estado indutor e avaliador de políticas educativas (CABRAL-NETO, CASTRO, 2005).

Esse conjunto de reformas para o continente situa-se no âmbito dos compromissos acordados pelos governos com as agências multilaterais de desenvolvimento, afetando a educação que tem como marco desse projeto no Brasil a Conferência Mundial sobre Educação para todos, realizada na Tailândia, no ano de 1990. Cabral Neto e Castro lembram que:

Essa Conferência constitui-se em um marco importante porque formulou uma série de recomendações direcionadas aos gestores da política educacional, entre as quais evidencia-se a ênfase no papel da educação para enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica mundial (CABRAL-NETO e CASTRO, 2005, p. 8).

Com base nesse acordo, a educação passa a ser considerada primordial dentre as políticas e estratégias de desenvolvimento econômico, social e cultural, cujo objetivo seria preparar os países em desenvolvimento para enfrentar a concorrência em uma economia globalizada.

Como vimos no item anterior, a crise do capital da década de 1970 promoveu mudanças no âmbito institucional através das políticas dos países pobres por meio dos receituários reformistas. Esse projeto de reformas recebeu uma forte influência dos organismos internacionais, uma vez que os governos estavam economicamente atrelados a esses organismos, dentre eles, o Fundo Monetário internacional (FMI); o Grupo do Banco Mundial; a Organização das Nações Unidas para a educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); a Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Organização Mundial do Comércio (OMC); e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

Esses organismos tiveram uma grande influência na elaboração de diretrizes que

tenham como principal objetivo construir um consenso sobre os rumos das reformas educacionais nos países da América Latina e, segundo Cabral-Neto e Castro (2005), na busca da formulação desse consenso, foram definidos no âmbito dessas instituições, pelo menos três grandes objetivos assim expressos:

A) Colocar a educação e o conhecimento como elementos centrais da nova estratégia de desenvolvimento em decorrência da contribuição que ela poderia prestar às dimensões econômica e social; B) promover mudanças substanciais no modelo tradicional de gestão, propiciando as condições necessárias para o delineamento de um esquema gerencial, estruturado em novas bases, com vistas a permitir a abertura do sistema, o estabelecimento de novas alianças e o processo de descentralização. C) melhorar os níveis de qualidade de aprendizagem pela adoção de medidas implementadas, tanto no nível macro, quanto no nível micro do sistema educacional (CABRAL-NETO e CASTRO, 2005, p. 9).

O que se pode observar, com base nessa análise, é que a existência de uma nova proposta mundial construída sob o direcionamento desses organismos gerou uma orientação homogeneizadora, desconsiderando a diversidade cultural, econômica, política e social de cada ente envolvido. A reforma educacional, baseada nos paradigmas neoliberais, foi estruturada por meio de um núcleo comum de diagnósticos da situação do continente e da apresentação de propostas elaboradas por organismos internacionais, sem considerar as características particulares existentes nos diversos países.

Desse modo, há uma imposição para a substituição da função do Estado como provedor direto de bens e serviços em favor de funções de coordenação e regulação legal, influenciando ainda na relação entre o Estado e a sociedade no que diz respeito ao desenvolvimento das condições institucionais para implementar a reorganização de todo o sistema educacional:

As relações sociais, sob a hegemonia das relações sociais capitalistas, podem ser traduzidas neste início de milênio como resultantes das complexas e significativas mudanças, visibilizadas pela expressiva revolução tecnológica, as quais têm engendrado alterações significativas no processo produtivo e, em decorrência, no conteúdo e nas formas do processo de trabalho até então vigentes. São alterações de toda ordem implicando, até mesmo, novos horizontes geopolíticos do mundo sob a égide da globalização da economia, e trazem um traço característico intrínseco à exclusão social e a sua justificativa ideológica – o fim das ideologias e da história, apregoando o neoliberalismo como a única possibilidade de ajuste e de sobrevivência, ainda que a um elevado custo social (DOURADO, 2002, p. 235).

A reforma do Estado pode ser considerada um processo histórico. Para Borón (1994), por reforma entende-se o “eufemismo de reestruturação neoliberal do capitalismo”, já que, para esse autor, de nada vale um orçamento fiscal equilibrado ou uma inflação zero se a cada dia a miséria prolifera nas cidades e nos campos. Neste trabalho, situamos a reforma que se iniciou nos anos de 1970 e intensificou-se a partir dos anos de 1980 e 1990. Essa reforma levou ao ressurgimento do liberalismo e a uma crítica profunda das formas de intervenção do Estado por parte de alguns grandes intelectuais³⁸ e de alguns políticos defensores do neoliberalismo.

No campo educacional do Brasil, essas reformas intensificaram-se na década de 1990 e mais ainda em 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, quando foi realizado um diagnóstico do governo brasileiro sobre a crise, e dentre as estratégias do governo estaria o Projeto de Reforma do Estado apresentado pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado). De acordo com o documento, a:

reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, MARE, 1995, p. 12).

Na defesa da ideologia neoliberal, as reformas justificavam-se como a condição necessária para a superação da crise e, conseqüentemente, da reconstrução do Estado, para que este pudesse dar conta não apenas de suas tarefas clássicas, que era garantir o direito da propriedade e dos contratos, como propunha o liberalismo, mas principalmente para continuar sendo o garantidor dos direitos sociais e o de promotor da competitividade do seu respectivo

³⁸ As três grandes escolas do pensamento neoliberal, a que se tem chamado de neoliberalismo, constituem “em primeiro lugar uma ideologia, uma forma de ver o mundo social, uma corrente de pensamento”. (MORAES, 2001, p. 13). Desde o início do século XX podemos ver tudo isso apresentado por um de seus profetas, o austríaco Ludwig von Mises (1881-1973). Mas é um discípulo dele, o também austríaco Friedrich von Hayek, que terá o papel de líder e patrono da causa. (*Idem*). Segundo Moraes (2001, p. 23), podemos dizer que o pensamento neoliberal desdobrou-se, no pós-guerra, em algumas linhas ou variantes. Três delas são mais claramente definidas, embora “uma quarta, a dos “anarco-capitalistas” ou minimarquistas, como Robert Nozick, devesse ser lembrada. Mas as três principais são, pela ordem das “datas de nascimento”: 1) escola austríaca, liderada por Friedrich August von Hayek, o patrono de todo o pensamento neoliberal contemporâneo; 2) escola de Chicago, personificada em T. W. Schultz e Gari Becker (ligados à teoria do capital humano) e principalmente Milton Friedman (1912-), o grande homem de mídia dessa escola; 3) escola de Virgínia ou public choice, capitaneada por James M. Buchanan (1919-)”.

País (BRESSER-PEREIRA, 1997). A teoria neoliberal sustentava-se ainda na tese do Estado mínimo, em que o Estado passaria de produtor direto de bens e serviços a apenas coordenador de iniciativas privadas.

Essa teoria fundamenta-se ainda na ideia de que a responsabilidade pela crise é do próprio Estado que, ao longo dos anos, produziu um setor público ineficiente e marcado pelo privilégio, enquanto o setor privado tem demonstrado eficiência e qualidade. Desse modo, justifica-se a necessidade de reduzir o tamanho do Estado e eliminar boa parte dos direitos sociais e trabalhistas conquistados pela sociedade. No entanto, o Estado deve se tornar mínimo, somente para os direitos da classe trabalhadora, e máximo para o capital. O neoliberalismo requer um Estado forte, que controle com “mão de ferro” toda e qualquer demanda que possa vir a se expressar por meio das classes populares e seus instrumentos de representação (CHAVES, 2005).

Neste redesenho, o Estado ou se retira da execução e permanece com parte do financiamento ou, em outro caso, permanece com a propriedade estatal, mas passa a ter a lógica de mercado na gestão ou pode também realizar parcerias, com organizações do terceiro setor³⁹, que se refere aos acordos formalmente firmados pelas esferas governamentais com setores da iniciativa privada.

Na lógica da reforma e universalização do capitalismo, esse enxugamento do Estado tornava-se necessário, transferindo, nessa perspectiva, responsabilidades públicas para a sociedade civil⁴⁰. A partir desse parâmetro, um Estado enxuto e forte passou a se delinear, por meio de um conjunto de reformas lideradas pelo próprio Poder Executivo, com a participação de algumas instituições, mas sem mediações das associações e entidades (SILVA JUNIOR, 2002).

De acordo com Silva Junior, a lógica interna das reformas está fundamentada na racionalização de recursos e no paradigma gerencialista, pois se atrela à nova lógica do capital mundial que se desloca para setores nos quais nunca estivera, e áreas que eram públicas foram privatizadas.

³⁹ O Terceiro Setor é caracterizado como o Público não Estatal e pressupõe a existência do primeiro e segundo Estado e Mercado. O conceito designa “um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público” (FERNANDES, 1984, p 127). O Terceiro Setor é a estratégia proposta pela Terceira Via, em substituição à proposta de privatização do Neoliberalismo.

⁴⁰ Rossi; Bernardi; Uczak (2013) chamam a atenção para a importância de definir o conceito de sociedade civil, para não perder de vista a perspectiva de classe, sob o risco de homogeneizá-la do ponto de vista das lutas sociais, uma vez que o termo sociedade civil tornou-se uma expressão “mágica” e adaptável a qualquer situação que interessa àqueles que estão no poder e utilizam-na para identificar qualquer arena que esteja fora do Estado.

A reforma que inspirou a “nova administração pública” - que é a administração gerencial proposta por Bresser Pereira (1997, p. 20) apresenta quatro componentes básicos: a) Delimitação do papel do estado através dos processos de privatização, publicização e terceirização; b) a desregulação; c) o aumento da governança; e d) o aumento da governabilidade. Esses componentes em linhas gerais implicam na lógica dos processos de redução do Estado, na diminuição de sua interferência nas atividades econômicas, no aumento da sua capacidade fiscal e administrativa e no poder político democrático de seus governantes.

No Brasil, as orientações neoliberais sufocaram as ideias da então transição democrática. Os discursos utilizados por governantes, empresários, lideranças sindicais e por intelectuais brasileiros fundiram-se, ainda que as utopias da década de 1980 tenham se submetido ao projeto dos anos 1990, nomeadamente sob o consenso produzido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso.

Sob a ótica do pensamento neoliberal, a administração gerencial emergiu na segunda metade do século XX. Trata-se de uma resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, ou como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado, pois para Bresser-Pereira (1996, p.29), era preciso lançar mão de um “ [...] instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta”. É nesse contexto que ganham forças e destaque intelectuais coletivos internacionais, como: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio, UNESCO, CEPAL, etc. que arquetam em favor do capital, especialmente o monetário, endividando os Estados perante os grandes fundos de aplicação privados, fazendo-os prisioneiros da lógica de mercado.

Em decorrência disso, os custos passam a ser socializados pela via fiscal em detrimento das áreas sociais, e os direitos sociais tornam-se mercadorias, com o deslocamento do capital para esferas sociais e políticas. Sobre os impactos e alterações dessa reorganização do Estado nas políticas sociais da área educacional, Peroni (2006) explica que:

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais

através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não estatal (sem fins lucrativos). (PERONI, 2006, p. 14).

No Brasil, o ideário do "terceiro setor" como substituto do Estado na execução dos serviços sociais surgiu principalmente com o "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado"⁴¹, elaborado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado sob o ministro de Luiz Carlos Bresser Pereira e com a posterior reforma administrativa implementada pela Emenda Constitucional nº 19/98 e por normas infraconstitucionais.

Segundo Bresser-Pereira (1997), a reforma do aparelho do Estado⁴² tinha como foco principal a reforma administrativa, pois, de acordo com ele, a referida reforma seria uma resposta adequada à crise como a condição necessária de reconstrução do Estado, uma vez que estudos e pesquisas realizados sobre a reforma da máquina estatal, orientados especialmente pela lógica neoliberal, foram divulgados pelos setores governamentais em âmbito nacional e procuravam apontar a necessidade de modernizar a máquina administrativa, além de recuperar a eficácia e a eficiência da esfera pública, rever a ação governamental frente às políticas sociais e instaurar um debate sobre a descentralização/desconcentração do poder no âmbito da saúde e da educação e nas suas formas de atendimento (CAMINI, 2009).

O Plano de Reforma do Estado no Brasil (BRASIL/1995) propõe a privatização das estatais ou a transformação destas em organizações sociais, sendo estas organizações parceiras do Estado, mas não dirigidas pelo poder público, embora patrocinadas por fundos públicos.

Tomando o mercado como parâmetro de produtividade e eficiência administrativa, Bresser-Pereira procura levar adiante o complexo projeto de reforma. Como parte dos objetivos da reforma, pretendia-se, a um só tempo, o fortalecimento da administração pública direta – núcleo estratégico do Estado – e a "descentralização da administração pública, com a

⁴¹ Documento elaborado pelo Mare, quando o Ministro era Luiz Carlos Bresser Pereira, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em 21.09.95 e aprovado e publicado pela Presidência da República em novembro/1995.

⁴² Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). [...] O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente dos três poderes, por um corpo de funcionários e pela força militar. (PDRE, MARE, 1995, p. 12). Já o "O Estado Social-Liberal, que é social porque mantém suas responsabilidades pela área social, mas é liberal porque acredita no mercado e contrata a realização dos serviços sociais de educação, saúde, cultura e pesquisa científica de organizações públicas não estatais que financia a fundo perdido com orçamento público" (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 14).

implantação de *agências executivas* e de *organizações sociais*, controladas por contrato de gestão” (CHAVES e MENDES, 2009).

Nesse cenário, os anos de 1990 no Brasil foram marcados por importantes alterações em sua configuração política, econômica e principalmente educacional nos padrões de intervenção estatal. Nessa perspectiva, o funcionamento do Estado para oferta das políticas sociais foi fortemente influenciado pelo movimento dessa reforma, recebendo as marcas desse projeto no qual as políticas educacionais, embora antagônicas - se considerarmos a divisão de classes – sob o discurso oficial “propugnam o alargamento da participação popular no processo de tomada de decisões e no controle social da execução das políticas do Estado” (ABRUCIO, 2010, p. 21).

Silva Junior (2002, p. 9) denuncia que as mudanças sociais que se fizeram presentes na formação econômica social capitalista desde seu período clássico, postas em movimento por meio de reformas institucionais, com ênfase no Estado, consideram a Educação como a “única prática social formativa ordenada, organizada e administrada e avaliada juridicamente pelo estado capitalista”, para a constituição do sujeito na modernidade.”

Conforme assinala Souza e Faria (2004), a partir ainda dos anos 90, no contexto das relações internacionais, e no caso dos países periféricos, a “reforma” do Estado foi impulsionada pelas instituições financeiras internacionais que, mediante a utilização de seus instrumentos de poder, exigiram políticas de ajuste estrutural. Sendo assim, as questões sociais passaram a ser condicionadas e padronizadas pelo “Consenso de Washington”⁴³, tendo nas reformas estruturais de cunho neoliberal uma das mais promissoras propostas para a superação da crise, conforme os defensores da doutrina neoliberal.

A partir do “Consenso de Washington” formou-se a ideia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma em suas estruturas e aparato de funcionamento consolidaram-se nos

⁴³ “O termo Consenso de Washington” ficou conhecido como um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico formulado por economistas de instituições financeiras como FMI e o Banco Mundial, elaborado em 1989. Refere-se às medidas de *ajuste global* que, como parte da economia mundial, caracteriza-se por um rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais. Por meio desse acordo, tais iniciativas passaram a orientar as políticas econômicas dos países endividados, sob a égide da doutrina neoliberal. Entre essas “regras” que deveriam ser adotadas pelos países para promover o desenvolvimento econômico e social estavam: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação e desburocratização, direito à propriedade intelectual (SOARES, 2001).

anos 90, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando seus serviços sob a justificativa de otimizar seus recursos.

O alvo dessa proposta centrou-se nas orientações para a desregulamentação dos mercados, a privatização do público e a redução do papel do Estado, como parte das prescrições das agências de financiamento internacional, em especial, do Banco Mundial.

Com base nos estudos de Peroni (2013), a crise do Estado seria a consequência e não a causa da crise do capital. No entanto, para a teoria neoliberal, o estado é o culpado pela crise, tanto pelo fato de ter gastado mais do que poderia para se legitimar, já que tinha que atender as demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal, quanto pelo fato de que, ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado. Para a teoria neoliberal, as políticas sociais são um verdadeiro saque à propriedade privada, já que são formas de distribuição de renda, além de atrapalhar ainda o livre andamento do mercado, que regula inclusive o bem-estar humano por meio da competição (PERONI, 2013).

O discurso que sustenta essa teoria parte do princípio de que a privatização e a desregulação combinadas com a competição, eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos. E, nesse sentido, o sucesso e os fracassos individuais são interpretados em termos de virtudes empreendedoras ou de falhas pessoais, como por exemplo, a responsabilização do indivíduo por não investir o suficiente em seu próprio capital humano por meio da educação, em vez de atribuir essa responsabilidade a “alguma propriedade sistêmica, como as exclusões de classe que se costumam atribuir ao capitalismo” (PERONI, 2013, p. 12).

Nessa discussão emblemática ainda sobre os anos 1990 em que a grande tarefa política foi a reforma ou “reconstrução do estado”, vale ressaltar que na concepção de Bresser – Pereira, (1997, p. 7) era necessária essa mudança no papel do estado, uma vez que os padrões burocráticos de administração se mostravam ineficientes. Isso porque o crescimento distorcido, a partir dos anos 70, acompanhado do processo de globalização, ocasionaram a crise do estado e, conseqüentemente, a redução das taxas de crescimento econômico, a elevação das taxas de desemprego e o aumento da taxa de inflação, não só no Brasil, mas em vários países.

No entanto, o delineamento dessa política foi se tornando cada vez mais nítido, à medida que foi sendo apresentado pelo governo como eixo central, o Plano de Estabilização como justificativa para a retomada do crescimento e, nesse sentido, sua implementação era fundamental mesmo que provocasse recessão sem limites com consequências sociais graves (CAMINI, 2009).

No Brasil, pode-se verificar que a década de 1990, principalmente a partir Governo de Fernando Henrique Cardoso⁴⁴ (1995-2002), foi marcada por um intenso aumento da internacionalização dos centros de decisão brasileiros e uma fragilização do Estado, que se tornou cada vez mais dependente do apoio externo, especialmente norte-americano, em situações de crise, devido ao comprometimento com a dívida externa que crescia em proporção assustadora.

Na defesa de que o estado é fundamental para promover o desenvolvimento e a justiça social, e não apenas necessário para garantir o direito de propriedade e os contratos, (a ordem), a tese que apoia e sustenta o discurso de Bresser-Pereira na justificativa da reforma do Estado nos anos 90 é de que se trata de:

[...] uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua fase paternalista, torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isso possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e, portanto, mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo (BRESSER - PEREIRA, 1997, p. 53).

Embora, ao que tudo indica, esse seja um momento de uma profunda redefinição, percebe-se o caráter economicista transformando-se na mais forte dimensão ideológica, a emergência do poder político, com poucas mediações na economia e sua submissão ao mercado, além da imposição de um regime político, cujo centro encontra-se na racionalidade científica instrumental para que o indivíduo, sem sentimento de pertença a qualquer coletivo,

⁴⁴Algumas dessas medidas começaram a ser implantadas no Brasil na década de 90. No governo Collor o Brasil iniciou o processo de abertura da economia brasileira com maior exposição à competição internacional. Posteriormente, começou o processo de privatização, ainda no governo Itamar, onde podemos destacar a privatização da Embraer. Entretanto, foi no governo FHC que o processo se acelerou, com a privatização do setor de telecomunicações, privatização da Companhia Vale do Rio Doce, flexibilização do monopólio do petróleo, etc.

assuma uma forma de ser social, na qual ele mais se nega, do que se afirma, tornando-se mais uma mercadoria, evidenciando um retrocesso em sua condição humana.

Segundo Camini (2009, p. 35), alguns estudos no campo das Políticas Educacionais e, sobretudo, das reformas educacionais em Portugal e no Brasil indicam a década de 1990 como marco referencial na materialização das reformas, cujo objetivo principal era “a modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial”. Em relação ao setor educacional, com a proposta de inserir o Brasil no mundo globalizado, reforçou-se o discurso que vinculava o investimento em educação ao crescimento econômico. Para os gestores educacionais alinhados à visão neoliberal, fazia-se necessária a definição de um novo papel para a escola e de um novo padrão de gestão educacional, adequados às exigências das empresas e respaldados pela racionalidade e pela lógica do mercado.

Nessa perspectiva, restringe-se o papel do Estado e da esfera pública, enquanto fortalece-se a privada. O Estado é forte, pouco interventor, mas com forte poder regulador, sob a forma do ‘político’ e do econômico. O Estado transfere suas antigas responsabilidades para a sociedade civil, mas avalia, financia, fiscaliza conforme políticas influenciadas pelas agências multilaterais (SILVA JUNIOR, 2002). Desse modo, visualiza-se um Estado reformado, forte no âmbito interno e submisso no plano internacional (BRUNO, 1997). Esse “encorajamento do mercado” é traduzido principalmente por meio da subordinação das políticas de educação a uma lógica estritamente econômica com discurso de “globalização”; na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial como parâmetros de referência para a “modernização” do serviço público de educação e ainda na promoção de medidas que tendenciam para a privatização.

Por essa razão, as profundas transformações que ocorreram e ocorrem no Estado brasileiro em cada período histórico, sobretudo no contexto educacional, não podem ser compreendidas dissociadas dos fatos que as geraram, sob pena de produzir uma compreensão superficial, equivocada ou descontextualizada do seu processo histórico, uma vez que as políticas públicas de educação fazem parte de uma realidade em movimento e em transformação, que para ser apreendida precisa considerar a relação dialética entre teoria e prática no processo histórico (CURY, 1986).

Para Silva Júnior (2002), as mudanças sociais na história das sociedades modernas têm profundas relações com formação econômica social capitalista e, sempre que postas em movimento, ocorrem por meio de reformas institucionais, com ênfase no Estado como

organização juridicamente organizada e administrativamente avaliada com base nas respostas de um projeto que tem a modernidade como sustentáculo.

Werle (2006) analisando o panorama da reforma do Estado dos anos 1990, considera que tais reformas operam em dois estágios. O primeiro, voltado para a abertura dos mercados e desregulamentação, buscando a racionalização dos recursos fiscais; o segundo caracteriza-se pela tentativa de reconstrução das capacidades administrativas e institucionais do Estado, busca a eficiência dos serviços públicos, a efetividade, a democratização e a “descentralização” para as esferas subnacionais das responsabilidades de provisão de infraestrutura e de serviços sociais.

A autora considera que, com a redução da capacidade dos estados e municípios em prover políticas públicas condicionadas pelos mecanismos do mercado, a partir da década de 1990, houve um aumento da dependência desses em relação ao poder central, ou seja, “[...] as reformas atualmente apresentam as características do modelo gerencial, racional, fortalecendo principalmente no âmbito federal, as funções de regulação e coordenação do Estado” (WERLE, 2006, p. 27).

Nessa complexa relação entre o que é proposto e o que é materializado no campo ideológico e contraditório dessas políticas, verifica-se vários atenuantes das reformas na redefinição do papel do Estado. A redução dos investimentos incorre em programas sociais ou políticas focalizadas, que em lugar de ampliar o acesso ou universalizar o atendimento dos serviços públicos, torna-se seletivo, convertendo a descentralização em uma forma de “repassar parcela dos investimentos em educação a outros níveis de governo ou mesmo para a sociedade civil e a privatização como transferência das responsabilidades públicas para as organizações ou entidades privadas” (CASTRO, 2004, p. 98).

Como foi visto até agora, as desigualdades sociopolíticas, culturais e econômicas, e interesses em disputa na sociedade de classes foram demarcados pelas reformas e, na perspectiva de desvelar o contraposto desse movimento, o tópico seguinte enfoca a temática democracia, analisando esse conceito e seus desdobramentos na história do Brasil, procurando identificar as implicações nas políticas educacionais.

2.3 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: PROCESSOS E CONTRADIÇÕES

Os estudos que analisam a origem da democracia registram as primeiras experiências desse sistema político desde a antiguidade, especificamente em Atenas, na Grécia, sendo que em seu apogeu o regime de governo que vigorava era o popular, embora sua caracterização por meio da participação popular fosse restrita a um pequeno grupo composto por homens. Como critério, exigia-se que os sujeitos com poder deliberativo fossem filhos de pai ateniense e de mães que também fossem filhas de pai ateniense, ou seja, não eram todos os indivíduos que podiam participar politicamente. Nesse processo, era previsto uma assembleia em que os cidadãos poderiam fazer propostas, usar a palavra, sendo que as decisões eram dadas pela maioria. Dessa forma, mulheres, libertos, escravos e estrangeiros não podiam votar, pois não eram considerados cidadãos.

Segundo Goyard-Fabre (2003), o termo “democracia”, por sua etimologia, designa o poder do povo, e assim, podia ser definida, *stricto sensu*, no início. Hoje as democracias são regimes nos quais a vontade do povo é a fonte do poder. Para a autora, a democracia constitui um regime de governo e o Estado que se encontra sob a égide do regime democrático tem seus principais cargos do governo acessados por intermédio de eleições livres em que são garantidas as liberdades políticas a todos sem exceção, tais como liberdade de expressão, de associação e de informação.

Para Weffort (1984, p.53), a palavra democracia tem sido usada em tantos sentidos para caracterizar a transição política brasileira que “podemos sempre nos perguntar se tem finalmente algum sentido”. Para definir melhor o conceito e alguns sentidos que são atribuídos ao termo democracia nas diversas formas de regime político, o autor explica que:

A democracia da antiguidade clássica, por exemplo, limitava-se a uma aristocracia de senhores que reinavam sobre uma sociedade de escravos. A democracia liberal do século XIX era dirigida por uma elite burguesa que se acreditava portadora da razão e do conhecimento do bem comum, qualidades que, segundo se supunha, as massas de proletários não tinham, exatamente porque eram proletários. A democracia moderna – onde existe – depende da existência de grandes partidos de massa e de ampla e intensa participação dos trabalhadores (WEFFORT, 1984, p.54).

Os processos históricos da democracia tornaram possível seu aperfeiçoamento até a conquista da participação dos cidadãos em decisões cujos períodos são descritos por Falcão (2006), para quem estes dividem-se em:

[...] períodos sucessivos. Primeiro teria sido o período da democracia direta, todos os cidadãos reunidos e votando nas praças de Atenas, na Grécia. Seguiu-se o segundo período, a democracia representativa, o crescimento demográfico e a complexidade da vida social proibindo que cidadãos participassem diretamente das decisões públicas. Elegeram então representantes profissionais e especializados: políticos e funcionários públicos. Estaríamos agora entrando no terceiro período, o da democracia participativa, onde os cidadãos através de múltiplas e difusas entidades da sociedade civil, da sociedade civil organizada como se diz, encontram novo canal, mais amplo, para participar do processo decisório da sua *polis*” (FALCÃO, 2006, p. 59).

Nessa perspectiva, falar de democracia é importante para pensar a vida política, tornando-se importante pelo fato da luta política no Brasil organizar-se enquanto luta pelo poder e pelo próprio significado da democracia “que, historicamente, tem sido concebida como uma forma de designar teoricamente um regime político” (MENDES, 2010, p. 36). que legitima a democracia representativa sem representatividade ao estilo liberal.

Conforme critica Weffort “não somos, no Brasil, apenas herdeiros de atitudes ambíguas e cínicas em relação à democracia. Somos também herdeiros de uma verdadeira cultura do golpe. O exemplo mais expressivo dessa cultura é o tratamento que, tradicionalmente, conferimos à lei e ao direito” (WEFFORT, 1984, p. 42).

Segundo Bobbio (1987), o liberalismo econômico não se relaciona com a democracia de forma direta, ao contrário, existe uma contraposição histórica entre eles, durante uma longa fase, até porque desde a sua origem até a atualidade, o pensamento liberal passou por várias fases e etapas para que sua hegemonia fosse consolidada. Ainda assim, há uma enorme facilidade em fazer com que o discurso democrático seja incorporado e moldado ao contexto das relações sociais, sendo encampado por distintas correntes políticas.

Esse mesmo autor reconhece que, mesmo nas sociedades capitalistas avançadas, “apesar do sufrágio universal, dos partidos políticos e da mobilização política, a democracia não conseguiu cumprir suas promessas principais, como participação, controle a partir de baixo e liberdade de dissenso” (BOBBIO, 1987, p. 32 - 33).

Ferreira Filho (2001, p. 4) destaca que “na Grécia antiga havia uma identificação do indivíduo com o Estado, enquanto que na modernidade ocorreu ruptura desta relação, o que

dificultou a manutenção da democracia participativa ou dos antigos”. No tocante à democracia moderna, o autor afirma que a ideia que se relaciona com a mesma é a representatividade, associada ao pensamento liberal, pois em razão da dificuldade de participação direta dos cidadãos nas sociedades mais complexas surge a concepção do governo por representantes escolhidos pelo povo.

Wood (2003, p. 193) destaca que o conceito de democracia em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo não pode ser visto em abstrato, uma vez que “é o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas”.

Essa análise permite-nos compreender que a facilidade com que o discurso democrático é moldado no contexto das relações sociais e, conseqüentemente, encampado por essas diferentes correntes políticas “têm gerado ambigüidades que dificultam a tarefa de identificar as diferenças entre as suas variantes, a começar de adjetivos como “democracia política”, “democracia econômica” e “democracia participativa”(SILVA, 2003, p. 12-13).

A democracia moderna caracteriza-se pelo modelo de representatividade, associada ao pensamento liberal, pois em razão da dificuldade de participação direta dos cidadãos nas sociedades mais complexas surge a concepção do governo por representantes escolhidos pelo povo. O voto é o instrumento do cidadão para a escolha de quem tomará as decisões em seu lugar. Sobre a democracia participativa e representativa, Bobbio (2000) afirma que na democracia antiga a participação popular era a regra e a eleição era a exceção. Com a democracia moderna, a importância se inverte. A regra da democracia é a eleição enquanto a participação popular se torna exceção. Esse modelo reflete uma sociedade “onde o funcionamento das *regras democráticas* tem negado a cidadania em diferentes aspectos da vida em sociedade à grande maioria de brasileiros, principalmente no tocante à participação política e social” (MENDES, 2010, 146).

É preciso atentar para o sentido ideológico da defesa da democracia como valor universal, que se constitui enquanto uma democracia burguesa e que passa a ser a realização sob o ideal de democracia para o qual todos devem caminhar, “desconhecendo-se que seu significado e a sua estrutura são definidas pelas diferenciadas concepções de sociedade”, pois:

Em alguns aspectos, pode até parecer que possuem pontos comuns, como as liberdades civis e políticas. No entanto, essas mesmas liberdades assumem conteúdos muito diferenciados em função do projeto societário que defende. A democracia burguesa é uma forma de dominação que, para os trabalhadores, constitui um enquadramento político em cujo interior se pode (ou não) fazer avançar a luta revolucionária (SILVA 2003, p. 26).

No Brasil, além das características históricas de pouca cultura democrática, o país viveu várias ditaduras, sendo que a última foi um golpe militar iniciado em 1964, que durou até 1985, ainda que os anos de 1980 tenham sido marcados por um processo de abertura política, com grande participação popular e de organização da sociedade na luta pelos seus direitos.

Esse intenso interesse pela revalorização do debate sobre a democracia, que ressurgiu após a ditadura militar, foi defendido como a mais valiosa bandeira de luta da esquerda partidária e intelectual, sendo esse discurso carregado de significados diferentes, em decorrência dos sujeitos políticos que assumiram essa bandeira de luta. Esse debate adquiriu uma importância vital, na medida em que formou a matriz discursiva que influenciou os emergentes movimentos sociais no final dos anos de 1970 (SILVA, 2003).

No entanto, os neoconservadores e até alguns segmentos de esquerda assumiram a concepção de democracia como um conjunto de regras sem considerar os condicionamentos sociais e econômicos, ao mesmo tempo em que privilegiaram as temáticas da governabilidade e da eficácia administrativa. As implicações da reforma na construção da cidadania, considerando que esta “reforma” foi defendida no contexto da luta pela democratização do País e, segundo Silva (2003), também foi justificada como uma forma “indispensável para aprofundar a própria democracia e superar a profunda crise vivida pelo estado contemporâneo”(SILVA, 2003, p. 9).

Ao refletir sobre a construção da democracia no Brasil, Peroni (2013) afirma que:

A construção da democracia no país viveu um processo de abertura pactuado com as forças da ditadura. E, quando estava avançando, alguns passos na participação popular e na luta por direitos sociais, sofreu o impacto das estratégias do capital para a superação de sua crise, que já estava em curso no resto do mundo e vinha em sentido contrário a esse movimento em um processo de minimização de direitos conquistados. (PERONI, 2013, p. 19).

Enquanto para os advogados do neoliberalismo a democracia atrapalha o livre andamento do mercado, os defensores da Terceira Via alegam que a democracia deve ser fortalecida. Para Giddens (2001), grande defensor da Terceira Via, é preciso democratizar a democracia. No entanto, a democracia é concebida pela Terceira Via como a participação do terceiro setor na execução de tarefas que deveriam ser do estado, principalmente no tocante às políticas sociais. E o terceiro setor, conforme já anunciamos, está intimamente relacionado ao mercado, na medida em que é caracterizado como o público não estatal, mas que agrega os elementos do primeiro e segundo setor que é o Estado e o Mercado. Logo, as estratégias propostas pela Terceira Via em substituição à proposta de privatização do Neoliberalismo nada mais são do que uma nova ressignificação de conceitos historicamente estabelecidos em disputa.

Bianchetti (2001) analisando os modelos de democracia que traduzem a matriz liberal identifica três modelos cujas diferenças estão na forma de se relacionar com os conceitos de igualdade, liberdade, estado e propriedade. O primeiro modelo - democracia protetora - sustenta uma concepção utilitarista do indivíduo, baseada na busca da felicidade para um número cada vez maior de indivíduos; o segundo modelo - democracia desenvolvimentista - concebe a ideia de homem capaz de desenvolver suas forças e capacidades que estão presentes na própria essência humana e sua concepção democrática está limitada pelo temor de que o equilíbrio da sociedade se destrua pela imposição de interesses da maioria que, em sua realidade e como produto do sistema econômico, representava os setores mais desprovidos; e o terceiro modelo – “democracia de equilíbrio” ou “modelo elitista pluralista” sustenta-se em um mecanismo segundo o qual cabe eleger e legitimar governos ao passo que o mecanismo de funcionamento democrático ou a democracia propriamente dita acaba tornando-se apenas um instrumento do mercado, isto é, os eleitores são os consumidores e os políticos, os empresários.

É pluralista porque parte do pressuposto de que a sociedade a que se deve ajustar um sistema político democrático é uma sociedade plural, isto é, uma sociedade consistindo de indivíduos, cada um dos quais é impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo de companheiros, ora com outro. É elitista naquilo que atribui a principal função no processo político a grupos auto-escolhidos de dirigentes. É um modelo de equilíbrio no que apresenta o processo democrático como um sistema que mantém certo equilíbrio entre a procura e a oferta de bens políticos. (MACPHERSON, 1978 apud BIANCHETTI, 2001, p. 32)

O ajustamento que consiste no estreitamento da participação dos cidadãos dá-se em nível de enquadramento dos diversos setores da sociedade civil ao modelo do Estado Liberal Moderno, cujas prerrogativas baseiam-se tão somente na defesa e garantia das liberdades individuais formais, sem atentar para a efetivação das condições materiais dos cidadãos.

Nesse contexto, a sociedade civil passa a ser convidada a optar por trocas compensatórias em detrimento do questionamento das desigualdades e exclusão social, desde sempre existentes em nosso modelo de sociedade. Concomitante às desigualdades sociais e econômicas, estão as desigualdades políticas, devidamente respaldadas pelo modelo de democracia representativa do Estado Liberal Moderno, no qual o político passa a ser exclusividade da figura do chamado “representante”, em que ao cidadão cabe apenas transferir as responsabilidades políticas que lhe são inerentes.

A partir dos pressupostos de democracia acima discutidos, consideramos a coerência deste último representado pelo Estado Liberal Moderno, para as conformações do capitalismo tendo em vista seus objetivos, pois “as concepções dominantes de democracia tendem a: substituir a ação política com cidadania passiva; enfatizar os direitos passivos em lugar dos poderes ativos; evitar qualquer confrontação com concentração de poder social, particularmente se for com as classes dominantes, e finalmente, despolitizar a política” (WOOD, 2006, p. 383-4).

Essa democracia “formal”, confinada a uma esfera puramente política e jurídica sem destruir os alicerces do poder de classe, como denomina Wood (2007), se afasta radicalmente da proposta de democracia participativa ateniense, segundo a qual todos tinham igualmente liberdade e igualdade de expressão.

Tomando como elemento de análise a democracia participativa, Souza (2003), utilizando as contribuições de Held (1987), destaca que um dos impedimentos para o exercício da democracia participativa deve-se ao papel que tem sido desempenhado pelo Estado na manutenção das desigualdades sociais. De acordo com a autora:

Mesmo nas propostas de democracia participativa, o conteúdo liberal da participação política dos trabalhadores se mantém, visto que não ocorrem mudanças significativas na concepção de indivíduo como consumidor de bens públicos e na naturalização da desigualdade social (SILVA, 2003, P. 19-20).

O capitalismo concebe a democracia de maneira puramente formal, ou seja, permite a existência de uma democracia limitada ao invés de uma democracia substantiva. Isso porque no capitalismo,

As concepções dominantes de democracia tendem a: substituir a ação política com cidadania passiva; enfatizar os direitos passivos em lugar dos poderes ativos; evitar qualquer confrontação com concentração de poder social, particularmente se for com as classes dominantes, e finalmente, despolitizar a política. (WOOD, 2006, p. 383-4).

Compreendendo que tanto o Estado como a sociedade civil decorrem de correlações de forças de classe social e projetos de sociedade diferenciados, verifica-se que a política educacional não é simplesmente determinada pelas mudanças macrossociais e econômicas, mas é parte constitutiva dessas mudanças. Para se chegar a esse entendimento, partimos do pressuposto defendido por (WOOD, 2003) de que a democracia também não pode ser entendida como uma abstração, mas como a materialização de direitos e de igualdade social e a coletivização possa ser um ornamento de retórica, um objeto ou instrumento de manipulação em diferentes políticas. Perceber isso torna, então, de fundamental importância, a relação entre educação e as decisões, com a efetiva participação na elaboração de políticas com base na prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento.

Isso implica dizer que a democracia como forma de organização da sociedade, em qualquer de suas formas de pensamento, pressupõe uma igualdade e uma liberdade que só podem existir a partir de uma “democratização” completa, na medida em que as classes populares e os movimentos organizados, por meio da luta de classes, conseguem impor às classes dominantes o alargamento dos direitos políticos e sociais, garantindo assim um avanço em direção a uma maior democratização da sociedade, por meio de diferentes canais, dentre os quais a descentralização aponta um rumo importante, como poderá ser observado no item seguinte.

2.4 GESTÃO PÚBLICA E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA – PRESSUPOSTOS E SIGNIFICADOS

Ao fazer uma imersão histórica acerca da administração constatamos, por meio da literatura sobre o tema, que os estudos em administração estão associados à evolução do modo de produção capitalista, cujos teóricos da abordagem Clássica da Administração, Frederick Taylor⁴⁵ (1856-1915) e Henry Fayol⁴⁶ (1841-1925), sistematizaram as ideias de organização como objeto da administração, situando-a no plano empresarial com objetivo de maximizar os resultados, nos quais a hierarquização da organização das instituições por meio da separação entre a concepção e a execução, ou seja, o fazer e o pensar, reforçam a lógica de produção capitalista.

De acordo com Paro (2010), para o controle do trabalhador, o aspecto fundamental da divisão pormenorizada do trabalho configurada no sistema capitalista é a separação entre o trabalho manual e o trabalho intelectual que esse modelo necessariamente implica, promovendo a desigualdade entre aquele que pensa/planeja a política e aquele que a executa. São acepções que servem para encobrir as reais dimensões de exploração do trabalhador e visam atender as necessidades de justificação ideológica do momento, através da apropriação do saber e do cerceamento da vontade e do exercício de pensar daqueles que estão sob a dominação de outrem.

Segundo Bruno (1997), até os anos de 1940 do século XX, em função das mudanças pelas quais passou a sociedade após a Segunda Guerra Mundial, a administração opera partir da realidade interna das empresas, concebidas enquanto sistema fechado. A ênfase recai na hierarquia, a imposição de regras e disciplinas rígidas com tendência a padronização do

⁴⁵ O engenheiro norte-americano Frederick Winslow Taylor foi o responsável por criar o *taylorismo*, que consiste em medidas de racionalização e controle do trabalho fabril, visando o aumento da produtividade em menor tempo possível por meio de um sistema de normas para o controle dos movimentos do homem e da máquina no processo de produção. Nesse sistema, incentiva-se que o desempenho do operário, por peças produzidas, seja pago com prêmios e remuneração. Muito aplicado no trabalho fabril, esse sistema foi acusado pelo movimento sindical de explorar intensamente e desumanizar o trabalhador, pois buscava automatizar os movimentos humanos (SANDRONI, 1994, p. 345 apud FREITAS, 2010 p. 44).

⁴⁶ No âmbito econômico, o fordismo pode ser caracterizado como um modelo estruturado em uma base produtiva com tecnologia rígida, produtos homogêneos e produção em larga escala. Na esfera do consumo, o correspondente à produção em massa é o consumo em massa, especialmente de bens de consumo duráveis. Na esfera política, o fordismo caracteriza-se pela realização de um compromisso de classes, produzido a partir de políticas e legislações sociais com a função da distribuição de renda, isto é, da intervenção do público sobre o privado, instituindo o “antivalor” (Silva Junior, 2002, p. 24).

desempenho humano e a rotinização de tarefas para evitar a variabilidade de decisões e comportamentos individuais.

As décadas de 1950 e 1960 foram marcadas pelo processo de internacionalização da economia, através de empresas transnacionais nas quais a inter-relação de todos os tipos se estreitam . Assim, a prática da gestão torna-se mais complexa, com tendência a administrar os conflitos entre as classes antagonicas, na medida em que promoveram a diversificação das formas de propriedade, do aparecimento de novos pólos de poder político e do avanço decisivo dos gestores tecnocráticos no controle do capital do processo econômico global (BRUNO, 1997).

Com a redemocratização do Brasil em finais dos anos de 1970 e com os movimentos decorrentes desse processo durante os anos 80, a centralização e autoritarismo caracterizaram o período da ditadura, ao passo que a descentralização e a democratização do processo decisório na gestão pública foram constituídas na alternativa de abertura aos processos participativos historicamente negligenciados.

Tomando a democratização como elemento central nas tomadas de decisões das políticas educacionais é o que propugnamos quando afirmamos que:

A gestão democrática é também a presença no processo e no produto de políticas de governo. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença nos momentos de elaboração. Sinais desse tipo de presença são os chamados orçamentos participativos em muitos municípios (CURY, 2001, p.55).

Mesmo diante de tais reivindicações, as ideias da administração clássica repercutiram na produção teórica da administração educacional no Brasil até meados da década de 1980 através da modernização administrativa, quando se objetivou adotar os sistemas de ensino e as escolas de estruturas administrativas semelhantes às empresas produtivas, bem como introduzir métodos e modelos tidos como válidos na administração de tais empresas, dando origem a uma verdadeira taylorização da educação. Nessa perspectiva, foi adotada uma pedagogia tecnicista, com base em propostas pedagógicas incorporadas ao conceito de neutralidade, objetividade, racionalidade e eficiência, ao passo que se propôs a reformulação de objetivos que passaram a ser quantificados, além da mecanização do processo ensino-aprendizagem e a especialização de funções.

De acordo com Teixeira (1987, p.77), a administração passou a ser vista como um processo constituído “de fases e funções das quais se destacaram as de planejar, organizar, dirigir e controlar”. Os sistemas de ensino intensificaram sua burocratização, provocando maior centralização e divisão do trabalho.

No entanto, a gestão empresarial de base taylorista-fordista, em meados da década de 1970, deu sinais de falência e isso foi uma das razões pelas quais os sistemas educacionais em todo o mundo entraram em crise e começaram a ser reestruturados.

Em decorrência das lutas travadas a partir da década de 1980 por educadores, intelectuais e políticos comprometidos com a educação pública, verifica-se dentre as pautas não só o acesso a educação, mas também uma educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada.

Por qualidade social entende-se a luta contra qualquer tipo de apartação social e suas causas, o acesso a todos de informação a respeito do usufruto dos direitos humanos e sociais; a garantia do acesso e permanência na escola; e a garantia da consolidação de melhores condições para o ensino e a aprendizagem, por meio da minimização da fragmentação do conhecimento e da resolução coletiva e democrática dos assuntos que dizem respeito ao cotidiano escolar (ADRIÃO e CAMARGO, 2007, p. 71).

Foi nesse contexto que a gestão democrática começou a surgir como proposta de ruptura da separação entre concepção e execução, ao lado da crítica à Teoria Clássica com ênfase na dimensão técnica e neutra, preocupada com a eficiência, a eficácia e a discussão, em detrimento do caráter político da gestão. Concomitante a essa crítica, surgem novas concepções de administração, tendo como principais críticos: Miguel Arroyo (1979); Maria de Fátima Costa Félix (1984) e Vitor Paro (2010), trazendo para a discussão o fato da gestão.

Tais reivindicações situaram a democratização do Estado em relação com a sociedade, contribuindo para a adoção de estratégias que privilegiassem a participação de usuários na administração pública, fazendo com que estes deixem de ser meros espectadores e se tornem sujeitos com direitos de se manifestar em relação à qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

Nesse contexto, o discurso em defesa da descentralização administrativa argumentava que era necessário haver uma autonomia, inclusive dos recursos financeiros, considerando que a burocracia distanciava a sociedade, além de reduzir a autonomia dos estados e municípios, tornando-os dependentes de favores do poder central. Este, por sua vez,

concentrava recursos e o controle político da nação, ao passo que as pautas exigiam uma participação maior dos sujeitos envolvidos no processo educacional, nas tomadas de decisões envolvendo as políticas educacionais e a abertura de canais de comunicação entre a população e o poder público.

Peixoto (2013) observa que nas décadas de 80 e 90 o país viveu sob a égide dos grandes planos nacionais de desenvolvimento, desdobrados por sua vez em planos setoriais, todos eles forjados na crença do poder do planejamento para a consecução dos objetivos propostos para o desenvolvimento econômico. No que se refere à descentralização do ensino, as orientações previstas nesses planos enfatizavam a necessidade de participação da comunidade, vista como elemento essencial para o êxito desse processo, mesmo quando esses planos incluíam populações que viviam em situações socioeconômicas que as impossibilitavam de exercer essa participação.

Os novos marcos legais, a começar pela Constituição Federal de 1988, colocam a descentralização no centro dos debates sobre democratização, na medida em que são introduzidas alterações significativas no quadro de distribuição de poderes, responsabilidades e recursos entre as esferas governamentais. Peixoto (2013) destaca que foi com base nessa prerrogativa que a discussão sobre a descentralização começou a ser apontada como saída para o impasse político e institucional do Estado Brasileiro, acusado de excessivamente centralizador e incapaz de atender às demandas mais urgentes de boa parte da população, principalmente em relação ao atendimento de suas necessidades básicas.

De acordo com França (2004), no Brasil a ênfase maior dada à descentralização da educação começou a configurar-se, de fato, a partir da década de 80, no contexto da denominada redemocratização da sociedade brasileira, cuja conjuntura abriu espaço para a participação dos cidadãos na vida em sociedade. As pautas de reivindicação, dentre outras coisas, exigiam condições de organização política relativas à participação intervencionista das propostas do estado e ainda passaram a defender mais recursos para a educação.

Para subsidiar, entretanto, o novo projeto de educação na segunda metade dos anos de 1990, foram aprovados importantes atos normativos, dentre eles, destaca-se a Emenda Constitucional nº 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef)⁴⁷ e que impulsionou a descentralização via

⁴⁷O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou entre 1997 e 2005, incentivou o crescimento das matrículas no Ensino Fundamental regular e a crescente municipalização desta etapa da Educação Básica, mediante o atrelamento de recursos a serem

municipalização do ensino fundamental e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (Lei 9.394/96).

Desse modo, o tema da descentralização que foi assunto de intensos debates e projetou-se, potencialmente como uma questão estreitamente relacionada ao processo de democratização. Leme (1992), afirma que a descentralização acabou por transformar-se em notória bandeira política e ideológica, na controvérsia legada pela questão do federalismo como uma “linguagem política”, recoberta pelo discurso descentralizador.

Ciseski (1997, p. 17) analisando alguns discursos que justificam a racionalidade da descentralização, apresenta algumas concepções:

A *neoliberal* que opera através de uma lógica economicista quando fundamenta as propostas de descentralização na necessidade de: arrocho do gasto público; privatização da contratação de pessoal docente; transferência ao setor privado do maior número possível das escolas. A *geo-política* que pretende desconcentrar a administração do Estado para: conquistar plena ocupação do território; promover o desenvolvimento regional; conquistar a integração das regiões isoladas do conjunto da nação. A da *eficiência administrativa*, às vezes interligada com a anterior, cujos objetivos são: controlar e fazer mais eficiente o processo de tomada de decisões e delegar a capacidade de executar, mas baseada em critérios previamente estabelecidos por autoridades no nível central.

Em contraposição a esses modelos, Ciseski (1997) anuncia ainda que é possível distinguir a lógica de inspiração **democrático participativa**, pois esta tem por finalidade outorgar maior autonomia de decisão, poder e recursos às instâncias comunitárias e regionais para resolver os conflitos que se dão em nível educacional.

Ciseski (1997) apresenta em seu estudo uma importante contribuição acerca da diferença entre **descentralização e desconcentração**, que têm sido empregadas como sinônimas, e em razão disso, apresentada como proposta de solução para o impasse político e institucional do Estado brasileiro e para a superação das diversas dificuldades que o sistema educacional tem enfrentado nas últimas décadas. Esses conceitos não são sinônimos, uma vez que não objetivam os mesmos fins. Sobre isso, a autora faz as seguintes diferenciações, descritas no quadro comparativo abaixo:

repassados à matrícula. Já o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi aprovado em dezembro de 2006, em substituição ao Fundef, cujo prazo de vigência esgotava-se no final desse ano. Como se pode ver pela própria denominação, o atual Fundo amplia o raio de ação em relação ao anterior, estendendo-se para toda a educação básica (Cf. SAVIANI, 2007).

QUADRO 1- COMPARATIVO DE SIGNIFICAÇÃO ENTRE DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

DESCONCENTRAÇÃO	DESCENTRALIZAÇÃO
Mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente e maior divisão de tarefas.	Não significa apenas dispersão físico-territorial das agências governamentais, ou maior divisão de tarefas, mas descentralização (divisão/distribuição) do poder.
Não ameaça as estruturas administrativas consolidadas.	Envolve profunda modificação nas estruturas administrativas.
Continua a subordinação política, técnica e financeira de estados e municípios frente ao Governo Federal.	Implica em transferência de poderes do nível central para o nível local.
Reparte encargos e serviços e delega funções.	Reparte opções e decisões, reconhece direitos e atribui responsabilidades.
É um processo cujo objetivo é assegurar a eficiência do poder central, refletindo um movimento “de cima para baixo”.	É um processo que procura assegurar a eficiência do poder local, refletindo um movimento “de baixo para cima”.
Não conta com mecanismos de controle social e transparência no processo decisório.	Abre as portas do Estado à participação da população organizada, criando mecanismos político-institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante, aceitando as pressões daí advindas.

FONTE: CISESKI, 1997 com alteração para organização desta dissertação.

Embora sejam em muitas situações empregado como sinônimos, esses conceitos possuem sentidos diferenciados e não objetivam os mesmos fins, ainda que se apresentem como proposta de solução para o impasse político institucional do Estado brasileiro e para a superação das inúmeras dificuldades que o sistema educacional tem enfrentado nas últimas décadas.

Peixoto (2013) lembra que dentre os produtos mais significativos da história da educação no Brasil destaca-se o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, ao contemplar de forma mais explícita a necessidade da descentralização, ainda que essa problemática esteja presente desde a época colonial, sendo, inclusive, pauta de discussão presente nos textos legislativos, o que resultou na criação dos sistemas públicos de ensino, inicialmente em âmbito estadual, através da Constituição Federal de 1934 e 1946 e, mais recentemente, na esfera municipal na Constituição Federal de 1988. Esse movimento foi retomado na década de 1940, com o fim do Estado Novo, e na década de 1960, com o golpe militar de 1964. Entre idas e vindas é importante salientar que a descentralização do ensino foi sempre apresentada como portadora de um conjunto de vantagens, embora nem sempre totalmente verdadeiras

(PEIXOTO, 2013). No entendimento da autora, a descentralização seria propiciadora de uma ação de política educacional menos burocratizada, além de possibilitar maior flexibilidade às mudanças curriculares e ainda contribuir para uma gestão mais democrática nas escolas.

Desse ponto de vista, que se apresenta como um movimento complexo contraditório, pois pode incentivar uma maior proximidade da população em relação ao poder público municipal em comparação com o estadual ou federal, proporcionando a oportunidade de uma gestão mais democrática, ou o inverso, ou seja, as circunstâncias podem gerar uma gestão subordinada às oligarquias locais.

Quando se considera a aplicação de medidas de política, verifica-se que essa municipalização começa a se concretizar efetivamente na década de 70, conforme dispositivos firmados na Lei 5692/71, que reformulou a Lei 4024/ 61, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nos aspectos relacionados ao ensino de 1º e 2º graus, configurando-se desse modo uma política educacional traçada no âmbito de projetos federais, induzindo a municipalização do ensino através da transferência de encargos para os municípios, sem o correspondente investimento financeiro neste nível de sistema (PEIXOTO, 2013).

Embora esse enfoque tenha ganhado força após a Constituição Federal de 1988, o movimento em direção à descentralização da educação não se constituiu em privilégio do Brasil nas décadas de 80 e 90, em cujo período observa-se no País profundas reformas políticas e econômicas, que se estendem da redemocratização política, à liberação e à privatização de sua economia (SOUZA e FARIA, 2004).

Ao longo dessas décadas, havia uma preocupação, principalmente por parte dos países latino-americanos, em torno da reforma de seus sistemas educacionais, que ainda apresentava traços bastante fortes das sequelas decorrentes dos longos períodos de regime autoritário nos quais predominavam políticas de falta de investimentos na área da educação (SOUZA e FARIA, 2004).

Souza e Faria (2004) observam que no Brasil, foram vinte longos anos em que o país esteve sob o controle da ditadura militar, colhendo índices educacionais negativos em um nível alarmante. Esses índices começaram a ser publicados e noticiados propositalmente em um cenário em que se evidenciava o processo de globalização, de disseminação do ideário neoliberal e de reestruturação produtiva, transformando-se como alvo de críticas o caráter centralizador, resultante dos tempos ditatoriais, mas, sobretudo, decorrente da influencia da

crise e esgotamento do Estado Keynesiano, ainda que no Brasil o Estado de Bem Estar Social nunca tenha existido.

De fácil apelo, a descentralização, enquanto proposta genérica era acolhida por praticamente todas as forças do universo político. Leme (1992, p. 4) lembra que “não se registrou uma oposição de maior envergadura”. Dado seu grau de abrangência, abarcava tanto as reivindicações dos defensores da recuperação financeira dos Estados e Municípios, quanto as demandas por maior participação política dos setores excluídos do processo decisório durante o período autoritário. Esse interesse pela descentralização também era representado por grupos que tinham interesses na cena política. O esgotamento financeiro do Estado central havia levado certos grupos de empresários a se deslocarem em busca de privilégios, do plano federal para o regional e setorial.

Nessa arena de interesses e concepções distintas, o discurso descentralizador agregava demandas variadas e polissêmicas. Ora por democratização e participação, ora por desconcentração de recursos e por favorecimentos fiscais e cartoriais, o que em parte, explica a adesão decidida de governantes. Como já foi mencionado anteriormente, o fenômeno descentralização não acontece isolado das demandas sociais. Ao contrário, ocorre no contexto político, define-se como resposta de natureza intrinsecamente política – pois o conceito de poder é crucial para sua compreensão, já que condicionam o funcionamento de estruturas e processos descentralizados.

De acordo com Leme (1992), as propostas descentralizadoras na constituinte de 1988, do ponto de vista político, convergiam genericamente para uma maior desconcentração do poder central, o que correspondia às demandas por maior democratização, e, por extensão, tinha grande aderência ao federalismo, pois é descentralizado por natureza e tem como caracterização essencial a adoção de alguns princípios básicos como a distribuição de competências, autonomia e participação, cujas categorias serão discutidas e aprofundadas no decorrer deste trabalho. Embora seja preciso ressaltar que a consagração do princípio da autonomia só ganha efetividade na medida em que os Estados dispunham de recursos para provê-la através do federalismo fiscal em que as unidades da federação são dotadas de competências para tributar e gerar receitas, de moto a obter recursos para exercerem autonomamente suas administrações.

Por essas e outras razões, a proposta de descentralização sempre foi tratada na condição de forte prioridade na pauta dos constituintes, pois, entre outros fatores, nela estava

embutida a discussão de pontos fundamentais do federalismo, como o fortalecimento político e econômico das unidades federadas que o próprio contexto de transição e de dificuldades econômicas contribuía para enfatizar.

No sentido posto acima, evidencia-se que o processo de descentralização no Brasil consolidou-se a partir de leis e emendas constitucionais que propõem uma gestão descentralizada, redistribuindo responsabilidades entre os órgãos federais e as instâncias municipais, (FRANÇA, 2004) e ganhou destaque em face do sistema federativo – Regime de Colaboração entre a União, os Estados/DF e os municípios, autonomia local e gestão pública, um novo modelo político-administrativo. Isso, na busca de reverter a tendência centralizadora, autoritária e tecnocrática que marcou a história e o contexto político brasileiro, visando modernizar a estrutura administrativa dos entes federados em prol de uma gestão democrática e participativa.

Um importante processo vivido nesta fase de redemocratização da sociedade brasileira que é importante destacar foram os embates que ocorreram na definição de princípios de gestão democrática do ensino, envolvendo todas as instâncias de poder público, quando foi desencadeado um movimento educacional de caráter expansivo, que reivindicava não apenas a questão do acesso a escola, reivindicava-se, além do acesso, sobretudo, a permanência e qualidade do ensino público.

Dentro dessa questão, discutia-se ainda a evidência de uma grande concentração de poder nas mãos do Estado Nacional e, dentro dele, o poder executivo, em detrimento dos demais poderes e instâncias subnacionais que ficavam subordinadas aos interesses das políticas do poder central.

Esse movimento representado por diferentes frentes da sociedade organizada, lideranças políticas, em especial de partidos de *esquerda*, mantinha-se radicalmente em oposição às matizes do modelo de gestão de políticas definidas centralmente e direcionadas para beneficiar a elite. Nas pautas do movimento, reivindicavam pela mudança dessa política centralizada burocraticamente e autoritária em sua essência, reflexo do caráter centralizador do Estado brasileiro, marcado pela centralização do poder, concentração de renda e pela ausência de canais de controle social, capazes de dar visibilidade e transparência às ações governamentais nas mais diferentes esferas públicas.

Esse legado que é herança de um país colonizado de cultura escravocrata tem contribuído, sobremaneira, para que interesses particulares e corporativistas tenham primazia

sobre interesses coletivos, inviabilizando o atendimento das necessidades básicas de uma parcela significativa da população em políticas sociais como saúde, habitação e educação.

Ao aprofundar o estudo sobre essa questão em sua gênese, Leme (1992), destaca que a vigência do federalismo torna-se mais problemática quando diz respeito a países que não viveram uma efetiva ruptura com o passado oligárquico e cuja história política foi marcada por períodos autoritários. É o caso do Brasil e do intrínseco conflito centralização/descentralização a ele subjacente.

Pelo menos no âmbito da lei, a Carta Magna de 1988, facultava aos Municípios o direito de emitir normas e a estabelecer políticas, viabilizando, com isto, a implantação do Regime de Colaboração e não mais a manutenção de relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder (União, Estados e Municípios). Garantia ainda às instâncias municipais criarem seus próprios sistemas de ensino, atribuindo, dessa forma, autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, uma vez que, até então, a esfera municipal detinha apenas sistema administrativo (SOUZA e FARIA, 2004).

Nesse sentido, compreender as políticas educacionais, sobretudo no campo da gestão, passa antes pela necessidade de reconhecer os condicionantes histórico-estruturais que conformaram a sociedade brasileira e que até hoje marcam nossas instituições, principalmente no campo educacional em que o agravante decorrente desse processo de descentralização tem se delineado por um movimento contraditório, uma vez que a gestão das políticas educacionais tem sido fortemente influenciada pela centralização das decisões na esfera Federal sobre as esferas subnacionais, ou pela negação de participação dos sujeitos sociais nos processos decisórios nos diferentes espaços e instituições como nas secretarias executivas e municipais de educação e nas escolas públicas.

Assim, empreender um estudo no campo da gestão educacional tendo como eixo a descentralização, implica na tarefa de compreender a gestão não mais como um ato ligado a procedimentos técnicos ou didático-metodológicos, mas, sobretudo, como uma ação reflexiva que toma em seu contexto histórico, político e econômico, a produção de diretrizes governamentais, em âmbito nacional e internacional.

Nesse sentido, não se pode compreender a administração/gestão educacional sem considerar o contexto de produção das definições políticas⁴⁸ e das condições históricas

⁴⁸Segundo Werle (2006), há três contextos das políticas. O contexto amplo de influências e disputas em que os discursos são construídos, o contexto de produção dos textos das definições políticas em que o poder central se faz interveniente e muito presente, e o contexto da prática, em que são recriadas e reinterpretadas essas mesmas

determinadas em que esta se consolidou, uma vez que elas refletem as contradições sociais e a correlação de forças existentes na sociedade, em determinado período, contribuindo tanto para a conservação do poder centralizador, como contraditoriamente para a transformação social.

Azevedo (1997), em uma abordagem histórica, destaca os marcos da política educacional, procurando discutir as vertentes do Estado e suas correlações no trato das políticas educacionais, sendo, segundo ela, condicionadas por valores autoritários que presidem as relações sociais brasileiras, valores estes arraigados em nossa cultura desde os tempos coloniais. Esse modelo explica a persistência de um padrão educacional excludente e seletivo que nega o direito à escolarização básica e de qualidade à maioria da população.

Compreendendo a educação como uma política pública, na qual os governos definem, organizam e materializam as mudanças para a área em questão⁴⁹, a autora salienta que essas ações do Estado podem ser representadas pelas leis, pelo planejamento, pelo financiamento e pelos programas educacionais sob o discurso de neutralidade, mas que na verdade atendem os interesses de um parcela da sociedade, à medida que inculcam valores e ideologias através dos seus “bem intencionados *pacotes* educacionais”.

Partindo desse pressuposto, compreendemos que a realidade não pode ser vista de forma neutra ou abstrata. Do mesmo modo, o conceito de Administração/Gestão e democracia, cujo enfoque trata do nosso objeto de pesquisa, não pode ser analisado fora dos condicionantes da sociedade de classe. Por esta razão, faz-se necessário aprofundar e refletir sobre essas categorias e a polissemia que esse termo carrega, haja visto que nossa pesquisa mergulhará na análise das configurações da gestão a partir de uma política pública educacional que orienta para os princípios da gestão democrática.

No que concerne ao termo administração/gestão este pode ser utilizado de maneira generalizada pelos mais variados sujeitos, embora tais termos assumam diferentes significados, defendendo projetos diferentes para o grupo que o utiliza, de modo também diferente. São, portanto, conceitos em disputa e, portanto, serão utilizados de acordo com os interesses daqueles que dele se apropriam.

No centro da discussão sobre a reforma do Estado nos anos de 1990, outra questão que se fazia presente era o debate sobre a governabilidade e a crise do capital, as relações

políticas. A autora adverte ainda que a transferência de sentidos de um contexto para o outro é sujeito a “deslizamentos interpretativos e processos de contestação” (WERLE, 2006, p. 35).

⁴⁹ Para efeito desta pesquisa, compreende-se “política pública” como a “materialidade” da intervenção do Estado ou, em outras palavras, os recursos disponíveis pelo Estado para materializar definições e encaminhamentos para a sociedade (Azevedo, 1997).

entre controle e democracia, e a possibilidade de criação e implementação de novos padrões interativos intergovernamentais. No entanto, com foco nesse debate, modifica-se o eixo central da discussão que se desloca da importância da participação social na definição das políticas, para a conquista de uma gestão participativa foi deslocado, para dar lugar a outra concepção de gestão das políticas públicas, a qual apontava para a necessidade de reorganização das próprias instituições ou dos órgãos gestores de se adaptarem aos desafios postos pelas relações de mercado, tais como a conquista da qualidade, da eficácia e da eficiência (CAMINI, 2009).

Verifica-se então, a partir da década de 90⁵⁰, com a reforma do Estado brasileiro, novamente uma expressiva intervenção dos organismos internacionais na proposição e financiamento de projetos para o setor público e privado. Além de atuar como articulador da interação econômica entre as nações, sobretudo as mais pobres, esses organismos desempenham um papel estrategista na inculcação do modelo neoliberal de desenvolvimento político e econômico. As influências desse modelo, são predominantes na área do financiamento, da cultura e, principalmente, nas indicações de descentralização pela modalidade da municipalização colocada desde a Lei 5. 692/71, que pontuava as intenções governamentais direcionadas no sentido de garantir o processo de transição do período da ditadura militar para a democracia, no final de 1970 e início dos anos 80 (FRANÇA, 2004).

No cenário político e educacional na década de 90, os processos de desconcentração e descentralização no sistema educativo, que defendidos como respostas às insuficiências para resolver os diversos problemas estruturais do Estado, especialmente no que diz respeito a assegurar o alcance dos objetivos das políticas sociais, não lograram êxito. Isso porque, a ideia de descentralização passou a ser associada à de individualização e a de privatização, cujo objetivo de descentralização remete-se as relações orientadas pelo mercado (FRANÇA, 2004).

As políticas educacionais brasileiras, foram orientadas em grande medida, pelas diretrizes dos organismos internacionais que concebem a educação como estratégia de desenvolvimento econômico e social, capaz de colaborar para a inserção de países em desenvolvimento no mundo globalizado; e também pela influência exercida pelo Banco

⁵⁰ É importante destacar que a intervenção desses organismos internacionais na educação brasileira iniciou bem antes da reforma educacional dos anos 90. De acordo com França (2004), a partir de 1970, a reforma educacional brasileira já era regida pelas orientações internacionais que recomendava aos países endividados a diminuição do gasto público em face do processo de descentralização educativa.

Mundial na construção de um modelo homogêneo de educação no qual é enfatizada a formação do capital humano para se adequar aos novos padrões de acumulação e a melhoria da qualidade da educação básica.

A educação é aqui considerada essencial dentre as políticas e estratégias de desenvolvimento econômico, social e cultural, pois ela se apresenta como uma possibilidade de preparação dos países em desenvolvimento para o enfrentamento da concorrência de uma economia globalizada (CABRAL NETO e CASTRO, 2005).

Segundo Cabral Neto e Castro (2005), em um cenário com essas características, o direito à educação deixa de estar subordinado à construção de uma sociedade democrática, entendida como aquela que desfruta da presença efetiva das condições sociais e institucionais, que possibilita ao conjunto de cidadãos a participação ativa na formação do governo e no controle da vida social. Concomitante a esse processo, estabelece-se uma relação orgânica entre cidadania e competitividade e os atributos do direito à educação passam a ser pensados a partir de uma visão mercantilista de organização social.

As diretrizes delineadas por esses organismos buscam construir um consenso sobre os rumos das reformas educacionais nos países da América Latina. Na busca por reformulação do referido consenso, definem-se no âmbito dessas instituições, pelo menos, três grandes objetivos assim expressos: a) colocar a educação e o conhecimento como elementos centrais da nova estratégia de desenvolvimento, em decorrência da contribuição que ela poderia prestar às dimensões econômica e social; b) promover mudanças substanciais no modelo tradicional de gestão, propiciando as condições necessárias para o delineamento de um esquema gerencial, estruturado em novas bases, com vistas a permitir a abertura do sistema, o estabelecimento de novas alianças e o processo de descentralização; c) melhorar os níveis de qualidade de aprendizagem pela adoção de medidas implementadas tanto a nível macro quanto a nível micro do sistema educacional.

Nesse contexto, a política da globalização neoliberal e de padronização das políticas educacionais, nos países da América Latina, adotou como estratégia a descentralização e a desestruturação dos setores econômicos e de serviços de caráter estatal. Acentuou-se também na década de 90, o apoio do Banco Mundial a medidas educacionais de caráter descentralizador. Segundo Peixoto (2013), as análises do Banco apontavam a organização do sistema de ensino como um dos principais obstáculos para a melhoria da qualidade

educacional, tendo em vista, principalmente, os custos considerados elevados de manutenção de um sistema centralizado.

Os defensores do neoliberalismo argumentavam que todas essas transformações ocorridas naquele momento foram necessárias no governo de Fernando Henrique, pois naquele contexto, as agências financiadoras internacionais (FMI, Banco Mundial etc.) solicitavam aos países em desenvolvimento que reduzissem gastos públicos, privatizassem suas empresas públicas e, nas atividades custeadas pelo estado, encontrassem novas formas de recurso.

Nas palavras de Santos (2011), as orientações encaminhadas por essas agências financiadoras internacionais faziam parte de uma ação global e essa ação sugeria aos Estados Nacionais a constituição de um novo papel, segundo o qual deveriam deixar sua posição de estado que promove o bem-estar-social para a condição de estado mínimo. No entanto, logicamente se faz mínimo quando é para garantir os benefícios das políticas de bem-estar social, mas que se apresenta bastante forte quando se trata da regulação das políticas educacionais e controle da sociedade civil. Nesse contexto, é importante destacar a distinção entre descentralização e desconcentração, porque embora essas categorias sejam em várias situações tratadas como sinônimos, na verdade não as são. A descentralização em nenhum momento pode ser confundida com a *desconcentração*. De acordo com Mendes (2009), a desconcentração é procedimento eminentemente interno, significando, tão somente, a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de acelerar a prestação do serviço em que as decisões foram tomadas no centro do poder.

Reforçando essa ideia, Paro (2001) adverte que é preciso estar atento em relação à autonomia administrativa para não confundir descentralização de poder com “desconcentração” de tarefas. Além disso, no que se refere à gestão financeira, é preciso estar atento para não identificar autonomia com abandono e privatização. “A descentralização do poder se dá na medida em que se possibilita cada vez mais aos destinatários do serviço público sua participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisões” (PARO, 2001, p. 84).

Na desconcentração o serviço que era centralizado continua centralizado, pois que a substituição processou-se apenas internamente, no que se refere a delegação de responsabilidades, mas sem que o poder decisório fosse compartilhado. Ainda nesse caso, as atribuições administrativas são outorgadas a vários órgãos que compõem a hierarquia,

criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho.

Paro (2010), ao discutir os conceitos centrais envolvidos na Administração Escolar, revela que essa administração possui um componente de gerência enquanto controle do trabalho alheio, que guarda semelhança e tem determinações semelhantes ou coincidentes com as da gerência que se dá no nível da produção capitalista, a qual serve de mediação da exploração do trabalho pelo capital.

Por outro lado, Peroni (2011, p. 9) afirma que “descentralização, assim como autonomia e participação, são as bases fundamentais da proposta de gestão democrática, construída historicamente pelos educadores, mas que foram ressignificadas nesse processo de redefinição do papel do Estado para com as políticas sociais”.

Quando se fala em participação é importante esclarecer e distinguir o que é a participação formal e a participação real. Não é raro que se conceda ao povo a possibilidade de participar em atividades políticas secundárias, que podem dar a sensação de serem fundamentais, mas que não afetam o poder de decisão da classe dominante, enquanto se nega o direito de participar naquilo que é realmente decisivo. Segundo Dallari (1984, p. 92):

Participação real é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais. Isso não quer dizer que a participação política só é real quando leva imediatamente a obtenção de todo o resultado desejado. Os interesses particulares dos indivíduos e dos grupos participantes podem ser conflitantes, como também podem ser divergentes as concepções do bem comum. Isso obriga a atitudes de conciliação e muitas vezes só permite avanços gradativos no sentido de algum objetivo político. Assim, portanto, só existe verdadeira participação política quando ela for real, assegurando a todos e a cada um a possibilidade de influir nas decisões políticas.

Considerando esses pressupostos e os seus desdobramentos no que concerne à discussão sobre as políticas educacionais, compreendemos que estas são construídas em um campo de disputas que envolve desafios e limites de toda ordem. A materialidade do Estado se expressa de forma conjuntural nas políticas, envolvendo a relação sociedade, Estado e educação. Se a educação explicita-se como um espaço de cidadania, não é possível, sob a orientação do projeto “burguês”, ofertar as políticas educacionais fora dos conflitos de classes, ainda que o Estado aparente uma tendência predominantemente universalista, o que não é o caso brasileiro.

Do mesmo modo, o modelo proposto pela administração pública gerencial, que, segundo seus defensores, atualiza a administração burocrática que se baseia em processos, controles preventivos, controle dos procedimentos, assegura que estar evitando o nepotismo e corrupção, sem preocupação com a eficiência. Já a administração gerencial, por sua vez, adota outras estratégias, como a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, considerando que estes são modos muito mais eficientes de gerir o Estado e constituem-se em recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado (CAMINI, 2009).

Conforme definição de Bresser – Pereira (1997), as principais características da nova administração pública gerencial são:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controles dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou “corpos” de estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder do Estado não está envolvido;
- f) Transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos, através do controle social direto, do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos e ainda da formação de quase mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado (BRESSER – PEREIRA, 1997, p. 42).

Conforme preconiza o autor, a administração gerencial tem características próprias, uma vez que ela é orientada para o cidadão-cliente e para a obtenção de resultados pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.

Em linhas gerais, implica na ênfase da gerência de contratos, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e a vinculação da remuneração por desempenho.

Essa análise leva-nos a refletir que ao propor o Plano de Ações Articuladas, o governo federal por meio do Ministério da Educação estabelece em certa medida, seu papel protagonista, na definição das políticas educativas em âmbito nacional, estabelecendo, como sempre fez historicamente, seus mecanismos de controle e regulação de sistemas. Tal ação implica na perda da autonomia dos demais entes federados e na relativização da descentralização, nos discursos oficiais desde as reformas do estado ocorridas em 1990, que trazem a descentralização, a participação e autonomia, como conceitos estreitamente associados ao princípio da gestão democrática, contrapostos à tendência centralizada de gestão nos moldes do sistema capitalista. Sob esse aspecto, Barroso explica que:

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo (LESSARD, BRASSARD & LUSIGNAN, 2002 apud BARROSO, 2005, p.35).

Uma das bases para sustentação dessa análise está relacionada ao fato de o governo federal ter estabelecido a Criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador com pontuação que varia na escala de pontuação de zero a dez. Com base nesse indicador, o governo seleciona os municípios que receberão recursos da União e assistência técnica adicionais. (CAMINI, 2009). Ou seja, na medida em que mantém sua política de avaliação institucional já instituída, o MEC enfatiza indicadores de “qualidade” através da Prova Brasil/SAEB e do IDEB como forma de verificar o desempenho, mantendo, portanto, seu poder regulador e de controle, condicionando o recebimento dos recursos técnicos e financeiros à pontuação dos municípios, garantindo, dessa forma, seu papel de protagonista, ao passo em que apenas desconcentra as ações, delegando tarefas aos demais entes federados.

De acordo com Oliveira, (2009), a naturalização de políticas que vinculam as capacidades de escolha e ação individual à transformação institucional, traduzida na idéia do estabelecimento do compromisso de todos com a educação, como se os baixos níveis de desempenho fossem resultado da falta de compromisso e não de outras carências, atribui à educação certo voluntarismo que é contrário à noção de direito público assegurado. A

vinculação dessas políticas à utilização de técnicas de fixação de objetivos e de medição de desempenho, tais como as metas traçadas para 2021/2022 (atingir média 6.0 no IDEB), permite descentralizar ações, comprometer os atores locais, mas permanecer administrando a distância. Sobre essa questão, Oliveira afirma ainda que

A idéia de que a melhoria da educação básica é compromisso de todos e só se dá com o envolvimento de toda a sociedade é recorrente nas políticas educacionais a partir dos anos 1990. O apelo ao compromisso social para com a melhoria da educação básica é fundado na noção de que a educação é responsabilidade da família e dos indivíduos e que a escola pública necessita do apoio de todos os segmentos para cumprir seu papel de educar. Esse argumento recorrente é bastante retórico no sentido que insiste em um discurso que evoca práticas de envolvimento e responsabilização social – como se estivesse nas mãos de cada indivíduo, em particular, melhorar o mundo, melhorando a educação – quando se sabe que fatores estruturais intra e extraescolares são determinantes do baixo desempenho obtido nos exames de “medição” de qualidade. (OLIVEIRA 2009, p. 206).

Nesse caso, o poder central por meio dos seus instrumentos de diagnóstico, avaliação e controle continua a exercer seu papel de regulador estatal, só que dessa vez de uma forma reelaborada. E nessa lógica, os mecanismos de participação coletiva que possibilitam a gestão democrática através de todos os segmentos da sociedade deixam de ser considerados e, quando aceitos, exercem apenas a função de gestores de resultados, fragilizando a sociedade civil e esfacelando cada vez mais a participação popular efetiva em processos de decisão.

2.5. OS CONSELHOS MUNICIPAIS E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

O debate sobre a democratização da educação pública, embora longe de ser equacionada não é uma questão nova. Oliveira (2011, p. 91) lembra que “apesar de estar colocada como uma demanda crescente na constituição da esfera pública nacional, desde os primórdios do século XX, é só no período pós-Segunda Guerra Mundial que sua defesa assumirá um carácter mais ofensivo”.

Nesse estudo, centraremos a discussão sobre os conselhos⁵¹ partir da década de 1980,

⁵¹ Apesar de terem uma longa tradição no pensamento crítico, o termo conselho, derivado do latim *consilium*, apresenta, desde os registros de documentação da antiga Roma, diferentes conotações, que vão do significado de aconselhamento a reunião para decisão de assuntos públicos. Os conselhos são estruturas políticas que se

sobretudo a partir da CF de 1988 e no debate posterior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (Lei nº 9.394/1996) no contexto da democracia e do federalismo, haja vista que foi apenas no final dessa década, com as lutas pela redemocratização após o período de ditadura militar, que debates em favor da redemocratização acabaram por influenciar o ânimo de vários setores da população a lutar por maior espaço nas decisões políticas do Estado e o Brasil construiu uma estrutura institucional complexa para coordenar as ações dos três níveis de governo na provisão pública da educação básica, considerando o tripé composto pelos conceitos de democracia, cidadania e participação.

Isso faz emergir um novo regime de ação pública, descentralizado, no qual são criadas novas formas de interação entre o poder público e a sociedade, através de canais e mecanismos de participação social.

Como mecanismos ou canais de participação nos diferentes espaços da educação, surgem os Conselhos Municipais, Conselhos de Escolas e mais recentemente os Conselhos de acompanhamento dos diferentes fundos para a manutenção e desenvolvimento do ensino público. É verdade que os conselhos são mecanismos de controle de longa data e por muito tempo, foi usado apenas como instrumento de conciliação pelas elites, mas nos moldes em que surgem na década de 1980 é um instrumento inteiramente novo.

Para Gohn (2011, p. 111), o debate sobre os conselhos como instrumentos de exercício de democracia “esteve presente entre setores liberais e de esquerda, em suas diferentes matizes”, mas ainda assim esses conselhos constituem-se como espaços de caráter duplo e, como tal, são carregados de contradições, pois:

Os conselhos poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferências de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda, instrumentos de acomodação de conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente. [...] A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças

encontram entre as mais antigas registradas na história humana, e sua existência pode ser constatada já nas primeiras civilizações da Antiguidade mesopotâmica. (Brasil, 2004)

sociais, no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. (GOHN, 2011, p. 111)

Dessa dualidade pode ocorrer, de um lado, a ampliação do espaço público na medida em que atuar como agentes de mediação dos conflitos remando contra as tendências das políticas neoliberais de “suprimir os espaços de mediação dos conflitos; mas, de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do empowerment⁵², do sentido de pertencer aos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo” (GOHN, 2011, p. 112).

Ao fazer uma análise dos conselhos no contexto neoliberal, Leher (2004) lembra que a apropriação feita pelo capitalismo, pelo pensamento liberal e pelo neoliberalismo aos conselhos tem um sentido completamente diferente da compreensão do pensamento da esquerda, representado por movimentos sociais de educadores, sindicatos e intelectuais políticos engajados e comprometidos com o processo de democratização.

Enquanto para este último (esquerda), os conselhos têm a função de assegurar a auto-organização e autodeterminação dos trabalhadores, para os liberais e, sobretudo para os neoliberais, “os conselhos são instrumentos para ampliar a privatização do estado, conforme a lógica do capital” (LEHER, 2004, p. 30).

Sobre esse aspecto, Leher lembra o período em que o mundo presenciou a experiência do fascismo e das ditaduras militares, nas quais os governos lançaram mão dos conselhos para garantir formas de articulação dos trabalhadores, dos empresários e do governo, em favor da harmonia do capital:

Implicava construir formas de entendimento e de negociações corporativas, dentro dos próprios conselhos, de modo a impedir que conflitos, embates e lutas sociais aflorassem. Tratava-se de diminuir a autonomia e, principalmente, a crítica dos movimentos sindicais de esquerda, muito intensa na primeira metade do século XX. Os conselhos surgem como uma forma de cooptação e de “consenso” social (LEHER, 2004, p. 30).

No campo educacional, a experiência brasileira mostra que tanto no período colonial quanto na velha república ou até após o período da ditadura militar, os conselhos foram

⁵² **Empowerment** é um conceito de Administração de Empresas que significa "descentralização de poderes", ou seja, sugere uma maior participação dos trabalhadores nas atividades da empresa ao lhes ser dada maior autonomia de decisão e responsabilidades. Disponível em: www.significados.com.br/empowerment/

usados para amortecer os conflitos sociais, configurando-se em conselhos técnicos, negando o espaço para discussão efetiva da política educacional.

O que se observa a partir do aprofundamento de uma análise histórica dos conselhos, desde sua origem e de suas incapacidades na manutenção de suas orientações fundantes e do sentido de suas metas, é que são as tensões que se colocam entre o que é proclamado e o que realmente acontece na materialização de suas ações.

No entanto, para se materializar de fato, a democratização exige acesso e participação. E esta última, por sua vez, para se efetivar exige a organização de processos de formação dos cidadãos de maneira a lhes permitir acesso à informação sobre o modo de funcionamento não apenas do Estado, como de todas as instâncias governamentais que prestam serviço à sociedade por meio do atendimento ao público.

Segundo Bordenave (1992, p. 28), a participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje. Nesse sentido, o autor destaca dois tipos de participação: a participação *voluntária*, na qual o grupo é criado pelos próprios participantes, embora haja uma ressalva nesse aspecto de que nem sempre a participação voluntária surge como iniciativa dos membros do grupo. Poderá ser provocada por agentes externos que os ajudam com a finalidade de manipular ou atingir interesses previamente estabelecidos.

O segundo tipo de participação é a *concedida*, que, por vezes, reflete a ideologia necessária para o exercício do projeto de direção-dominância da classe dominante, presente nos discursos dos organismos e sistemas oficiais. Pensando no nível da participação e no limite em que se dá este envolvimento por parte dos atores sociais, podemos verificar que nas políticas educacionais o envolvimento da sociedade e dos cidadãos, como por exemplo, através dos conselhos, deveria ir além da formulação e da tomada de decisão. A atuação da sociedade, no que se refere à participação, deve atingir a própria gestão dos recursos, a fiscalização e o controle das políticas públicas.

Segundo Mendes (2010, p. 138), a participação como forma de imposição de normas ou “regulação de cima” nada tem a ver com a proposta de participação como sustentáculo do controle social. Segundo a autora, reconhecer o papel da participação popular na construção de uma sociedade justa e democrática, não significa defender a tomada do poder pelos proletários e a derrubada do estado burguês como forma de concepção leninista de Estado, mas sim de verificar formas de cidadania ativa no direcionamento destes.

A participação, em seu sentido pleno, pode ser caracterizada por uma força de ação consciente, em que os membros de uma unidade social reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na determinação da dinâmica dessa unidade, de sua cultura e de seus resultados. Como bem reflete Bordenave, “os sujeitos sociais só desenvolverão seu potencial pleno em uma sociedade que permite e possibilite a participação de todos, o futuro social da *humanidade* somente dar-se-á numa sociedade participativa” (p.17) [grifo meu]. Cabe ainda nesse contexto, diferenciar o conceito de participação do conceito de adesão. Segundo Camini (2009, p. 240):

[...] a participação implica envolvimento direto dos sujeitos em todas as fases de desenvolvimento da política, com respeito às diferentes posições desses grupos sociais com poder de decisão na definição dos programas e das ações a serem executadas, já a adesão pode significar apenas o consentimento, a aceitação e a vinculação a um processo não necessariamente construído com a participação dos sujeitos e, portanto, não está de acordo com os princípios da gestão democrática.

Partindo desses pressupostos, sobretudo na lógica da configuração do Plano de Ações articuladas, implica-nos a tarefa de definir o conceito de participação como um conceito polissêmico que pode servir a diferentes interesses, visto que os estilos de participação ideologicamente reforçam uma dada posição política e, nesse sentido, existem diversas arenas ideologicamente bem definidas, em que diferentes sujeitos agem em favor dos seus interesses particulares e dos seus representados.

Nesse processo de luta pela hegemonia ocorrem processos de disputa, conflito, contradições, negociações, que por sua vez passam pelas mediações políticas tecidas pelos grupos ou classes sociais. Sobre a participação nos processos decisórios, Leme (1992, p. 53) afirma que:

[...] a participação no processo decisório é de interesse de todas as forças políticas e dos setores nelas representadas. Seja por reais propósitos democratizantes, seja pela necessidade de cálculo empresarial, seja pela necessidade de velhos privilégios num contexto de incertezas, seja ainda pelas resistências dos excluídos do novo pacto do poder.

Nossa compreensão parte do princípio de que por conta das assessorias técnicas, financeiras e transferências redistributivas aos estados subnacionais, o governo central ainda continua dispondo de seus instrumentos de controle e centralizando em suas mãos os recursos

e a autonomia sobre os demais entes federados. Essa é uma característica que se acentuou ao longo de todo o período autoritário, mas que de certa forma continua latente, embora revestido de um discurso democrático.

Contra a construção democrática pesa o legado das gerações que viveram o autoritarismo do período colonial ao período de domínio das oligarquias e dos coronéis, que viveram experiências de relações sociais baseadas na falta de impessoalidade, sendo caracterizadas, portanto, por relações ancoradas no apadrinhamento político, na barganha, nas práticas clientelistas e na utilização privada do Estado.

Assim, muitas experiências de participação continuam a ser meros rituais de formalidade, posto que o poder decisório continua centrado no gestor ou em uma instituição. Isso significa dizer que, modelos de participação que negligenciam as decisões ou a partilha do poder no coletivo e onde as demandas não emergem, de fato, da sociedade, mas provêm dos interesses e valores das elites, só servem de fato para reproduzir relações definidas pela lógica da sociedade de classe capitalista. Nelas as inovações não produzem mudanças estruturais, ao contrário, elas são resultados de redefinições dos valores que objetivam a manutenção do status dessa mesma classe social.

Segundo Mendes (2010), tais considerações nos remetem a pensar e analisar ainda o conceito de Cidadania que, assim como a democracia e a participação, é inerente aos princípios da proposta de gestão democrática, uma vez que a participação popular de fato só acontece quando quem participa exerce efetivamente sua cidadania. Aquela que emerge dos movimentos sociais em defesa da escola pública, que por sua vez se contrapõe ao modelo que é proposto pela gestão gerencial, em que os “direitos inalienáveis à vida como liberdade e igualdade, se mostram apenas formal”. Cabe lembrar que o termo Cidadania é presente e também polissêmico nos discursos provenientes das mais diferentes esferas da sociedade. Sobre essa questão, Mendes (2005) afirma que embora esse conceito de cidadania tenha sido incorporado estrategicamente pelo discurso das elites conservadoras, sua materialidade está mais relacionada aos deveres do que aos direitos dos cidadãos. CISESKI (1997) pondera que as classes privilegiadas não têm medo da cidadania quando ela se restringe aos direitos do cidadão como eleitor. Pelo contrário, este cidadão é estimulado a acreditar, já que é por meio do voto, que nesse contexto exercem sua cidadania.

De acordo com a autora, o que de fato esses grupos elitistas temem é a cidadania democrática, ativa, que implica em um grande salto qualitativo entre o cidadão que é

meramente eleitor, contribuinte e obediente às leis, e àquele que exige a igualdade através da participação, da criação de novos direitos, novos espaços e da possibilidade de novos sujeitos políticos e novos cidadãos ativos. Nesse sentido, essa cidadania ativa distingue-se, portanto, da cidadania passiva - aquela que é outorgada pelo Estado, com a ideia moral do favor e da tutela.

Quanto ao conceito de autonomia, Barroso (1996) observa que este conceito está ligado à ideia de autogoverno, em que os sujeitos se regulam por regras próprias. No entanto, o autor lembra que a autonomia é sempre relativa e limitada, uma vez que somos sujeitos interdependentes:

A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, podemos ser em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis (BARROSO, 1996, p. 17).

Percebe-se, no entanto, que no campo das políticas educacionais, a história não se dá de forma linear, é um espaço de disputa no qual as mediações atenuam propostas que em diferentes momentos e contextos variam em função desta ou daquela classe, expressando as correlações de forças existentes na sociedade e, nesse sentido, o conceito de gestão e de democracia toma como pressuposto a sociedade enquanto classe, comportando, assim, visões diferenciadas no que se diz respeito à compreensão desses conceitos.

Compreender os limites e as possibilidades de gestão democrática implica na interpretação das suas diferentes dimensões. Não basta que as instâncias de poder transnacional ou nacional instituem políticas educacionais, mesmo com a “participação” da sociedade, para que as mudanças aconteçam no âmbito da escola. A construção de uma cultura de gestão democrática não acontece por fora do complexo e multifacetado processo de consolidação da democracia.

Nessa perspectiva, é preciso considerar as particularidades de cada contexto e as mediações que se processam no âmbito políticos, administrativos e ideológicos, uma vez que no campo de disputa de interesses entre as classes, (MENDES, 2010, p. 23) a oferta dessas políticas públicas seria uma forma indispensável para administrar conflitos. Nessas

circunstâncias, a mediação expressa relações concretas e vincula mútua e dialeticamente momentos de um todo, em que são travadas relações contraditórias, reciprocamente imbricadas, podendo ainda, essa mediação ser reprodutora da estruturação ideológica reinante ou crítica.

Os avanços no sentido de garantir a democratização e a qualidade social das políticas públicas dependem, pois, da correlação de forças que se estabelecem a cada momento histórico em que essas forças sociais apresentam suas demandas. Nesse embate, não se pode perder de vista que na disputa pela ampliação dos ganhos relativos da sociedade civil a democratização da gestão, por meio da participação no desenvolvimento da política educacional brasileira, é fundamental. E essa importância não se dá apenas no nível do discurso que propaga os valores no plano ideológico sobre a realidade, mas, sobretudo, nas ações e práticas que demandam divisão de responsabilidades e competências dos entes envolvidos, descentralização do poder, planejamento educacional (planos de educação e censos escolares), de modo a buscar o compromisso comum com a qualidade de ensino para superação de decisões impostas ou a simples transferência de encargos, sem que haja o repasse devido dos meios e recursos necessários constitucionalmente garantidos pelas leis e regulamentos no plano das políticas sociais sob a tutela do Estado Direito.

Seguindo essa linha de raciocínio, trataremos no tópico seguinte acerca da discussão sobre Federalismo e Regime de Colaboração no Brasil, além da possibilidade de uma efetiva competência nas esferas públicas governamentais, por meio do compartilhamento de ações entre os níveis de governo como instrumento que possibilite uma boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial, na educação básica, que inclusive foi o grande enfoque do discurso propagandeado pelo governo federal ao instituir o Plano de Metas e a sua materialização por meio do Plano de Ações Articuladas. Entretanto, a compreensão das atuais políticas depende do permanente aperfeiçoamento do processo de articulação, responsabilidades/competências implícitas na dinâmica federativa e no Regime de Colaboração para identificar nessa dinâmica não só os ordenamentos jurídicos mais gerais, mas a particular regulamentação em âmbito do poder local.

3 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NAS DIRETRIZES DO PDE/PMCTE: uma abordagem a partir do regime de colaboração entre os sistemas na oferta do ensino no contexto do Plano de Ações Articuladas (par)

Esse capítulo objetiva apresentar uma análise do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação – PMCTPE, tendo em vista as discussões das Diretrizes do Decreto 6.094/2007, que retrata os indicadores de democratização da gestão da educação no PAR, dentre outras questões. Trata-se de identificar, nos discursos, as posições oficiais, mas sempre procurando relacioná-las aos elementos teóricos adequados à interpretação de aspectos tidos como relevantes na análise dessa política educacional, cujos aspectos conceituais desenvolveremos a partir do item seguinte.

3.1 FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO: Institucionalidade, limites e possibilidades

O recorte de análise sobre a democratização da gestão educacional como processo de aperfeiçoamento democrático implica na necessidade de compreender a dinâmica federativa, bem como os possíveis impactos que essa dinâmica pode produzir na gestão e na organização dos sistemas públicos que resguarda a autonomia dos entes federados (União, estados e municípios). A Constituição Federal de 1988 defende formalmente o princípio de colaboração nas políticas públicas, de modo que assegurem os direitos dos cidadãos com base nas conquistas que constam nos seus ordenamentos jurídicos universais.

O debate acerca do federalismo e do Regime de Colaboração, foi amplamente discutido no período que antecedeu a Constituinte, subjacente às propostas descentralizadoras, ganhou forças, sobretudo, com a Constituição Federal de 1988.

Conforme o Art. 1º da Constituição Federal de 1988, o Brasil é definido como uma República Federativa formada pela indissolúvel união entre os estados, municípios e o Distrito Federal. A garantia dessa estrutura apoia-se no princípio de cooperação tratado nos artigos 1º, 18, 23 e § no 4º do artigo 60 da mesma Constituição Federal, pois, conforme a CF, ratificada pela Lei de Diretrizes e Bases Lei nº 9.394/96, o intuito do princípio de colaboração é garantir a articulação entre os entes federados, na perspectiva da

democratização, da universalização, da qualidade, da inclusão, da igualdade e da diversidade (BRASIL, 2004).

O artigo 211 esclarece sobre o modelo federativo, apresentando as seguintes características:

a) a divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, atribuindo responsabilidades importantes aos municípios; b) a adoção de elementos matizadores da descentralização, no sentido de tornar um elemento relevante para um país tão desigual, onde a União desempenha um papel fundamental, produzindo diretrizes e normas nacionais, somando-se a sua função redistributiva e supletiva a fim de garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios; c) *articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem e, nesse sentido, desenha-se o federalismo cooperativo proposto para a área educacional* (GUEDES; FRANÇA; FERREIRA, 2014, p. 290- *com os meus grifos*).

Pautado nesses princípios, o de Regime de Colaboração constitui-se em alternativa diante da pluralidade de sistemas, ao articular ações e competências dos entes federados que toma forças nas prerrogativas legais para contemplar o princípio da universalização e o conceito de educação básica como direito de todos.

Como vimos anteriormente, o princípio colaborativo é tratado pela LDB 9.394/96, cujo texto remete ora para a responsabilidade das três esferas, ora para articulações mais diretas entre a esfera estadual e a municipal. No artigo 5º da referida lei, o acesso à educação é de responsabilidade do Estado e do Município, neste aspecto, cabe à União procedimentos de assistência técnica e financeira. (WERLE, 2006).

Em corroboração com essa ideia, podemos trazer o pensamento de Camini (2009), em que a autora observa que o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, (Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996) incorporou tendências internacionais em relação às concepções orientadoras das reformas na área da educação, considerando: flexibilidade curricular; flexibilidade de organização administrativa e financeira, com a consolidação da implementação de processos de descentralização e autonomia das redes de escolas; possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar; probabilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado e aproveitamento de estudos concluídos com êxito, só para citar como exemplos.

Não podemos negar que o Regime de Colaboração caracteriza-se enquanto instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal, de 1988. De acordo com a definição do MEC:

Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a consertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido (BRASIL/PDE, 2007, p. 10 –11).

Esse compartilhamento de competências públicas, tanto no que se refere às questões técnicas quanto financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento de ações voltadas para a educação, só é possível em uma perspectiva cooperativa ou colaborativa, por conta da dinâmica federativa.

Segundo Abrucio (2010), o federalismo⁵³ é uma forma de organização territorial do Estado e vigoram com princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos e, grosso modo, constitui-se como uma forma bem sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre os níveis de governo. O modelo federativo brasileiro, instituído na década de 1960, foi desenhado para auxiliar o Estado na promoção do crescimento, no desenvolvimento econômico e no contexto específico de forte centralização política e fiscal.

Esse modelo de estado federativo foi concebido em oposição às estruturas centralizadoras dos Estados unitários. Todavia, a acepção clássica da forma federativa de organização do Estado supõe a coexistência de estados autônomos em um espaço nacional, que se estabelece um equilíbrio - que é essencialmente conflitivo – entre a instância central e os diversos centros de poder dotados de autonomia governativa. (LEME, 1992). Em certa

⁵³No sentido etimológico, a palavra vem do latim *foedus*, que significa pacto. Nesse sentido, seu funcionamento deriva da própria palavra à medida que “este arranjo territorial de poder envolve um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas”. “O objetivo é compatibilizar o princípio da autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando em uma divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO, 2010, p. 41).

medida, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e na elaboração das políticas públicas, além de ser necessária a negociação ou ação conjunta entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles.

Para Abrucio (2010), o federalismo decorre de duas condições interdependentes: “a existência de uma heterogeneidade que divide uma nação (territorial, étnica, linguística, socioeconômica) e a necessidade de uma ideologia nacional que garanta uma unidade e diversidade, autonomia e interdependência” (ABRUCIO, 2010, p 44), uma vez que o Federalismo no Brasil vincula-se à temática do desenvolvimento, sendo um dos fatores constitutivos da organização federal de nosso Estado e processa-se através das transferências fiscais, utilizadas como mecanismos de redistribuição inter-regional.

Em relação ao Regime de Colaboração, a Constituição Federal, em seu artigo 211, instaura o referido regime - reformulado pela Emenda Constitucional, de 12 de setembro de 1996. O Regime de Colaboração abrangerá três instâncias do Estado na organização dos sistemas de ensino, ficando com a seguinte formulação:

A união organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 2008, p.218).

Nesse sentido, as competências materiais comuns podem ser definidas como aqueles serviços públicos que devem ser prestados por todos os entes federados, sem preponderância e de forma cumulativa, para garantir a equalização das condições de vida em todo o território de um Estado organizado em bases federativas.

É importante destacar que o Regime de Colaboração é um dos mecanismos da matriz cooperativa ou intraestatal do federalismo, no qual o pressuposto básico desse modelo cooperativo é o estímulo a uma maior integração entre as políticas, com ênfase na equalização⁵⁴ de condições de vida em todo o território nacional, embora haja uma forte ingerência do poder indutor da União, na definição de formas de colaboração para a educação

⁵⁴ Equalização traz etimologicamente o prefixo *equi*, do latim *aequ(i)-*, de *aequusa -um*, significando “igual, plano, liso, justo”, derivado do latim “*equidade*”. No que se refere aos estudos sobre federalismo, tratar da questão da equalização significa discutir duas questões relevantes: o (des)equilíbrio vertical (distribuição de encargos, competências e recursos entre governo central e governos subnacionais) e o (des)equilíbrio horizontal (diferenças entre governos subnacionais na capacidade de prestação de serviços públicos) (PRADO, 2006, apud ARAUJO 2013).

e da relação que esse ente federado estabelece diretamente com os municípios (ARAÚJO, 2013).

WERLE (2006) lembra que, embora a Constituição Federal de 1988⁵⁵ esteja em vigência há mais de vinte anos, o debate acerca do Regime de Colaboração está inconcluso, é intenso e controverso e algumas análises indicam uma retração da descentralização, embora a própria Constituição tenha reconhecido o município como ente capaz de organizar a educação local e valorizar sua interlocução na federação.

Desse modo, concordamos com a autora quando ela afirma que a ideia de colaboração deve se entendida para além de um procedimento administrativo, consistindo em uma cultura de relacionamento a ser incrementada em todos os níveis de ensino e todas as instâncias políticas a que a educação está inserida. Daí a necessidade de um Regime de Colaboração que envolva desde a busca de definições até a “a intencionalidade expressa por uma direção, por uma proposta que explicita normas de colaboração e de um modo de administrar a educação que implique trabalho autônomo, porém, compartilhado, colaborativo entre as instâncias do Estado” (WERLE, 2006, p. 24).

No campo das políticas educacionais, a Constituição Federal propõe um sistema de colaboração entre os entes federados, conforme os artigos 208, 211 e 212, ao definir que União, estados, municípios e o Distrito Federal devam organizar seus sistemas de ensino em Regime de Colaboração.

Diferentemente do que fez com a saúde criando um sistema único, a Constituição Federal de 1988 admite a pluralidade de sistemas na educação. Essa prerrogativa admite não apenas uma delegação ou descentralização político-administrativa entre os entes federados, mas a possibilidade de uma descentralização caracterizada por procedimentos de participação, colaboração, cooperação, supremacia do interesse público sobre o interesse privado, o que significa exercício autônomo e igualitário da titularidade jurídica na definição do modelo organizacional e no exercício de suas competências, desde que respeitadas as normas da constituição (WERLE, 2006).

A União parte do pressuposto de que os estados, os municípios e o Distrito Federal, enquanto Unidades Federativas, devem conjugar esforços para efetivar esse Regime de

⁵⁵Dentre os marcos legais que dão base e sustentação ao Regime de Colaboração, apresentamos a Constituição Federal de 1988 (CF) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/1996 que defendem a ação de cooperação entre os entes federativos: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, na busca de se construir o Regime de Colaboração.

Colaboração e Cooperação, já que todos esses entes são igualmente autônomos, desde que não extrapolem o que reza a Constituição, poderão, autonomamente, organizar seus sistemas de ensino.

No entanto, Abrucio (2010) ao analisar a relação mais específica da educação com a história do federalismo brasileiro, alerta para algumas questões, como o dualismo de competências, da hierarquia perversa na definição das funções dos entes e ainda da dificuldade de se criar mecanismos de coordenação intergovernamental em meio à crescente complexificação do sistema educacional e aponta ainda três questões que, segundo ele, tornaram-se peça-chave do novo modelo de política pública:

A descentralização, em especial na sua tradução como municipalização, forma tomada como capaz de gerar tanto a melhoria da gestão como a democratização do sistema de ensino; a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e do Plano Nacional de Educação; e um diferenciador da educação frente aos outros setores, a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica (ABRUCIO, 2010. p. 40).

Mesmo com todos os planejamentos e dispositivos legais, a trajetória da política nem sempre se dá como é definida nos documentos constitucionais. Foi o que aconteceu na Constituição Federal no que se refere à dinâmica federativa, que tem apresentado várias dificuldades. Para resolver essas dificuldades, houve a necessidade de redefinição de alterações legais (constitucionais e infraconstitucionais), que marcaram as duas últimas décadas, possibilitando a abertura de novos programas direcionados ao nível municipal (como ajuda às prefeituras e o repasse de poder e recursos à comunidade local) e pela ativação de arenas intergovernamentais, tendo como objetivo definir melhor o funcionamento da educação em sua dinâmica federativa, com o objetivo de garantir “[...] o sucesso da combinação da descentralização com diretrizes nacionais e cooperação intergovernamental maior” (ABRUCIO, 2010, p. 40).

Abrúcio (2010) destaca quatro aspectos que, segundo ele, são essenciais nessa forma de estado: a) compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes; b) garantia dos direitos federativos por intermédio da constituição e de sua interpretação; c) garantia da diversidade sociocultural e/ou da redução das assimetrias socioeconômicas entre as esferas governamentais; d) instituição de arenas institucionais que garantam aos pactuantes (governos

nacionais e subnacionais) a representação política de cada um, o controle público entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e decisão sobre assuntos com impactos intergovernamentais.

A consideração desses aspectos leva em conta os problemas de ação coletiva que se apresentam e não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, já que as políticas públicas precisam ser elaboradas, garantindo a participação e a cooperação entre todos os atores territoriais.

É nesse cenário que o Regime de Colaboração deve se apresentar como uma estratégia para resolver essas questões. Corroborando com a discussão, Souza e Faria (2004) avaliam que o desafio posto ao Regime de Colaboração e a Gestão Democrática dos sistemas públicos de ensino no Brasil constituem-se na definição e na consolidação de estratégias que sejam, de fato, exequíveis e que deem conta do conteúdo democrático apontado nos textos constitucionais, de modo a alicerçar suas instituições políticas e atos legais em âmbito local, como as Leis Orgânicas Municipais, os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

Souza e Faria (2004) lembram que ao longo dos anos de 1980, no Brasil, a recuperação das bases do Estado federativo deu-se através do processo de democratização (eleições diretas e descentralização fiscal), com impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais, embora essa nova responsabilidade pública da gestão tenha passado a funcionar como um dos elementos da barganha federativa, expressando ainda a manutenção de práticas clientelistas do passado, corroborando com o que afirma Arretche (2002, p. 27), de que “a negação do autoritarismo e da centralização – federalismo e descentralização, não implicam engenharias políticas gêmeas”.

Enfim, o Regime de Colaboração envolve, portanto, a busca de definições que explicitem normas de colaboração e de um modo de administrar a educação que implique trabalho autônomo, porém compartilhado e colaborativo entre as instâncias do Estado.

Diante dessa defesa, a luta pelo federalismo e, sobretudo, pela efetivação do Regime de Colaboração, está ligada às aspirações das diversas e diferentes áreas do imenso território brasileiro que, segundo Arretche (2002), não coloca sobre nós o problema de choques de nacionalidades, de agressões culturais ligadas às disparidades étnicas ou religiosas, mas o problema da dependência econômica de certas regiões em relação a outras, de dissimetrias nas relações econômicas, de transferências de recursos encobertos em políticas de preços

administrados. Essas são algumas das questões que precisam ser analisadas, considerando os dilemas para a implementação de políticas descentralizadas em um país tão heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais.

De acordo com Abrucio e Costa (1998), o próprio Governo Federal, como um dos entes federativos, deve ser reformado para adquirir um novo papel no plano das relações intergovernamentais. Segundo os autores, com a descentralização das políticas, o perfil administrativo da União tem de ser totalmente redesenhado, de modo que ela possa assumir funções de coordenação, supervisão e controle de políticas, além de sua necessária atuação na correção das desigualdades regionais, considerando que o Brasil é um país federado com muitas diferenças regionais, tanto socioeconômicas quanto culturais.

Sob esse aspecto, algumas das questões por nós levantadas, que pretendemos responder com base na pesquisa empírica, referem-se ao Regime de Colaboração e sua necessária relação com os entes federados, implícita nas ações do PAR.

Com base na revisão bibliográfica e na vasta literatura na qual nos apoiamos, a descentralização tende a se identificar com a desconcentração, visto que a União, enquanto espaço de poder, apenas delega ação às instâncias subnacionais, mantendo as decisões. Essa ingerência⁵⁶ e permeabilidade⁵⁷ se dão por meio de convênios, contratos, aditivos, que mais que transferência de responsabilidade do centro para a ponta do sistema, revela-se como forma de controle, pois a “instância que toma a iniciativa do convênio, nesse caso, o poder Central, define competências, áreas de ação, estipula critérios, determina prazos que devem ser seguidos pela outra parte conveniente, que se subordina a tais regras para receber recursos e partilhar da divisão das verbas” (WERLE, 2006, p. 31).

Sendo a permeabilidade uma condição de participação na partilha de recursos e de *poder*, as instâncias municipais aderem aos programas, planos e projetos concebidos pela

⁵⁶ Entendida como um conjunto de práticas político-administrativas de influência e intervenção, de penetração de umas instâncias sobre as outras. A ingerência envolve concessões, negociações, omissões político-administrativas, revelando certa prevalência das instâncias que a produzem sobre as demais. A ingerência manifesta-se numa conjuntura como revelação e como condensação de relações de poder. Para que haja ingerência de uma instância sobre as outras é necessário que os espaços de cada uma estejam relativamente separados e delimitados, e especializadas as funções. A ingerência envolve uma certa prevalência das instâncias mais altas que encobrem, sob a forma de delegação, descentralização ou auxílio, uma relação que implica uma certa passividade e adesão dos demais (WERLE, 2006, p. 30-32).

⁵⁷ A permeabilidade é uma característica concomitante e, conseqüente à ingerência, consiste em um conjunto de assentimentos e práticas político-administrativas que permitem e favorecem a penetração das intenções e práticas de umas instâncias sobre as outras. A permeabilidade envolve também concessões, negociações, falta de posicionamento crítico e omissões político-administrativas, revelando uma certa subordinação e dependência da instância que a pratica, caracterizada como permeável diante das demais (WERLE, 2006, p. 32).

União e as incorporam a seus planos de ação, criam cargos e um espaço estrutural nas secretarias municipais de educação para viabilizar e executar tais ações descentralizadas. Para isso, o governo federal lança os “pacotes” com orientações sob a lógica da gestão em busca da eficiência por meio de acordos para cumprimento de metas preestabelecidas cujas diretrizes assentam-se nos resultados, como se verá a seguir.

3.2 ORIGEM, CONCEPÇÕES E DIRETRIZES DO PDE/PLANO DE METAS TODOS PELA EDUCAÇÃO

Ao longo dos últimos séculos, a educação através dos discursos oficiais tornou-se um dos requisitos para promover aos indivíduos o acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, consistindo em uma condição necessária para usufruir outros direitos constitutivos do estatuto da cidadania.

É importante destacar que as políticas públicas são decorrentes dos diversos processos de mobilizações, debates e conflitos entre grupos sociais de vários segmentos da sociedade, que conseguem inscrever suas demandas na agenda de governo, considerando a correlação de forças, e que a “análise de qualquer aspecto da política educacional brasileira necessariamente precisa considerar o contexto em que se insere, a forma como o Estado brasileiro formula e implementa políticas públicas” (CAMINI, 2009, p. 199).

A materialidade da oferta da educação pública está regulamentada em lei por meio do Regime de Colaboração, respeitada a atual estrutura federativa nacional, por meio do poder central que propõe ações coordenadas e complementares para diminuir as desigualdades inter e intrarregionais resultantes das condições econômicas assimétricas entre as instâncias subnacionais, bem como a distribuição das competências pelos legisladores aos entes federativos, que redundam em diferentes condições que esses possuem em ofertar a educação.

Assim, é o dispositivo legal que põe em vigência o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, é o Decreto nº 6.094/2007, estabelecendo pela União Federal em Regime de Colaboração com os Municípios, Estados e o Distrito Federal, com a participação das famílias e da comunidade uma parceria mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação.

No estudo do PAR (Planos de Ações Articuladas), nosso interesse pelo Regime de Colaboração é apenas o de analisar em que medida as ações que são geradas para

aperfeiçoamento da gestão, no município, se inserem nas competências dos entes federados envolvidos para verificar como se dão as iniciativas de compartilhamento dessas ações, tendo em vista caracterizar o estilo de gestão no PAR.

Vale ressaltar que o PAR assumiu uma dimensão nacional e, diferentemente de outros programas e projetos federais, ele é atualmente uma das mais expressivas estratégias do governo federal no setor educacional, que promete materializar o Regime de Colaboração entre a União e os Municípios.

A educação escolar torna-se um instrumento de “prioridade nacional” para regulação dos espaços internos e externos do país, que necessita atender às exigências dos acordos internacionais e a moralização do setor público e político. Segundo Cabral Neto (2004, p. 62),

A competição internacional exige hoje alto grau de instrução para todos...[...] a prioridade do ensino fundamental é central na campanha de mobilização nacional...[...] a necessidade da cidadania é reafirmada em todos os programas. Falar em cidadania é símbolo de boas intenções no ordinário da política.

Aliada a esse discurso do direito, a educação alia-se às reivindicações de lutas pela democratização da educação que, por sua vez, também são incorporadas e ressignificadas por grupos empresariais brasileiros, empregando o discurso de ‘educação para todos e todos pela educação’ e apresentando propostas alinhadas com as reformas educacionais implementadas em vários países europeus e latino-americanos, a partir da década de 1990.

A organização da educação, no contexto das mudanças exigidas pela reestruturação produtiva, estruturada de acordo com a atual fase do sistema capitalista, levou o MEC a lançar, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), colocando à disposição dos Estados, municípios e do Distrito Federal uma política educacional pautada em instrumentos de avaliação que se justificam pela melhoria da qualidade de ensino.

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder federal, foi realizado um movimento de aproximação com o empresariado, ocorrendo certo distanciamento de suas bases originárias. Talvez, isso explique, de certo modo, o porquê do MEC, ao formular o PDE, ter feito uma interlocução com a referida parcela da sociedade e não com os movimentos dos educadores. (SAVIANI, 2009, p. 32).

Segundo Camini (2011, p. 16), o PDE foi apresentado como reunião de um conjunto de programas novos anunciados, outros já em andamento e, “a cada instante, mais acréscimo

de novas ações introduzidas no percurso de sua implantação, compreendendo ações que abrangem principalmente a educação básica”. O PDE foi pensado com o propósito de agrupar todas as ações e projetos no âmbito da educação que já vinham sendo desenvolvidos através das secretarias do MEC, como por exemplo, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e diversidade, Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação profissional e Tecnológica, dentre outras.

De acordo com Peroni (2013), o PDE estrutura-se em torno de quatro eixos de ação, abrangendo a Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional; e Alfabetização e Educação Continuada; Alfabetização e Diversidade; Secretaria de Educação Básica; Secretaria de Educação profissional e tecnológica, além de agrupar ações e projetos desenvolvidos no âmbito da educação por outros ministérios.

Com o objetivo de promover uma Política Nacional de condução e orientação da Educação Básica - envolveu três níveis do governo e os diversos setores da sociedade civil, com acordos entre a União e os governos subnacionais, com o intuito de consolidar um federalismo cooperativo e de assegurar a universalização do ensino obrigatório, no ano de 2007 - o então Ministro Fernando Haddad oficializou o Plano Desenvolvimento da Educação (PDE). A sua efetivação se deu pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril, de 2007, que sistematiza as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e, por isso, foi estabelecido o Plano de Ações Articuladas (PAR), como se verá mais adiante.

O documento “O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas” (BRASIL/2007) justifica a razão de ser do PDE, como necessidade de enfrentar a desigualdade de oportunidades educacionais, uma vez que, de acordo com o MEC (2008), o Plano Nacional de Educação/2001 apresentava um diagnóstico dos problemas educacionais. No entanto, deixava em aberto as ações que deveriam ser materializadas para possibilitar a melhoria da qualidade da educação. Desse modo, o PDE apresentou-se como um conjunto de programas cuja finalidade é dar sequência às metas quantitativas do Plano Nacional de Educação/2001, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação.

No Brasil, essa política, de forte cunho gerencialista, foi constituída a partir do movimento empresarial Todos pela Educação⁵⁸, o qual, segundo Shiroma, Garcia e Campos

⁵⁸ Em 2006 realizou-se a Conferência Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina, promovido pela Fundação Lemann, Fundação Jacobs e Grupo Gerdau, com apoio do Preal. Os representantes das empresas brasileiras reunidos elaboraram um documento sobre educação: “Compromisso Todos Pela Educação”. Os setores dominantes, após a articulação política dos grupos econômicos em prol do

(2011, p. 233), foi “criado por um grupo de intelectuais orgânicos do capital”, e estes, por sua vez, iniciaram a realização de diversos eventos, durante dois anos, propondo um grande pacto pela educação com sindicatos, sociedade educacional e civil, que logo ganhou adesão da mídia. “Os empresários se antecipam e pautam a agenda governamental: reafirmam o papel do Estado redefinindo, no entanto, o sentido e o significado da educação pública” (*ibidem*, p. 226). O movimento propõe mobilizar a iniciativa privada e as organizações sociais do terceiro setor para atuar junto com o Estado no provimento da educação.

Segundo o ex-ministro da educação, Paulo Renato Souza, o fato de o setor privado organizar eventos para discutir melhoras aos sistemas educacionais da região latino-americana é uma novidade. Ao explicar as razões para as proposições dos empresários, Souza associa-se aos argumentos dos teóricos neoliberais, afirmando que tal iniciativa indica que “o Estado sozinho não é capaz de resolver esses graves problemas num período curto de tempo” (SOUZA, 2006). O argumento de ineficiência do Estado tem sido utilizado para justificar a necessidade da intervenção dos empresários nas questões sociais e educacionais e, ao mesmo tempo, para dar visibilidade às suas ‘propostas salvadoras’ recomendadas pelo setor privado.

Esses grupos empresariais, por meio do Movimento Todos pela Educação, deram a direção da política educacional e promoveram, em consenso, cinco metas propostas a serem alcançadas até 2022, a saber:

Meta 1- Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; Meta 2- Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; Meta 3- Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano; Meta 4- Todo jovem de 19 anos com Ensino Médio concluído; Meta 5- Investimento em Educação ampliado e bem gerido; Aperfeiçoamento da gestão e da governança da Educação (BRASIL, 2008).⁵⁹

A partir dessas metas, o movimento propõe a divulgação e o monitoramento da educação no país e passa a intervir nos parâmetros de qualidade, divulgando amplamente o que considera gestão de sucesso, com uso das inovações didáticas e tecnologias ofertadas por seus próprios parceiros. Em consonância com a proposta descrita acima, o governo federal, através do Ministério da Educação (MEC), criou em 2007 o Plano de Metas Compromisso

movimento, passaram a atuar por meio de suas fundações privadas ou de suas Organizações Sociais, como Itaú-Social, Faça Parte, Ayrton Senna, Roberto Marinho, Gerdau, Victor Civita, Abril, Bunge, D’Paschoal, Bradesco, Santander, Vale, PREAL, Lemann, entre outros (EVANGELISTA, LEHER, 2012, p.7).

⁵⁹ Informações disponíveis no endereço: <http://www.todospelaeducacao.org.br>- Acesso em 10 de fevereiro de 2016.

Todos pela Educação e lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE, que, como o próprio nome já diz, é um plano que prevê o desenvolvimento da educação no Brasil com o objetivo de investir na educação básica através de projetos que envolvam toda a comunidade escolar por meio de iniciativas que garantam o sucesso e a permanência com qualidade do aluno na escola. Vale lembrar que o PDE assumiu todas as metas do Movimento, certificando a sujeição da política educacional ao consenso construído pelos empresários brasileiros.

Para a efetivação do PDE, simultaneamente, foi lançado o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que é composto por 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimentos dos alunos. O Plano objetiva a articulação das ações entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em Regime de Colaboração, envolvendo ainda a participação das famílias e da comunidade em prol da mobilização pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL/MEC, 2007).

A ferramenta de operacionalização do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação é uma das designações do PAR, segundo Saviani (2007). O MEC dispõe de assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais que aderem ao Plano de Metas, como parte da parceria estabelecida com esses entes federados. Conforme o diagnóstico de cada um, a proposta traduz o cumprimento de compromisso que implica em assumir as 28 diretrizes (no anexo B) estabelecidas no referido decreto. (CAMINI, 2011).

O Decreto 6.094/2007, em seu capítulo IV, parágrafo 5º, determina que “o apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas – PAR” (BRASIL, 2007). Assim, ao aderirem ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cabem também aos municípios elaborarem o seu Plano de Ações Articuladas (PAR).

O Plano de Ações Articuladas (PAR) apresenta-se como um instrumento de diagnóstico e de planejamento da educação por um período de quatro anos. É um plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional que segundo os defensores da política “possibilita a conversão dos esforços e das ações do Ministério da Educação, das Secretarias de Estado e Municípios, num Sistema Nacional de Educação”. (BRASIL, 2007). A elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 14, de 08 de junho, de 2012.

Na legislação, o PAR está sustentado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril, de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação,

pela União Federal, em Regime de Colaboração com municípios, Distrito Federal, estados e com a participação das famílias e da comunidade. Os programas e as ações de assistência técnica e financeira visam à mobilização social em busca de melhoria da qualidade da educação básica. Entretanto, ainda que o mencionado decreto seja o dispositivo legal que põe em vigência o PAR, sendo considerado o seu documento base, outras normatizações complementares foram sendo instituídas, no período de 2007 a 2012, para a regulamentação do PAR.

Ao desenvolverem um levantamento da legislação federal que regula o PAR, as autoras Barbalho e Lobo (2014) constataram que, até o período mencionado no estudo por elas apresentado, foram aprovadas vinte e três peças normativas que dispõem de forma direta ou indireta sobre o PAR, sendo que cinco dessas são resoluções que alteram e revogam outras já em vigor, uma medida provisória, um decreto e uma lei. (Consultar quadro anexo ao final da dissertação).

Conforme Barbalho e Lobo (2014, p. 12), “até o ano de 2012 não havia nenhuma lei referente ao PAR”. No entanto, o Decreto 6.094/2007, complementado pelas resoluções já aqui mencionadas, tratava dos critérios, parâmetros e procedimentos quanto à obtenção da assistência técnica e financeira da União que agora estão estabelecidas na Lei Ordinária de nº 12.695, de 25 de julho, de 2012.

O que se pode perceber, de forma mais geral, é que em virtude do caráter do PAR, todos os instrumentos legais a ele relacionados têm como centralidade o apoio financeiro da União e os procedimentos que os entes federados devem realizar para a obtenção de tal apoio.

Na dinâmica de construção do Plano, o diagnóstico e a elaboração são consideradas as primeiras etapas na esfera município/estado. Há ainda uma terceira etapa, a análise técnica, realizada pela Secretaria de Educação Básica do MEC (Ministério da Educação) e pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Após essa análise, o termo de cooperação com o MEC é assinado. A sua primeira vigência foi referente ao período de 2007 a 2011 e a segunda vigência ocorreu no período de 2011 a 2014.

O Plano de ações Articuladas – PAR, apresenta, segundo o MEC (2008), uma clara definição operacional que padroniza os procedimentos diagnósticos em todo o território nacional, podendo ser considerado como um dos principais diferenciais desse plano. Essa padronização ajuda a redefinir as responsabilidades de cada esfera governamental na implantação do plano, além de organizar as ações a partir das necessidades locais.

Para elaboração do respectivo Plano, o Ministério da Educação fornece aos entes federados, através da plataforma do SIMEC, vários documentos⁶⁰, a saber:

a) Indicadores Demográficos e Educacionais, contendo um conjunto de tabelas com dados demográficos e educacionais para cada município, estado e Distrito Federal, com o objetivo de auxiliar os entes federados a conhecerem melhor o perfil de suas respectivas populações e redes de ensino. As informações são atualizadas e mostram dados sobre população; taxa de escolarização; IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica); número de escolas, de matrículas, de funções docentes, entre outros.

b) Instrumento Diagnóstico - PAR Estadual 2011-2014: a aplicação desse instrumento tem caráter participativo, visando promover uma análise compartilhada da situação educacional da rede estadual e do Distrito Federal, para coleta de informações quantitativas e qualitativas. O instrumento está estruturado em quatro grandes dimensões, compostas por áreas de atuação e com indicadores específicos para cada área, totalizando 100 (cem) indicadores para os estados e 107 (cento e sete) para o Distrito Federal.

c) Manual de Elaboração do PAR Estadual (PAR 2011-2014): documento elaborado para orientar a aplicação voluntária dos instrumentos oferecidos aos estados e ao Distrito Federal para a elaboração do PAR 2011-2014, contendo orientações sobre todos os aspectos importantes e os principais procedimentos para o trabalho a ser realizado.

d) Instrumento Diagnóstico - PAR Municipal 2011-2014: a aplicação desse instrumento tem caráter participativo, visando promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal, para coleta de informações quantitativas e qualitativas. O instrumento está estruturado em quatro grandes dimensões, compostas por áreas de atuação e com indicadores específicos para cada área, totalizando 82 indicadores.

e) Manual de Elaboração do PAR Municipal (PAR 2011-2014): documento elaborado para orientar a aplicação voluntária dos instrumentos oferecidos aos municípios para a elaboração do PAR 2011-2014, contendo orientações sobre todos os aspectos importantes e os principais procedimentos para o trabalho a ser realizado.

f) Guia Prático de Ações do PAR Municipal: nesse documento estão os programas disponibilizados pelo Ministério da Educação e suas autarquias, com ações de

⁶⁰ Fonte: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>

assistência técnica e/ou financeira do MEC, que podem ser solicitados pelos municípios em seus respectivos planos, além de subações com execução pelo próprio município.

De posse dessas informações, seguindo as orientações dos decretos, resoluções e editais, os municípios para formular o PAR, inicialmente, firmam apoio ao Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação*, documento integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que traça critérios, parâmetros e procedimentos para a assistência técnica e financeira do MEC a projetos e ações educacionais.

Todo esse planejamento fica registrado no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) - ambiente virtual criado pelo MEC para inserir o diagnóstico e o PAR dos estados e municípios que fizeram sua adesão ao Compromisso.

De acordo com o Decreto 6.094/2007, a vinculação do município, estado ou Distrito Federal ao compromisso far-se-á por meio de termo de “adesão voluntária”, no entanto, de acordo com Camini (2009, p. 247), “essa estratégia de ação do MEC, quando propõe adesão envolvendo os municípios e estados em uma política nacional baseada em diretrizes já estabelecidas, pode caracterizar-se como uma forma de democracia induzida ou consentida”.

Essa constatação apoia-se no fato de que o próprio Ministério da Educação é quem se responsabiliza em formular as políticas a serem assumidas e implementadas pelos estados e municípios em colaboração, propondo inclusive a forma de organização, que se dá pela composição da equipe local ou comitê gestor. Nesse caso, o órgão gestor central responsável formula a política a ser assumida e implementada, em colaboração com as demais instâncias, apresentando através do instrumento do PAR um rol de ações e subações que podem ser escolhidas para execução, contando, para isso, com oferta de assistência técnica e financeira (CAMINI, 2009).

Outra questão pertinente é que todas as etapas do processo de construção e consolidação do Plano são implementadas por meio de um programa digital, disponível via internet e isso pode causar a impressão de que tudo acontece de forma rápida e eficiente. No entanto, Barbalho e Lobo (2014, p. 7) consideram que, embora esteja acessível via internet, a assistência técnica e financeira ainda é um processo demorado, visto que “a resposta do governo federal não é imediata e os municípios ficam dependendo da aprovação e da liberação dos recursos para o que foi solicitado”.

Na fase de adesão ao Plano, as equipes do MEC visitam cada município ou ente federado que aderiu ao Plano de Metas Compromisso, especialmente, aqueles com Índice de

Desenvolvimento da Educação (IDEB) baixo, levando informações sobre a situação educacional local, acompanhada de informações elaboradas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, com indicação da meta a ser atingida e a respectiva evolução no tempo. Esses dados são complementados no diálogo com os dirigentes – Prefeito ou Governador, Secretário de Educação, representantes dos Conselhos – e com outras pessoas envolvidas com a educação, assim, em conjunto – equipe do MEC e dirigentes – constroem o Plano de Ações Articuladas – PAR (MEC, 2007).

Como vimos, inicialmente, o PAR é concebido como um documento plurianual e constituído de quatro dimensões, dentre elas: a dimensão 1 (um), que é a Gestão educacional - ressalta a importância do compartilhamento de decisões e informações; a preocupação com a qualidade da educação e com a relação custo-benefício; a transparência (capacidade de deixar claro para a comunidade como são usados os recursos da rede escolar, inclusive os financeiros). Envolve a existência e o funcionamento de Conselhos Escolares (participação na construção do projeto político-pedagógico e dos planejamentos anuais, avaliação dos resultados da administração e ajuda na busca de meios para solucionar os problemas administrativos e pedagógicos, decisão sobre os investimentos prioritários); a existência, a composição e o funcionamento democrático de Conselhos Municipais de Educação (CME); Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); Conselho do FUNDEB; existência de projeto Pedagógico elaborado com participação dos professores e Conselho Escolar; existência e a implementação do Plano Municipal de Educação e os critérios definidos e de conhecimento público para escolha da direção escolar; Plano de Carreira para o Magistério; Plano de Carreira dos Profissionais de Apoio; o desenvolvimento da Educação Básica com ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso, de permanência e conclusão na idade adequada, entre outras questões incluídas para o diagnóstico dessa dimensão.

Cada dimensão é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos que representam algum aspecto ou característica da realidade a ser avaliada e expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida, qualificada e analisada.

Segundo Jannuzzi (2009, p. 112), no campo aplicado das Políticas Públicas, “os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda de interesse programático na área social”. Desse modo, esses indicadores

apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse, definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.

Ainda conforme esse autor, os indicadores prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo e a possibilitar o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil. Além de permitir o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais, como a proporção de pobres, taxa de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, proporção de crianças matriculadas em escolas etc. São, nesse sentido, indicadores sociais, ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social. Para esclarecer ainda mais sobre esse assunto, Jannuzzi (2009, p. 22) exemplifica que “tal como as fotografias, os indicadores procuram retratar – em geral, na forma de um número – um aspecto da realidade social”.

No Plano de Ações Articuladas - PAR, os indicadores baseiam-se nas diretrizes do Decreto 6.094/2007, que instituem o Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” e possuem para o MEC, um critério de pontuação que varia numa escala de 1 a 4, gerando grupos de indicadores de uma variável para possibilitar o julgamento de um objeto, em termos absolutos, ao confrontá-lo com certos critérios especificados (MAGALHÃES; FERNANDES, 2012).

Nessa perspectiva, o MEC trabalha ainda com alguns conceitos que tem como objetivo estabelecer a avaliação qualitativa da situação educacional dos estados e municípios brasileiros. Essas categorias classificam-se em *dimensões* que são definidas como agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou de um sistema, sobre os quais se emite juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam um retrato da totalidade local. É importante destacar que cada dimensão comporta áreas de atuação e cada área tem indicadores específicos, que são pontuados em quatro níveis de critérios.

Os critérios são os padrões que servem de base para a comparação, julgamento ou apreciação de um indicador, aplicados a todos os indicadores propostos, e correspondem aos níveis de descrição.

A pontuação 4 indica que a situação é positiva, ou seja, para aquele indicador não foram necessárias ações imediatas; a pontuação 3 aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, isto é, o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador. Portanto, as pontuações 3 e 4 não sugerem financiamento e nem apoio técnico porque não há necessidade de ações. Por outro lado, a pontuação 2 mostra uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos, sendo necessárias ações imediatas que podem contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. E a pontuação 1 revela que o município encontra-se em situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes, tendo como necessidade ações imediatas com possível apoio técnico e/ou financeiro do MEC. Por fim, os indicadores da condição NSA (Não se Aplica) representam situações em que não há possibilidade de registro pela falta de informação ou pelo entendimento conjunto de que a descrição dos critérios do indicador não refletem a realidade local.

De acordo com Uczak; Bernardi; Rossi (s.d, p. 8), o apoio técnico caracteriza-se principalmente pela:

[...] distribuição de kits pedagógicos, cursos de inicial e continuada, em nível de graduação, aperfeiçoamento ou especialização, melhoramento da estrutura física das escolas, distribuição de equipamentos de informática e materiais pedagógicos, melhoria de acervo bibliográfico, etc. O apoio financeiro caracteriza-se como repasse direto de recursos financeiros, para construção de centros de Educação Infantil, ampliação de quadras esportivas, melhoria e ampliação do espaço físico, etc.

Como é possível verificar, os indicadores que são pontuados pelo município com a pontuação 1 (um) e 2 (dois) representam suas maiores prioridades e para cada um deles o MEC apresenta uma ação para ser cadastrada que, por sua vez, desdobra-se em um conjunto de subações que poderão auxiliar os municípios a melhorar a situação do respectivo indicador. Já a pontuação 3 (três) e 4 (quatro) indica que a descrição é positiva ou satisfatória, então não precisa de nenhuma ação. Na versão do PAR 2011-2014, segundo Uczak, Bernardi e Rossi (s.d), é possível cadastrar ações independentes do critério de pontuação.

Ao realizarem um levantamento bibliográfico a respeito das produções publicadas sobre o PAR, no período de 2009 a 2013, nas principais fontes de publicações nacionais que tem como principal foco a área da Educação, como a Associação Nacional de Política e Administração em Educação – Anpae; a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa

em Educação – Anped; a base Scientific Electronic Library Online – *SciELO*, Nogueira e Gutierrez (2015) identificaram que o número de publicações sobre o PAR ainda é bastante limitado. Faz-se necessário, portanto, o aprofundamento de estudos e pesquisas em todas as dimensões do PAR, nessa complexa rede de ligações entre ações, projetos e programas que o compõem, e, conseqüentemente, as políticas educacionais que são incorporadas nas redes de ensino e, também, os mecanismos de gestão construídos para implantá-las.

Essa afirmação reitera a importância e a relevância de nosso estudo, que busca apontar os desafios na participação e no controle social da educação municipal, no processo de construção de uma gestão educacional democrática, a partir dos indicadores que tratam da existência e funcionamento do Conselho Municipal de Educação, destacando suas ações na gestão educacional cuja exigência seria a criação dos sistemas de ensino, conforme discutiremos com mais profundidade no item seguinte.

3.3 SISTEMAS DE ENSINO E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO: elementos e princípios para discussão

A criação dos sistemas de ensino tem como marco inicial o momento histórico que alavancou o processo político que se erigiu pela construção da democracia e consolidação do regime federativo, tendo por base a afirmação das unidades federadas, resguardadas suas autonomias no plano da organização das políticas públicas.

Essa discussão no que tange a educação municipal no Brasil, segundo Souza e Faria (2004), vem se fazendo presente nas discussões políticas e nos textos legislativos relacionados à descentralização do ensino, resultando na criação dos seus sistemas públicos, inicialmente, em âmbito estadual⁶¹ e, depois, na esfera municipal por intermédio da Constituição Federal de 1988. Segundo Bordignon (2009, p.25), esse processo “veio carregado de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, entre poder central e poder local, entre unidade e valorização da diversidade nacional”.

O Sistema Municipal de Educação define a organização formal, legal do conjunto de ações educacionais do município. A instituição do sistema, por lei municipal, explicita e afirma o espaço da autonomia do município e as responsabilidades educacionais próprias. E

⁶¹ As Constituições de 1934 e de 1946 definiram a criação dos sistemas estaduais de ensino. Para aprofundamento ver Cury, Horta e Fávero (1996) e Saviani, (1999).

assumindo, com autonomia, a responsabilidade de suas atribuições prioritárias, “o município possibilita a dimensão concreta do exercício do poder local, da cidadania ativa” BORDIGNON (2009, p. 40).

Sendo o Sistema Municipal de Ensino um espaço de poder local, com relevância social, sua criação poderá melhorar a qualidade da educação do município, na medida em que são conferidas competências ao município para elaborar as normas e diretrizes operacionais próprias, podendo aproximar as instâncias de decisão dos cidadãos, no caso, os conselhos deliberativos e de controle social. Assim, o sistema pode viabilizar políticas e gestões públicas mais sintonizadas com as aspirações e necessidades dos cidadãos, aumentando as possibilidades de melhoria da qualidade social da educação.

Para que um sistema de ensino não se constitua como um mero ato legal burocrático, mas que oriente todo processo educacional do município, Bordignon (2009) indica alguns referenciais que, de acordo com ele, devem presidir o processo de construção de um sistema, a saber:

a) A concepção de educação – expressa nos fundamentos teóricos da educação assumidos pelo município, especialmente nas especificidades das etapas e modalidades de ensino oferecidas; b) a dimensão de nacionalidade – expressa nas políticas, normas e diretrizes nacionais de educação e de cidadania; c) o contexto regional e – expresso nas políticas estaduais de educação e no regime de colaboração; d) a realidade local – expressa na experiência e nas responsabilidades educacionais prioritárias do município; e) a experiência acumulada pelo município – expressa pela história e vocação educacional do município e seus movimentos sociais de participação; f) a autonomia do sistema municipal – expressa no dispositivo constitucional e da LDB, como fundamento da gestão democrática e da cidadania como exercício de poder (BORDIGNON, 2009, p. 42).

Construído sob a base desses referenciais, o Sistema Municipal de Ensino deve fundamentar seus valores e princípios para orientar as ações educacionais. Dentre os diversos princípios existentes, Bordignon (2009) destaca o **princípio sistêmico**⁶² e o **princípio democrático**.

⁶² O SME deve orientar-se pelos fundamentos do conceito de sistema, articulando a totalidade das ações educacionais do município em vista de sua finalidade. O SME deve articular os diversos órgãos e unidades educacionais do município, com seus níveis de responsabilidade e competência, em coerência com e voltados para a finalidade da educação. (BORDIGNON, 2009, p. 43).

Tendo como base o princípio democrático, o SME necessita criar espaços institucionais para a participação, para o exercício de poder pelo cidadão, nos quais envolvem educadores, pais, estudantes representantes de organizações sociais, etc., comportando uma pluralidade de vozes que representem as aspirações e necessidades sociais.

A efetivação da gestão democrática da educação encontra nos conselhos, órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto com a deliberação singular do executivo. De acordo com Bordignon (2009), os conselhos de educação, em sua origem, foram concebidos como órgãos de assessoramento superior, de caráter eminentemente técnico. Atualmente, assumem uma dimensão política. O autor afirma ainda que:

Na gestão democrática, os conflitos inerentes à diversidade social, são fatores construtivos, quando negociados e mediados em vista da finalidade comum do todo da educação. É no campo da negociação e mediação entre sociedade e governo, voltados para os interesses coletivos, com visão do todo que os conselhos encontram sua natureza essencial, seu espaço próprio, sua função precípua (*Idem*, p. 56).

Dentre os documentos legais que tratam da democratização da gestão democrática da educação, destaca-se o Plano Nacional de Educação (PNE)⁶³ e a LDB nº 9.394/96. Esses documentos consideram a necessidade da ampliação de democratização da educação ao incluir na proposta alguns elementos que deveriam nortear as ações das instituições educativas com o auxílio da sociedade, por meio de conferências, fóruns e demais espaços coletivos que tenham legitimidade diante do que está proposto em deliberar. No PNE, a gestão democrática da educação tem como base a ampliação da participação e dos processos de tomada de decisão com o fortalecimento do envolvimento da sociedade nas questões educacionais, por meio do eixo “autonomia, a representatividade social e formação da cidadania” (BRASIL, 1997, p. 25).

CURY (2007, p. 493) define a Gestão como “um termo que provém do latim e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar. [...] o termo gestão tem sua raiz etimológica em ‘ger’ que significa: fazer brotar, germinar, fazer nascer”. Logo, a gestão democrática como princípio da educação nacional, presença obrigatória em instituições

⁶³ O PNE trata dos diferentes níveis e modalidades da educação escolar, bem como da gestão, do financiamento e dos profissionais da educação. Esse plano, aprovado em 2001 pela (Lei nº. 10.172/2001), traz diagnósticos, diretrizes e metas que devem ser discutidos, examinados e avaliados, tendo em vista a democratização da educação em nosso país.

escolares públicas, “é a forma dialógica, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e da qual nasçam ‘cidadãos ativos’ participantes da sociedade como profissionais compromissados” (*idem, ibidem*).

Nessa perspectiva, a gestão democrática implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e medição dos conflitos. A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, por injunção da nossa Constituição, segundo o art. 37: transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência (BRASIL, CF, 1988). Voltada para um processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso, “a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta” (CURY, 2007, p. 493).

Tomando como parâmetro essas definições acerca dos princípios da gestão democrática e, tendo em vista o sistema municipal de Marabá/PA, nossas análises recaem sobre a concepção de gestão nas experiências desenvolvidas nesse contexto a partir da implementação do PAR para identificar se as iniciativas foram induzidas por este ou assumida pelo município a partir de outras orientações tais como Lei Orgânica Municipal, Lei nº43, de 10/06/2009, e/ou demais leis, planos e documentos institucionais do respectivo município. Essa análise inicial visou identificar as concepções da gestão da educação municipal que precedeu ao PAR, uma vez que a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 206, inciso VI, já instituiu a gestão democrática como um dos princípios do ensino público.

A Lei Orgânica Municipal⁶⁴ de Marabá/PA, no Capítulo II, trata da Educação e, em consonância com CF/88 estabelece em seu artigo 253, inciso VI, que o ensino no município será ministrado com base no princípio da gestão democrática de ensino público, “assegurando a participação dos professores, funcionários e pais de alunos; e alunos com idade superior a doze anos no processo de eleição direta para escolha da direção da escola, o qual será coordenado pelo Conselho Municipal de Educação e pela Secretaria Municipal de Educação” (LOM, 2009, p. 54).

Apesar dessa garantia está posta desde 2000, época em que foi aprovada a Lei Orgânica, e atualizada em 2009, seus dispositivos não reafirmam a necessária reorganização dos mecanismos de gestão democrática do sistema de educação. Quer no âmbito dos

⁶⁴ Texto consolidado com as modificações introduzidas pela Emenda à Lei Orgânica nº 35, de 28 de dezembro de 2000. Emenda de Revisão, atualizado até a Emenda à Lei Orgânica nº 43, de 10/06/2009.

estabelecimentos de ensino e das unidades escolares, os traços que tem apresentado descontentamento permanente, é a não correspondência entre o que é proclamado ou desejado nas leis e o que de fato se efetiva em termos de gestão democrática. A referida Lei Orgânica pouco contempla a participação da sociedade por meio dos conselhos deliberativos na definição e controle das políticas públicas educacionais.

Ao fazermos referência aos princípios da Constituição Federal de 1988, que institucionalizam os fundamentos democráticos, propostos pelo exercício da cidadania, observamos que esses princípios frisam: “[...] o cidadão de poder em seu espaço comunitário de vida, por meio de processos de gestão pública com participação popular (BORDIGNON, 2009, p. 35)”. Do mesmo modo, tais princípios foram, ainda, propagados pela LDB nº 9.394/96, que “estabelece o princípio da gestão democrática e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. Verificou-se que, nesses aspectos, a Lei Orgânica do município de Marabá é bastante tímida, pois mesmo tendo sido atualizada no ano de 2009, não avançou no sentido de garantir uma maior abertura das instâncias de participação, já que apesar de assegurar as eleições diretas para diretores das escolas públicas, só menciona o Conselho Municipal de Educação como órgão que deve coordenar juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, sem definir as demais atribuições desse mesmo conselho. Não há nenhum artigo para orientar sua formulação nem prazo estabelecido para que o município venha a criá-lo.

Segundo Souza e Faria (2004), dentre os elementos constitutivos do Sistema Municipal, podemos observar que,

De um modo ou de outro, em face da atribuição de uma maior autonomia aos municípios, estes se viram diante de desafios concernentes a: participação no Regime de Colaboração, de forma solidária junto aos estados e a União; previsão da educação municipal, enquanto capítulo específico na formulação de suas leis orgânicas (LOs); elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); Constituição de seus Conselhos de Educação e também de acompanhamento e controle social [...] (SOUZA e FARIA, 2004, p. 931).

Ressalta-se que no PAR a dimensão 1- *Gestão Educacional* que incorpora a gestão democrática como indicador de qualidade, nos dados da área intitulada “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino⁶⁵”, é uma das cinco áreas que integram

⁶⁵ Dentro do Plano de Ações Articuladas, o eixo da dimensão da Gestão Educacional que é o foco da nossa pesquisa, está dividido em 05 (cinco) áreas, a saber: 1.1) Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos

o eixo da Gestão Educacional. Na área da gestão democrática, os mecanismos ou espaços colegiados, a exemplo dos conselhos são partes fundamentais. Para cada uma dessas áreas que compõem o eixo da Gestão educacional, é apontada uma série de indicadores que retratam as necessidades e demandas que devem ser priorizadas no PAR.

Na área da gestão democrática, as dinâmicas de participação estão configuradas na gestão da educação, principalmente por constituir-se como um canal de participação e controle social, bem como a possibilidade de ampliação das experiências democráticas, pela proximidade do governo local com os cidadãos.

Dentre os indicadores que sustentam a construção da análise desta pesquisa, sinalizados pelo Decreto 6.094/2007, inclui-se a existência e o funcionamento de Conselho Municipal de Educação, de Conselhos Escolares e de Conselhos de Controle Social (Conselho do FUNDEB e de alimentação escolar); que são os colegiados que indicam a possibilidade da participação não apenas nas deliberações, mas, sobretudo, nas decisões e no controle das políticas públicas. No âmbito da gestão educacional, especificamente na área da gestão democrática, as diretrizes do referido documento estabelecem que cabe aos entes federados, em Regime de Colaboração:

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social; XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino; XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes; XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso (BRASIL, 2007).

Os princípios do Decreto parecem associar-se tanto a construção de políticas quanto ao controle social, indicando a necessidade de transparência na gestão dos recursos públicos destinados à educação. (CAMINI, 2009). Todavia, ainda que tais princípios possam indicar uma Gestão Democrática dos sistemas de ensino - envolvendo as dimensões de acesso, permanência e garantia de uma educação de qualidade -, além de estimular a abertura de dispositivos facilitadores da gestão democrática, que sugerem a necessidade de abertura à participação através da garantia da Existência de Conselhos representativos da comunidade

sistemas de ensino; 1.2. Desenvolvimento da Educação básica: ações que visem a universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada; 1.3. Comunicação com a sociedade; 1.4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar e 1.5. Gestão de finanças.

escolar e da sociedade civil - é preciso perceber que o sentido de participação e de democracia, segundo Helo (2011), está em disputa. Por esta razão, a autora afirma:

É preciso prestar atenção à grande complexidade e variedade de formas, ritmos e níveis de participação e democracia que ocorrem na sociedade, o que nos faz refletir sobre qual a origem, o formato e os limites de atuação dos conselhos [...] e a importância da organização da sociedade civil nos diferentes grupos sociais que estão se constituindo na atualidade (HELO, 2011, p. 106).

Compreender os limites dos conselhos nas relações travadas nas sociedades capitalistas de produção e fazer da educação um elemento de cidadania dentro de projetos antagônicos que expressam a luta de classes. Concordamos com Gutierrez (2010, p. 30) quando ela afirma que é “por meio deles que se tem um mínimo de condições objetivas que propiciem avaliar a existência de mecanismos em que se possa manifestar a correlação de forças presentes no município e o afloramento dos conflitos e das contradições sociais”. Faz parte dessas orientações a garantia das autonomias de sistemas para elaborar e implementar suas políticas, programas e ações que expressem melhorias no contexto local.

Enfim, partimos do pressuposto de que os Conselhos podem representar espaços de luta pela hegemonia da classe trabalhadora, por serem espaços mediadores da participação popular na elaboração e na avaliação das políticas públicas da educação municipal - entendendo que a gestão não pode ser compreendida fora do contexto de classe em que ela se insere, uma vez que seus princípios ou parâmetros são resultantes da visão de mundo ou do projeto político ideológico defendido por aqueles que estão diretamente relacionados à visão de gestão.

No próximo capítulo, apresentamos o campo empírico da pesquisa, contextualizando o município de Marabá/Pa, seus elementos contextuais, destacando suas particularidades, sobretudo no que se refere aos aspectos educacionais, políticos e econômicos, tendo em vista as implicações desses elementos na dinâmica das políticas educacionais, sobretudo, a partir da década de 1990, que, conforme já ressaltado, essa década caracteriza-se pelas reformas educacionais, com ênfase na gestão descentralizada e no perfil do Estado avaliador. Faremos ainda uma discussão acerca de cada um dos Conselhos de educação, suas finalidades, composição e atribuições, uma vez que cada um deles tem suas peculiaridades e especificidades.

4 AS IMPLICAÇÕES DO PAR NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MARABÁ/PA: Adesão, implementação e mudanças

Neste capítulo apresenta-se, inicialmente, uma breve caracterização do município de Marabá do ponto de vista demográfico, sociopolítico e educacional de modo a contextualizar o cenário da pesquisa empírica, evidenciando algumas das transformações que afetaram o modo de vida de muitas populações do município, nos últimos quarenta anos, sobretudo, a partir da década de 1960, com a abertura de estradas e as políticas públicas que pretendiam promover a ocupação e o desenvolvimento da Amazônia.

4.1. O CONTEXTO DA PESQUISA: O município de Marabá, no Estado do Pará

A pesquisa foi realizada tomando o município de Marabá/PA como contexto de abrangência. Ele está localizado na mesorregião sudeste do Pará, sendo um dentre os 144 (cento e quarenta e quatro) municípios do estado do Pará, limitando-se com os municípios de: Novo Repartimento, Itupiranga, Nova Ipixuna e Rondon do Pará (ao norte); São Geraldo do Araguaia, Eldorado dos Carajás, Curionópolis e Parauapebas (ao sul); Bom Jesus do Tocantins, São João do Araguaia e São Domingos do Araguaia (ao leste); e São Félix do Xingu (ao oeste), conforme demonstrado no mapa a seguir:

MAPA 1. LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARABÁ E OS PONTOS COM OS QUAIS SE LIMITA



Fonte: SILVA (2010), com alteração para organização desta dissertação.

De acordo com Mattos (1996), a *vila* de Marabá, sede municipal desde 5 de abril de 1913, foi elevada à categoria de cidade em 27 de outubro, de 1923, pela Lei Estadual nº 2.207, embora oficialmente essa seja a data que marca o início do município. Precisa-se destacar a existência de vários povos, até fins do Século XVIII foi um território povoado por grupos indígenas⁶⁶, especialmente entre os rios Tocantins/Xingu, onde hoje se assenta o município de

⁶⁶ Segundo Mattos (1996), nos séculos XVI, XVII e XVIII, muitos indígenas moradores das Margens do Rio Tocantins que viviam nessa região foram escravizados por grupos de aventureiros que, saindo de Belém e Cametá, subiam em barcos a remo, vindo em busca de homens para trabalhar nas lavouras que abasteciam as cidades litorâneas. Dos indígenas capturados, grande parte morria na viagem ou, logo depois, pelo contágio com as diversas doenças tropicais e pelo excesso de trabalho. É fato que essa relação com os índios se deu apenas

Marabá, região habitada pelos grupos indígenas Gaviões e Kayapó, ambos do povo Timbira, pertencentes ao tronco linguístico Macro-Jê.

Segundo Mattos (1996), em 1898, o maranhense Francisco Coelho da Silva, que migrou para Marabá deslumbrado com a possibilidade de enriquecer-se com as ofertas econômicas e comerciais oferecidas pela região, inaugurou um barracão comercial no ângulo formado pelos rios Itacaiúnas e Tocantins, batizando essa casa comercial com o nome de Marabá, homenagem ao poeta Gonçalves Dias, autor do poema denominado “Marabá”, cujo nome é de origem tupi e significa “filho de francês com mulher índia”.

De acordo com Mattos (1996), o município de Marabá está localizado a 485 km da capital Belém. O acesso se dá por via terrestre, pela Rodovia PA 150 e por via fluvial navegável pelo Rio Tocantins - 549 km.

A cidade é composta por cinco núcleos urbanos: Velha Marabá, Cidade Nova, Nova Marabá, São Félix e Morada Nova. Marabá está situada em uma área de baixa altitude, na confluência de dois rios – o Itacaiúnas e Tocantins – sofre, desde os primeiros anos de instalação, com as enchentes⁶⁷ anuais em decorrência da topografia e da influência direta de quatro rios que a cercam: Itacaiúnas, Tocantins, Tauarizinho e Sororó, principalmente, no bairro Francisco Coelho, também conhecido como *Cabelo Seco*⁶⁸, situado na extremidade do pontal no encontro dos dois primeiros rios acima citados. O referido bairro deu origem à cidade de Marabá.

Segundo Mattos (1996, p. 69):

As enchentes que atingem Marabá, embora não sejam violentas como em outras regiões, (pois aqui os rios sobem lentamente, dando tempo para a saída das pessoas), causam vários transtornos e prejuízos. A mais afetada, como sempre, é a população pobre, que durante três ou quatro meses fica em abrigos improvisados, perdendo muitas vezes seus meios de sobrevivência:

com o objetivo de explorar a força de trabalho. Desse modo, assim como em todo país, nessa região as diversas culturas foram sufocadas pela cultura do homem branco, sob a influência de grupos religiosos cuja tarefa era convertê-los ao cristianismo e adaptá-los ao modo de vida dos “civilizados”, ou seja, colocá-los para trabalhar em roças sem qualquer respeito aos seus costumes, cosmologias, crenças e tradições. (MATTOS, 1996).

⁶⁷ A memória local aponta a grande enchente de 1926, como uma das piores, além das de 1935, 1947, 1957, 1974, uma seqüência de três anos entre 1977 e 1979 e a pior de todas, a de 1980, já na fase da implantação da Nova Marabá. Mais recentemente, as enchentes de 1990 e 1997 afetaram praticamente todo o núcleo pioneiro. (ALMEIDA, 2009, p. 175).

⁶⁸ O nome Cabelo Seco é uma expressão dada pelos viajantes que chegavam nos tempos remotos a Marabá e que aportavam as suas canoas naquela localidade e desciam em busca de diversão e para o encontro com as prostitutas que ali se fixavam. Algumas dessas mulheres eram afrodescendentes e os homens costumavam dizer: “*Vamos na casa das mulheres do cabelo seco.*” A expressão acabou ficando para designar o local. *Jornal Opinião*. Marabá, edição de 01.09.1995, ano 1, n. 8, p. 6, apud ALMEIDA, 2009, 172.

os pescadores, carregadores e lavadeiras, por exemplo, distanciam-se de seus locais de trabalho e não encontram meios de se manter. Escolas tem seu período letivo prejudicado; as casas, cobertas pela água durante meses, se estragam; nos quintais não é possível plantar coisa alguma, pois a cada ano a enchente destrói tudo.

A população do município aumentou significativamente durante a década de 1990 e em meados de 1998 o número de habitantes fixos alcançava 157.884. De acordo com os dados do IBGE (2010), a população de Marabá era de 233.669 habitantes, em 2010, com estimativa de 257.062 habitantes, em 2014, conforme quadro 2.

QUADRO 2- DEMONSTRAÇÃO POPULACIONAL DE MARABÁ, PARÁ, BRASIL

ANO	MARABÁ	PARÁ	BRASIL
1991	123.668	4.950.060	146.825.475
1996	149.665	5.466.141	156.032.944
2000	168.020	6.192.307	169.799.170
2007	196.468	7.065.573	183.987.291
2010	233.669	7.581.051	190.755.799

Fonte: IBGE: Censo Demográfico 1991, Contagem Populacional 1996, Censo Demográfico 2000, Contagem Populacional 2007 e Censo Demográfico 2010.

Os dados revelam um intenso aumento populacional no município, conforme já apresentado neste capítulo, cresceu em 88,9%, entre 1991 (123.668) e 2010 (233.669) e, em relação ao Pará, 35,8% e, ao Brasil, 59%. Conforme dados do IBGE, o município tem uma área territorial de 15. 128, 06 Km². Outro dado importante da caracterização do município refere-se à densidade demográfica, é de 15,5 habitante por Km² (IBGE, 2010), com Produto interno Bruto de R\$ 4.423.290 e índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) 4 de 0, 668, em 2010.

Sobre as atividades econômicas do município, Mattos (1996) ressalta que a exploração da castanha-do-pará foi a atividade extrativista preponderante em Marabá até por volta de 1985, sendo responsável pelas grandes fortunas de alguns grupos de oligarquias, formados pelos donos de castanhais. No início⁶⁹, a quantidade de imigrantes⁷⁰ superou aqueles

⁶⁹ Segundo Magalhães (1990), a partir da década de 1970, a despeito das peculiaridades regionais, ecológicas e culturais dos seus habitantes, realizou-se um processo de ocupação desordenada do espaço baseada na ideia do “vazio demográfico” em sintonia com o discurso de que era preciso “ocupá-lo e integrá-lo” ao conjunto da economia nacional. Essa perspectiva de desenvolvimento apoia-se nos planos e implantação dos grandes projetos na região que em nome do capital ignora a existência de outras populações na Amazônia, que se constituíram ao longo da história, com suas culturas, identidades e tradições e valores.

pretendidos pelo Estado e, a partir daí, intensificou-se um processo de migração espontânea, que passou a ser visto como um problema a ser contido. Por isso, Almeida (2009) afirma que o município não sofreu os efeitos da “decadência da borracha na década de 1920, uma vez que na sequência do declínio da goma elástica veio uma fase dinâmica com o ciclo da castanha-do-pará, que possibilitou o aproveitamento das forças produtivas já empregadas e do chamado aviamento como relação de produção”. (ALMEIDA, 2009, p. 168). O autor relembra que “a área correspondente ao curso médio do rio Tocantins, onde está localizada a cidade de Marabá tornou-se até a década de 1970, o centro mais importante dessa atividade e onde se instalaram os castanheiros, os barqueiros e os comerciantes” (*Idem, Ibidem*, p. 169).

Como parte do estado do Pará, o município de Marabá é marcado por conflitos de terra, e pelas consequências das políticas de ocupação propostas para a Amazônia, desde a década de 1920. A formação de latifúndios e a posse de grandes áreas legitimaram a consolidação de “oligarquias locais⁷¹”, caracterizado pelo poder econômico e político centrado no domínio de alguns grupos ou famílias, caracterizando a região Sudeste do estado do Pará como um dos principais cenários amazônicos que ocorrem processos sociais decorrentes da colonização, desenvolvidos nas décadas finais do século XX e início do século XXI, sobretudo a partir da década de 1970.

Assim, as forças políticas presentes no estado tentam criar as condições para a instituição de uma nova ‘ordem’, facultando “vantagens creditícias, incentivos fiscais e concessões de extensas glebas a grupos empresariais pretextando racionalidade econômica e maior tecnificação” (ALMEIDA, 1991, p. 260), benefícios que não se estenderam a maior parte dessas populações migrantes, gerando um ambiente de conflitos.

⁷⁰ Esse crescimento imigratório desordenado justifica-se por diversos fatores, dentre eles, os ciclos econômicos e os grandes projetos que estimularam o intenso fluxo migratório no município de Marabá, dentre eles: a borracha, castanha do Pará, diamante, ouro, madeira, pecuária, o polo siderúrgico com a exploração do minério de ferro, os grandes projetos como o Plano de Colonização Agrícola Oficial, a instalação de canteiros de obras, a construção da Barragem de Tucuruí, o Projeto Grande Carajás, o ouro de Serra Pelada, etc. Tais ciclos e projetos foram os grandes responsáveis pelas migrações para Marabá, em função das perspectivas trazidas pela descoberta de minério de ferro na Serra dos Carajás, sobretudo a partir das décadas de 1970 e 1980, período em que o Governo Federal promoveu uma série de intervenções na cidade de Marabá (MATTOS, 1996).

⁷¹ “A oligarquia de Marabá, entendida como o grupo controlador do poder político, econômico e social local conserva na gênese de seu poder a propriedade da terra, associada aos interesses comerciais de exportação da castanha. Historicamente, ela tem-se apresentado constituída por grupos familiares, os quais em diferentes épocas vêm exercendo o poder local. Assim, nos anos 1920 até mais ou menos o fim da década de 1940, esta dominação foi exercida pelo comerciante da castanha e secretário do governo Deodoro de Mendonça e sua parentela. Já da década de 1950 em diante, por um grupo de comerciantes, fazendeiros e exportadores de castanha, entre os quais se evidencia o tronco familiar Mutran que desde a década de 1920, passaram a arrendar e comprar castanhais e firmando-se economicamente através da política local”. (EMMI, 1987, p. 80-81).

Tomando a Amazônia como fronteira em movimento, o estado do Pará iniciou o desenvolvimento de ocupação das *novas terras* implantando uma estrutura viária, estimulando, em seguida, a chegada de milhares de famílias à procura de terra, por meio da propaganda ideológico-desenvolvimentista aliada a práticas que visavam liberar áreas para atividades de larga escala do agronegócio, em diferentes regiões do Brasil, e de constituições de mercado de trabalho em frentes capitalistas de exploração econômica do território, promovendo, dessa forma, migração como processo de reprodução sistemática de desterritorialização. Segundo Silva (2014):

Neste período, para o sudeste do Pará ocorreram migrações por motivações diversas, permanecendo a busca por terra, mas prevalecendo a migração por trabalho. Esses atores dirigem-se, pelo menos num primeiro momento, para as cidades da região, ocorrendo significativa concentração dessas populações na cidade de Marabá, a maioria, ocupando postos de trabalho precário e residindo em áreas de ocupações urbanas (SILVA, 2014, p. 46).

Como em um círculo vicioso, o poder econômico trouxe a esse pequeno grupo oligárquico o domínio da política local. Nesse sentido, os grandes donos de castanhais também se tornaram os chefes políticos que, por muito tempo, detiveram o total controle da cidade, do comércio e da produção de castanha, desde a extração até a exportação.

De acordo com Silva (2010, p. 208), a investida capitalista apresenta-se em “um contexto de disputa sobre os recursos naturais da região, na constituição de territorialidades do capital, pela desterritorialização de populações locais e/ou em contraditoriedade com o processo de reterritorialização de grupos sociais de migrantes subalternizados”. Todavia, Almeida (2009) revela que com a descoberta do minério de ferro em Carajás em 1967, o município de Marabá tornou-se uma área de interesse estratégico para o governo federal.

Em decorrência dessa descoberta, em 30 de outubro de 1970, através do Decreto-Lei n.º 1.131, o município foi declarado Área de Segurança Nacional e passou a ter prefeitos nomeados pelo Presidente da República, perdurando nessa condição até 1985, com o fim da ditadura militar. Tal intervenção gerou um atrito com a tradicional oligarquia da castanha que detinha o controle das terras e imóveis na cidade, por se constituir enquanto uma ameaça aos grupos detentores do poder local.

Nesse mesmo ano, a descoberta de um foco guerrilheiro na área (a Guerrilha do Araguaia⁷²) ampliou ainda mais a presença militar na região, resultando na presença ostensiva de tropas do Exército Brasileiro, transformando a cidade em uma das bases de operações das tropas Federais. Nesse período, foi criado ainda o Programa de Integração Nacional (PIN) que, dentre outras medidas, previa a construção da Rodovia Transamazônica, sendo o primeiro trecho inaugurado em 1971, juntamente com a criação de um posto do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em Marabá. (ALMEIDA, 2009).

Almeida (2009, p. 169) analisa ainda que esses projetos governamentais, inclusive na perspectiva da exploração do minério de ferro na Serra dos Carajás, foram os responsáveis “pelo aumento desordenado e fluxo migratório em direção ao município, sobretudo, após a abertura da Transamazônica no início da década de 1970 e do projeto de colonização dirigida às margens dessa mesma rodovia”.

Marcada por esse processo migratório, a história de Marabá reflete a história da Amazônia Oriental brasileira com suas contradições inerentes às políticas oficiais de ocupação da região, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, cujo objetivo era garantir o controle geopolítico e a exploração econômica do território, possibilitando, de um lado, a “apropriação concentrada dos recursos naturais, incluindo a terra, por outro, a estrutura do mercado de trabalho”. (SILVA, 2014, p. 54).

Considerada um centro regional de poder e circulação, a cidade de Marabá é, segundo SILVA (2010, p. 210), “alvo de uma política de investimentos públicos e privados visando a territorialização da mineração no sudeste do Pará”. Essa posição favorece a “promoção de uma intensa propaganda institucional e social (local e nacional) – realizada pelos governos e pelas empresas” (SILVA, 2010, p. 208), cujo objetivo principal é legitimar os empreendimentos localizados nessa região, onde se concentram os principais investimentos que privilegiam os detentores do poder e exploram a população que ali habita.

⁷² A Guerrilha do Araguaia, no período de combate armado, durou por volta de três anos, de 1972 a 1974.

Ocorrida na região de Xambioá/TO e São Geraldo do Araguaia-Marabá, no Estado do Pará, o foco guerrilheiro foi descoberto e combatido pelo Exército antes do desencadeamento efetivo da luta guerrilheira. Os primeiros militantes do PC do B chegaram à região em meados da década de 1960. No período da ação militar havia, nos três destacamentos da guerrilha (A, B e C), um total de aproximadamente sessenta (60) militantes. A Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar e dos movimentos de guerra de guerrilhas em oposição ao regime ditatorial, foi a alternativa – pela luta armada a partir do campo - criada pelo PCdoB para a tomada do poder político e a incorporação dos camponeses na luta pela transformação social brasileira. O combate ao movimento guerrilheiro foi realizado através da presença ostensiva das diversas tropas das Forças Armadas, especialmente do Exército. Quartéis do Exército foram construídos em Marabá, Imperatriz, Altamira e Itaituba. Em São Geraldo do Araguaia, localizado às margens do Rio Araguaia, tendo na margem oposta Xambioá, foi instalado, permanentemente, um Batalhão do Exército (SILVA, 2010).

No que se refere ao contexto educacional, os registros históricos da educação em Marabá apontam que, desde o início de sua povoação, houve escolas; mesmo antes de 1920 há menção do ensino regular de origem particular. De acordo com Mattos (1996, pp. 180-181), “nessa época funcionavam escolas regulares construídas e ativas mesmo antes de 1900”.

De acordo com dados descritos no Plano Municipal de Educação – PME (SEMED, 2012), da década de 1920, havia apenas uma escola particular organizada e duas escolas estaduais: 01 (uma) masculina e 01 (uma) feminina. Na década de 1930, havia uma escola estadual e, em 1939, inaugurou-se o Grupo Municipal “José Mendonça Vergolino”. De 1940 a 1950, surgiu o pequeno Grupo Escolar “Leonel Vergolino”. Em 1949, foi fundado o Colégio Santa Terezinha, de origem particular, pela Congregação das Freiras Dominicanas. (SEMED, 2012). As informações contidas no plano dão conta de que:

nos anos de 1950-1960 Marabá se identificava socialmente em três categorias distintas: os donos dos castanhais, que também eram fazendeiros, os comerciantes e a população em geral. Essa divisão social de classes na sociedade marabaense nos anos 50-60, do século XX, reflete o modelo e a concepção de educação vigente que atendia as crianças e jovens dentro da política educacional e da legislação de ensino então vigentes (SEMED/PME, 2012, p. 26).

Segundo Mattos (1996), a classe abastada encaminhava seus filhos para estudarem na capital, enquanto os homens dispunham de várias opções de cursos, como Direito, Medicina, Odontologia, cursos considerados elitizados. Às mulheres era dado apenas a opção de cursar o magistério e ao concluir o curso normal em nível de ensino médio voltavam a sua cidade e família para lecionar ou dirigir as escolas de referência em Marabá. (MATTOS, 1996).

Em 1955, já havia, em Marabá, quatro escolas primárias: 01 (uma) escola estadual - com 410 (quatrocentos e dez) alunos e 10 (dez) professores; 02 (duas) escolas municipais; e 03 (três) escolas particulares. O sistema escolar não contava com uma estrutura organizada, não possuía uma Secretaria de Educação e nem funcionários para exercer a função de secretário. As escolas funcionavam através de contato direto dos diretores com o gestor municipal. (SEMED, 2012).

Nos anos de 1970, o município iniciava a estruturação do ensino do 1º e 2º graus nas escolas, de acordo com a Lei 5692/1971. Nesse período, Marabá já possuía novas escolas, como a Escola Estadual de 1º Grau Professora Judith Gomes Leitão, que na época era escola

primária e passou a funcionar com ensino de 5ª a 8ª série, as escolas periféricas com ensino de 1ª a 4ª série e a Escola Estadual Plínio Pinheiro com o 2º Grau.

Em 1977, o então prefeito Haroldo da Costa Bezerra, incentivado pela implementação do Projeto PROMUNICÍPIO/1970 - fruto do acordo internacional do Brasil com o Banco Mundial (1974), - iniciou o processo de municipalização do ensino, assumindo 65% dos alunos das 22 escolas municipais primárias. Nessa mesma década, o município contou com a contribuição da Universidade de São Paulo – USP na formação de professores e demais profissionais da educação. Desde então, houve uma expansão do ensino nas redes municipal, estadual, federal e particular, com a criação e manutenção de escolas do ensino fundamental, médio e superior.

A partir dos anos de 1980, com o impacto dos grandes projetos na região e o crescimento demográfico acelerado, surgiram outras escolas nos demais núcleos do município, visto que a população espalhou-se, necessitando, assim, da construção de novos prédios escolares. Em 1987, em Marabá, dá-se a criação do Campus Universitário da UFPA, voltado inicialmente à formação de professores em cursos de Licenciatura Plena (Pedagogia, História, Matemática, Geografia e Letras).

A partir de 1996, com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº. 9.394/96) e em decorrência da Lei nº 9.324/96 que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), há uma ênfase na descentralização da gestão nos municípios que passam a reorientar seus sistemas. O município de Marabá para implantar seu sistema próprio de ensino conta com o apoio do Conselho Municipal de Educação – CME, Lei Municipal nº 13.135, de 18 de junho, de 1993 (MARABÁ, SEMED, 2012). Com a criação do Sistema Municipal de Ensino de Marabá, instituído pela Lei Municipal nº. 17.149/2003, ratificado pela Lei Municipal n.º17.149/2004, foram criados na Secretaria Municipal de Educação departamentos responsáveis pelas etapas e modalidades de ensino atendido. Para organização e implementação das ações a serem de cada departamento, a Secretaria Municipal de Educação elaborou um Planejamento Estratégico para implementação das seguintes demandas: Implementação de Programa de Formação Continuada de Professores⁷³, Elaboração de

⁷³ Dentre os programas de Formação Continuada, estão àqueles propostos pelo MEC, o Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR I e II) que oferece formação continuada em língua portuguesa e matemática aos professores dos anos finais (6º ao 9º ano) do ensino fundamental em exercício nas escolas públicas; o

Propostas Curriculares para todas as etapas do ensino fundamental e suas modalidades de atendimento na rede e; com a lei nº 11.274 de 06 de fevereiro de 2006, que dispõe do Ensino Fundamental de Nove Anos (BRASIL, 2006), o município implantou, no ano de 2010, o disposto nessa lei nacional.

Filho (2012) retrata o contexto histórico da formação continuada no município de Marabá-PA, intitulado “Formação Continuada: Desafios para uma nova prática”:

A municipalização ocorrida em 2000 em consonância com suas diretrizes dá outras orientações no âmbito de formação continuada em Marabá. Em 1998 tínhamos o PROEP, um programa voltado para os professores de 1ª a 4ª série do ensino fundamental. Daí, a formação continuada tomou novos rumos passando por programas como: PROFA, PROFAP, CEDAC, PCN EM AÇÃO, CONTINUANDO A CONVERSA, EDUCAÇÃO AMBIENTAL, RISCO E RABISCO, GESTAR I E GESTAR II. A partir de 2001, a Secretaria Municipal de Educação, elaborou sua própria proposta de formação continuada de acordo com os Referenciais para Formação de Professores do MEC, dentro das demandas existentes no município. Até 2011 os professores de 1º ao 5º ano, receberam formação de um programa elaborado pelo MEC, denominado PRO-LETRAMENTO, nas áreas de linguagem e matemática. Hoje o município já tem proposta própria para este segmento e os professores de 6º ao 9º ano recebem formação de Matemática, História, Educação física, Geografia, Ensino religioso e Ciências com professores formados em suas áreas específicas e o Projeto de Alfabetização em Foco (PAF):, voltado para professores do 1º ano e auxiliares da sala. Ainda contamos com formação periódica para diretores de escola, coordenadores pedagógicos e orientador educacional. (FILHO, 2012, p. 4)

É importante ressaltar que nas políticas educacionais orientadas pelo Ministério da Educação, o planejamento estratégico teve como orientação a descentralização, buscando dar autonomia às escolas e aos sistemas de ensino. Por outro lado, o próprio governo limita essa autonomia, na medida que impõe uma série de medidas regulatórias como: Parâmetros Curriculares Nacionais, Avaliações em Larga Escala, criação de Unidades Executoras, além de outras normas regulando as práticas educativas nacionais. Nessa perspectiva, a democratização da gestão se apresenta como um requisito apenas gerencial.

Programa de Formação de Professores Alfabetizadores. (PROFA); os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), Programa de Educação Pré-Escolar (PROEPRE), dentre outros.

4.2 A EXPERIÊNCIA DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO MUNICÍPIO DE MARABÁ - PA

No contexto da reorganização do Sistema de Ensino tanto a nível local quanto federal, houve uma ampla divulgação no que se refere a “ampliação dos investimentos na parte estrutural das escolas a partir dos anos 2000, com a implantação de laboratórios de Informática em parceria com o MEC/Proinfo, instalação de salas de leitura e construção de quadras cobertas e de auditórios em algumas escolas” (SEMED, 2012, p. 28). Apesar de algumas dessas ações serem retomadas pelo Plano de Ações Articuladas – PAR com a justificativa de melhoria da educação, de acordo com o documento oficial que sistematiza o PME, o município já havia avançado em muitos aspectos, como se observa no trecho abaixo.

[...] podemos visualizar o quanto a rede avançou no período de 16 anos na sua estrutura organizacional, curricular, na infraestrutura das escolas e nos resultados acadêmicos dos alunos, através das avaliações internas (Simulados) e externas (Provinha Brasil e a Prova Brasil do MEC), esta última influenciando diretamente no IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. (SEMED/ PME, 2012).

Os dados e as informações sistematizadas nos documentos oficiais afirmam que, desde 1996, o município de Marabá cresceu consideravelmente a demanda por escola, aumentando significativamente a necessidade por matrículas e, conseqüentemente, a ampliação da oferta em todas as modalidades de ensino. De acordo com os dados do Censo Escolar/Inep/MEC, o Estado do Pará, no ano de 2007, apresentava um número de 1.557.011 matrículas e, desse total o município de Marabá detinha 48.192 matrículas, distribuídos em 264 escolas⁷⁴, ressaltando que os dados são apenas referentes à matrícula nas escolas públicas.

No ano de 2014, o município apresentava a seguinte situação: educação infantil (creche e pré-escola) e ensino fundamental (1º ao 5º e 6º ao 9º) e, ensino médio, haviam 51.656 alunos matriculados no município, conforme discriminado no quadro a seguir:

⁷⁴ Do número de escolas apresentadas, 43 são escolas de Educação Infantil/Creche, 203 são escolas que atendem ao Ensino Fundamental e 18 escolas que atendem ao Ensino Médio.

QUADRO 3– DEMONSTRAÇÃO DA MATRÍCULA ESCOLAR EM MARABÁ NO ANO DE 2014

Número de Alunos Matriculados							
Município	Dependência	Matrícula Inicial					
		Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Profissional (Nível Técnico)
		Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª série e	5ª a 8ª série e		
MARABÁ	Estadual	0	0	0	0	12.389	0
	Federal	0	0	0	0	303	354
	Municipal	1.717	7.438	25.141	17.370	0	0
	Privada	305	1341	3177	1629	986	2166
	Total	2022	8779	28318	18999	13678	2520

Fonte: INEP/MEC, 2012.

Os dados da tabela revelam que houve um crescimento de 7,18% na quantidade de matrículas entre os anos de 2007 a 2014, correspondendo a um aumento de 3.464 alunos. Quanto às implicações no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica⁷⁵ (IDEB), o município apresenta crescimento, se considerarmos os dados da linha histórica 2005-2011. Em 2005, o IDEB de Marabá era 2.7 no 5º ano e 3.1 no 9º ano, do ensino fundamental. Já em 2011, esse índice apresentou uma elevação passando para 4.4 no 5º ano e 3.8 no 9º ano e em 2013, 4.3 e 3.7, respectivamente.

O IDEB é um dos instrumentos instituídos a partir da implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o intuito de introduzir o uso de indicadores para indução de novas práticas nos sistemas de ensino e nas unidades escolares. Sua articulação com o PAR inaugura uma nova forma de condução da política educacional brasileira que passou a ser implementada por meio da relação entre o financiamento e os resultados obtidos nas avaliações em larga escala pelos entes federados. Sob essa perspectiva, Riscal (2012, p. 3) afirma que o IDEB pode ser concebido como uma forma de intervenção do Estado que

⁷⁵ O IDEB foi criado pelo MEC a partir de estudos elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos. Tomando como parâmetros o rendimento dos alunos (pontuação em exames padronizados obtida no final da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e 3ª do Ensino Médio) nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática e os indicadores de fluxo (taxa de promoção, repetência e evasão escolar), construiu-se uma escala de 0 a 10. Aplicado esse instrumento aos alunos em 2005, chegou-se ao índice médio 3,8. À luz dessa constatação, foram estabelecidas metas progressivas de melhoria desse índice, prevendo-se atingir em 2022, a média de 6,0, índice obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ficaram entre os vinte com maior desenvolvimento educacional do mundo. (SAVIANI, 2009, p.6-7).

“regula e induz as ações dos entes federados por meio de pressão para o financiamento da educação, seja na definição de prioridades e otimização dos sistemas, seja porque permite que se estabeleça quais os aspectos que merecem mais atenção ou necessidades de mudanças”.

No quadro abaixo, apresentamos as notas obtidas pela rede municipal de ensino de Marabá através do IDEB, nos anos correspondentes ao primeiro e segundo PAR (2007 – 2014) nas Séries Iniciais e nas Séries Finais, do Ensino Fundamental, bem como as respectivas projeções das notas estipuladas pelo MEC. Na sequência, apresentaremos também as notas do estado do Pará e do Brasil e as metas para os próximos períodos, ao passo que faremos um comparativo no que se refere à média estadual e local, visando uma compreensão contextualizada dos dados e, assim, analisar se esse índice impactou em termos de benefícios para o município, no que se refere a gestão democrática.

QUADRO 4- IDEB DE 2005 A 2013 EM RELAÇÃO AO BRASIL, PARÁ E MARABÁ

Ano/Projeção	BRASIL		PARÁ		MARABÁ	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
2005	3.4	3.1	2.7	3.2	2.7	3.1
2007	4.0	3.4	3.0	3.1	3.3	3.4
2007 Projeção	3.5	3.1	2.7	3.2	2.8	3.1
2009	4.4	3.6	3.6	3.4	4.0	3.7
2009 Projeção	3.8	3.3	3.0	3.3	3.1	3.3
2011	4.7	3.8	4.0	3.5	4.4	3.8
2011 Projeção	4.2	3.5	3.4	3.6	3.5	3.6
2013	4.9	3.8	3.8	3.4	4.3	3.7
2013 Projeção	4.5	3.9	3.7	4.0	3.8	4.0
2021	5.7	5.1	4.9	5.2	5.0	5.1

Fonte: Inep/MEC, 2012.

As análises das tabelas permitem verificar que houve um crescimento gradativo do IDEB obtido pelo município de Marabá de 2005 até 2011. Em 2013, houve uma pequena regressão e a nota caiu de 4.4 para 4.3 no 5º ano e de 3.8 para 3.7 no 9º ano, embora tenha superado a meta projetada. Quando se observa essa média comparando a nível estadual, verifica-se que no 5º ano até 2011, o município de Marabá estava à frente do estado na média geral. No 9º ano, a nota iniciou com 3.1 em 2005, em 2013 com 3.7, enquanto a média estadual foi de 3.4. Verifica-se então, que no 9º ano nem o município de Marabá nem o estado do Pará alcançou a meta projetada do IDEB que seria de 4.0.

Outro aspecto importante que é preciso considerar diz respeito à média nacional que sempre esteve à frente do município e do próprio estado do Pará, ainda que o modelo federalista cooperativo brasileiro pressuponha uma necessária articulação e cooperação entre a União, os estados e os municípios. Ou seja, as ações realizadas de forma a articular o conjunto de entes federados implica na necessidade de adoção de um efetivo Regime de Colaboração para que as desigualdades possam ser corrigidas. No entanto, há que se concordar com Bobbio, quando afirma:

Uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido (BOBBIO, 1992, p. 10).

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) classifica o IDEB como mais que um indicador estatístico. Considera-o como condutor de política pública pela melhoria da qualidade da educação, tanto no âmbito nacional, como nos estados, municípios e escolas, uma vez que sua composição possibilita não apenas o diagnóstico atualizado da situação educacional em todas essas esferas, mas também a projeção de metas individuais intermediárias rumo ao incremento da qualidade do ensino (BRASIL, 2007).

Entretanto, os estudos e as pesquisas têm conduzido a constatações óbvias de que a qualidade da educação brasileira está aquém de um padrão mínimo desejado e, conseqüentemente, longe da efetivação de uma escola justa. Na relação com o Plano de Ações Articuladas (PAR) esse instrumento induz ao compromisso na melhoria do desempenho escolar por meio da criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, e não capta a complexidade dos fatores que condicionam a qualidade da educação, mas por sua indicação, observa-se que o Brasil, ainda está longe de efetivar uma educação justa e de qualidade.

Esse termo “qualidade” é bastante complexo e apresenta sentidos diferenciados. Gentili (1994) lembra que desde os organismos internacionais, passando pelas manifestações das autoridades educacionais locais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as

associações de pais, as organizações de alunos, os porta-vozes do empresariado e uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como o objetivo prioritário ou como um dos poucos que merecem consideração. Argumenta ainda o autor que:

A qualidade se converte assim em uma meta compartilhada, no que todos dizem buscar. Inclusive àqueles que se sentem desconfortáveis com o termo não podem se livrar dele, vendo-se obrigados a empregá-lo para coroar suas propostas, sejam lá quais forem. Qualquer proposição relativa a conservar melhorar ou mudar isto ou aquilo, não importa o que seja, deve explicar-se em termos de qualidade (GENTILI, 1994, p. 95).

O fato é que de um simples termo ou expressão, transforma-se ,assim, no eixo de um discurso fora do qual não é possível o diálogo, “porque os interlocutores não se reconhecem como tais, senão através de uma linguagem comum” (GENTILI, 1994, p. 95).

Essa análise leva-nos a refletir que o discurso da “qualidade” incorporado ou atribuído por meio da média pontuada pelo IDEB não significa que de fato seja uma educação de qualidade socialmente referenciada e, ainda, um resultado positivo no IDEB não é garantia de que há introdução de práticas democráticas nos sistemas de ensino e nas unidades escolares, haja vista seu papel estratégico na política educacional brasileira que está configurado como instrumento de monitoramento, *accountability*⁷⁶, governança e incentivo a novas práticas de gestão.

Para fazer uma discussão sobre a implantação do Plano de Ações Articuladas, no município de Marabá, com recorte para a gestão educacional na área da gestão democrática, faremos uma apresentação sumária, no tópico seguinte, dos indicadores dessa área com destaque para três deles que serão analisados.

Nas diretrizes estabelecidas pelo **Decreto nº 6.094/2007** observa-se um discurso sobre o zelo pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos Conselhos deliberativos de controle social. Prevê ainda, a promoção da gestão participativa na rede de ensino; a elaboração do Plano municipal de educação; a instalação de Conselho municipal de Educação, quando inexistentes e a fomentação e apoio aos conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos (BRASIL, 2007).

⁷⁶ De acordo com Pinto e Sacramento (2009), o conceito de *accountability* tem sido traduzido no Brasil como um processo de **responsabilização** (objetiva e subjetiva) e **prestação de contas** (transparência).

Analisando o documento a partir dessa ótica, verifica-se que o discurso sobre a criação e o funcionamento dessas instâncias participativas, sobretudo com a participação da comunidade, não sinaliza para uma proposta de gestão democrática, pois segundo Peroni (2009, p. 33), são estratégias de esvaziamento dos direitos sociais materializados em políticas, pois os interlocutores desse projeto são “[...] os representantes do empresariado e não dos movimentos vinculados às lutas”.

De acordo com Gohn (2000), de fato, os conselhos são instâncias que se constituem em canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade, ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação do sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança de prestação de contas do executivo.

Entretanto, as análises que se têm sobre os conselhos apontam que, se por um lado, há um forte discurso em defesa da participação e da autonomia, propondo uma mudança e reconfiguração no significado de espaço público, “passando este a ser mediado pelas relações entre os sujeitos, que estão engajadas em estruturas de ação colegiada e que complementam ações do poder público, por meio de controle social, via práticas descentralizadas e democráticas” (MENDES, 2010, p. 73), por outro lado, essa participação pode assumir significados diversos, pois “são conceitos que estão implicados com o método, com a forma e com o conteúdo democrático e se expressam pela perspectiva socialista, “sem a qual as formas democráticas correm o risco de uma apropriação meramente liberal” (OLIVEIRA, 1994, p. 77 apud MENDES, 2010).

4.3 CONTRIBUIÇÕES DA ADESÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PAR EM MARABÁ-PA: Uma análise a partir da experiência dos conselhos de educação e de controle social

Neste item, faremos uma breve contextualização histórica da origem, da implantação, da composição e das competências dos conselhos deliberativos e de controle social no município de Marabá, mostrando as principais atividades desses conselhos de acordo com suas leis e regimentos, para analisar o que mudaram nessas instâncias de deliberação, a partir da implementação do PAR. Vamos observar se o Plano contribuiu para fortalecer ou potencializar, de alguma forma, os mecanismos de democratização da gestão municipal por meio de seus indicadores.

A iniciativa do município de Marabá de criar o Sistema Municipal de Ensino é compreendida como uma prerrogativa federativa em função da autonomia municipal, permitindo implementar suas próprias políticas. A criação do sistema abre possibilidade de maior participação social nas decisões de política local e demonstra a necessidade de maior articulação entre as autoridades responsáveis pelos sistemas em que o poder local ganha reconhecimento, pois, segundo Bava (1994, p.3), representa “[...] os processos de mudança que têm ocorrido nos últimos anos, no sentido de redimensionar a nossa intervenção neles”.

Considerando tal prerrogativa, o município de Marabá instituiu seu sistema de ensino através da Lei da Lei Municipal nº. 17.149/2004, ratificado pela Lei Municipal n.º 17.149/2003, tendo como órgão consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador o Conselho Municipal de Educação, criado em 13 de junho de 1993, por meio da Lei Municipal nº 13.135, de 18 de junho de 1993 (MARABÁ/PME, 2012), sendo posteriormente criadas as leis que tratam dos conselhos deliberativos e de controle social, conforme descreveremos detalhadamente nos tópicos que seguem.

Vale ressaltar que, no município de Marabá a adesão ao PAR foi formalizada no dia 26 de junho, de 2008 (Termo de Adesão N° 16608), na gestão do Prefeito Maurino Magalhães de Lima (PR), tendo como Secretário de Educação o prof. Ney Calandrini de Azevedo.

A adesão ao PAR ocorreu com pouca discussão na rede municipal de educação de Marabá, envolvendo apenas alguns professores e técnicos lotados na Secretaria Municipal de Educação, dada a urgência que o MEC tinha naquele momento em concluir o plano. O MEC selecionou consultores para desenvolver trabalho de assessoria através da realização de visitas técnicas aos Estados, Distrito Federal e municípios para auxiliar na elaboração dos seus planos de ações articuladas, principalmente, nos municípios considerados prioritários⁷⁷, que além de receberem essa assistência técnica do MEC para elaboração do PAR, contavam, também, com a intervenção para realizar o monitoramento da implementação de suas ações.

Por se tratar de uma política nova que exigia um conhecimento técnico/administrativo e pedagógico para ser operacionalizada, os membros que compunham a equipe técnica que estava à frente da Secretaria Municipal de Educação, responsável pela elaboração do PAR, precisaria de um tempo para se apropriar dessas informações, além da

⁷⁷ São os municípios com IDEB abaixo da média nacional. Estes recebem assistência técnica do MEC para a elaboração do PAR e para realizar o monitoramento da implementação de suas ações (Cf: Farenzena; ett al, 2011).

necessidade de um retrato do diagnóstico real da realidade educacional. Esses aspectos implicaram diretamente no processo de construção do PAR, pois ,segundo Farenzena (et. al. 2011, p. 179), além de fatores como os políticos e os financeiros que dificultaram a implementação do PAR em diferentes contextos, os autores destacam como dificuldades a “falta de informação sobre um programa, uma lei; aguardo de informação do MEC”, dentre outros.

Nas informações apresentada no documento (PAR 2008-2011)⁷⁸, verifica-se uma certa contradição na pontuação atribuída aos Indicadores⁷⁹ de democratização no município de Marabá, no que se refere à utilização do critério de pontuação que avalia cada área, uma vez que, em alguns casos, cada indicador é avaliado de acordo com critérios previamente definidos. Esse fato gera conflitos quando uma pontuação reflete uma situação específica no município e a outra que apresenta a mesma situação, exibe uma situação diferenciada.

Apresentamos, a seguir, as configurações gerais que refletem os indicadores demográficos educacionais da rede municipal de Ensino, com o objetivo de empreender uma análise mais aprofundada a cerca das implicações do PAR no município, sobretudo a partir dos indicadores que sinalizam para a proposta de uma gestão democrática.

QUADRO 5- DESCRIÇÃO/PONTUAÇÃO DOS INDICADORES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NO AMBITO DO PAR DE MARABÁ/PA

PAR		DIMENSÃO 1. GESTÃO EDUCACIONAL
		Área 1- Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino.
2007-2011	2011-2014	Indicadores
Pontuação	Pontuação	

⁷⁸ O PAR apresentou até o momento duas etapas: a primeira teve vigência de 2007 a 2011 e a segunda, de 2011 a 2014.

⁷⁹ Reiterando que a pontuação 4 indica que a situação é positiva, ou seja, não há necessidade de ações imediatas. A pontuação 3 aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos. A pontuação 2 mostra uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos, sendo necessárias ações imediatas que podem contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. E a pontuação 1 revela que o município encontra-se em situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes, tendo como necessidade ações imediatas com possível apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

4	3	1. Existência de Conselhos Escolares (CE)
4	3	2. Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)
4	3	3. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)
3	2	4. Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME e de consideração das especificidades de cada escola.
3	3	5. Critérios para escolha da Direção Escolar
1	3	6. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE
4	3	7. Plano de Carreira para o magistério
3	3	8. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
3	3	9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar
-	3	10- Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Obs: No PAR (2011-2014) do município de Marabá, dentre os conselhos de acompanhamento e controle social como indicadores da gestão democrática está o Conselho do FUNDEB.

Como se pode observar, no quadro acima, o indicador 1: “Existência e funcionamento de Conselhos escolares”, no primeiro PAR (2007 -2011) obteve pontuação 4; e no segundo PAR (2011 – 2014) obteve a pontuação 3. A pontuação 4 indica que a situação é positiva, ou seja, não há necessidade de ações imediatas e a pontuação 3 aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos. A pontuação do primeiro PAR conforme o documento se justifica:

O município possui 85 escolas urbanas e 139 escolas rurais: 66 escolas urbanas com conselhos escolares, 31 conselhos na zona rural, sendo que algumas escolas pertencem a consórcios e outras são conveniadas. A Secretaria sugere e orienta a implantação dos CE (SIMEC/PAR, 2008).

Do mesmo modo, a justificativa desse mesmo indicador no segundo PAR, em cuja pontuação houve uma involução em relação ao primeiro, (3) na justificativa observa-se o seguinte:

Das 232 escolas existentes no município, 147 escolas têm conselhos escolares implantados, que são eleitos democraticamente, recebem

orientações por parte da SME, mas não são atuantes no desempenho de suas funções, pouco participam na elaboração de planejamentos pedagógicos e no desenvolvimento das ações realizadas na escola, porém a oferta de formação para melhorar atuação dos conselheiros ainda é pouca diante de suas necessidades (SIMEC/PAR, 2011).

Nota-se uma contradição quando observamos não só as pontuações que foram atribuídas para o respectivo indicador, mas também que as justificativas apresentadas em vista destas últimas, sugerem, conforme as demandas apresentadas, ações para a criação de conselhos escolares ou reorganização dos já existentes, principalmente na justificativa do PAR 2011 – 2014. No primeiro PAR, os critérios de pontuação máxima (4) que foi atribuído só deveria ter sido aplicado se houvesse CE em toda a rede de ensino e ainda com participação atuante de todos os segmentos, o que efetivamente não configurava a realidade do município nem no âmbito do documento.

Como foi visto anteriormente nos estudos de Farenzena (et. al.,2011), a falta de informação da equipe técnica que elaborou o PAR pode tê-los levado a cometer alguns equívocos devido se tratar de um instrumento novo que exigia uma certa qualificação técnica para operar o sistema no ato do preenchimento do formulário, assim como ter informações a respeito dos termos e categorias, dentre as quais os significados das pontuações diante do diagnóstico educacional real. Por isso, observou-se que os dados e as informações do documento não se apresentam de forma clara no momento de transposição, principalmente no primeiro PAR.

É importante destacar que a presença dos conselhos de educação e de controle social em Marabá é anterior à adesão ao PAR, em 2008. Ou seja, todos já existiam formalmente, conforme mostra a seguir o quadro 6 (seis) apresentado.

QUADRO 6. LEGISLAÇÃO E COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS NO MUNICÍPIO DE MARABÁ/PA

Conselho/Categoria	Lei Municipal	Composição	Competência
Conselho Municipal de Educação (CME)	13.135 de 18 de junho de 1993	18 membros	Consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	17.452, de 27 de Abril de 2011	7 membros	Deliberativo, Fiscalizador.
Conselho do FUNDEB (FUNDEB)	17.228 de 28 de fevereiro de 2007	12 membros	Deliberativo, Fiscalizador.

Fonte: CME, CAE, FUNDEB – (Marabá-PA).

Considerando a existência desses espaços de participação na elaboração do PAR, observa-se que todos esses indicadores receberam a pontuação máxima (4), quando indica que todas as situações referentes ao indicador são positivas, ou seja, não havia necessidade de ações para melhorar a efetivação das ações dos conselhos. Na área da gestão democrática, o único indicador no âmbito da gestão educacional que gerou ação em 2008, em decorrência da sua inexistência, embora não seja foco da nossa pesquisa, foi o Plano Municipal de Educação - PME⁸⁰, que recebeu a pontuação 1, considerada condição insatisfatória para a organização da educação no município.

O município fez a adesão ao Plano de Metas no ano de 2008 e elaborou seu Plano municipal de Educação em 2012, através da Lei nº 17.540, de 06 de julho de 2012, que institui o Plano Municipal de Educação para o decênio 2012-2021.

O Plano Municipal do município de Marabá, concluído em 2012, faz uma forte menção ao PAR, registrando que,

O PAR constitui-se parte integrante da política governamental para a educação, por isso o município de Marabá decidiu aderir ao Compromisso em 2008 e reafirmar em 2011, com objetivo de realizar o diagnóstico da rede e definir ações pertinentes às demandas do município para o período de quatro anos, considerando o PAR um instrumento de gestão democrática (MARABÁ/PME, 2012, p.75).

⁸⁰ O Plano Municipal de Educação foi elaborado posteriormente com base no Projeto de Lei nº 217, de 1º de junho 2012, que institui o Plano Municipal de Educação, para o decênio 2012-2021.

Verifica-se que, no caso de Marabá, a adesão ao PAR pouco incentivou a criação dos instrumentos que potencialmente viabilizam a democratização, como é o caso dos conselhos deliberativos e de controle social, uma vez que todos são anteriores ao PAR, conforme relata a técnica de educação entrevistada:

O Conselho Municipal de Educação é anterior ao PAR. Ele é de 1993. Então quando o município aderiu ao PAR, já tínhamos isso tudo. Todos os conselhos são anterior ao PAR: Conselho Municipal de Educação, Conselho da Merenda, Conselho do FUNDEF, depois, do FUNDEB, Conselho de Merenda Escolar que hoje é Conselho de Alimentação Escolar. Então o PAR só pegou o que já estava sendo feito e organizou. Porque toda a nossa legislação é anterior ao PAR (MEMBRO1 DO CME, 2015).

Embora os conselhos sejam anterior ao PAR, como afirma o informante acima não se pode dizer eles não tenham tido influencias em seus funcionamentos demandados como elementos de aperfeiçoamento das ações geradas pelo PAR, pois como exemplo já citado a ampliação do número de escolas com conselhos escolares bem como a aprovação do Plano Municipal de Educação são elementos que se justificam como tal na política de educação em Marabá/PA.

É importante, ainda, destacar que a dimensão da **Infraestrutura física e recursos pedagógicos** constitui-se como estratégia adotada pelo município para garantir a colaboração da União, já que na configuração do PAR compreende-se que a existência de

Adequadas instalações físicas gerais e equipamentos, incluindo bibliotecas, laboratórios de ciências, artes e de informática, recursos audiovisuais, quadras poliesportivas; salas de aula, instalações gerais e de mobiliário, condições de acesso para pessoas com deficiência física; cozinha e refeitório em condições apropriadas de funcionamento; materiais pedagógicos e equipamentos esportivos (CAMINI, 2009, p. 153).

Os dados documentais e as entrevistas realizadas com a equipe técnica do PAR na SEMED mostram que essa supervalorização da infraestrutura refletiu na pouca ênfase dada à dimensão da Gestão Educacional no PAR, como se pode perceber pelo conteúdo do documento supracitado e nas informações concedidas pelos entrevistados. Essa valorização está relacionada ao interesse do município pela contrapartida que poderia obter do governo federal em termos de recebimento de recursos financeiros, físicos, imobiliário, etc. considerando as diversas necessidades e demandas apresentadas pelas escolas.

É evidente que a dimensão da infraestrutura é de extrema importância e necessária para garantir uma maior qualidade da educação. Entretanto, acreditamos que essa dimensão não pode sucumbir às demais, que também são de igual importância. Nesse documento (PAR), inclusive, é atribuída uma pontuação aos indicadores que contradizem as próprias justificativas diante dos critérios interpostos no Plano para receber tal pontuação. Os tópicos a seguir tratarão com mais detalhes sobre cada um desses indicadores.

1.Existência e funcionamento dos Conselhos Escolares (CE)

O indicador acima está sendo mencionado neste trabalho apenas pelo fato de fazer parte do conjunto de conselhos no âmbito educacional com atribuições deliberativas, consultivas e fiscalizadoras para democratizar as relações no interior das escolas e não necessariamente como um dos temas de análise desta pesquisa haja vista que os dados levantados *in locus* não se estenderam para a instituição escolar, pois não constam dos objetivos do presente estudo. No entanto, apresentamos esse indicador pela importância que este representa como uma das responsabilidades e atribuições do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação do município de Marabá, na responsabilidade de orientar as escolas sobre a organização e a implantação dos conselhos escolares, a partir de orientações didáticas do Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares⁸¹.

O funcionamento dos Conselhos Escolares foi regulamentado pela Lei Estadual nº. 06/91 que entrou em vigor em 27 de fevereiro, de 1991, no Estado do Pará. No município de Marabá, o funcionamento dos conselhos escolares está respaldado no art. 27, da Lei nº 13.135, de 18 de junho, de 1993, que trata do Conselho Municipal de Educação, na Lei Municipal nº 13.888/96, através da resolução nº 312/96 – CEE, “que dispõe a regularização dos Conselhos escolares que terão funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, constituindo-se órgão máximo ao nível da escola” (MARABÁ/CEE, 1996).

⁸¹ Esse Programa foi criado por portaria ministerial, em 2004, para cumprir o que determinam as três principais leis da educação: a LDB 9.394/96; o Plano Nacional de Educação (PNE), de 2001; e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007. Ele visa à implantação e o fortalecimento de conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica, envolvendo os sistemas de ensino públicos estaduais e municipais por meio de sua adesão à sistemática de apoio técnico, pedagógico e financeiro do Ministério da Educação.

A referida Lei agrega em anexo uma tabela indicando a quantidade necessária de alunos matriculados para que a escola tenha conselho, estabelecendo um limite mínimo de 100 alunos matriculados, no entanto, no art. 4º, em seu inciso 1º, afirma que “fica a critério da escola, respeitada sua tipologia, a adoção da tabela constante do quadro anexo” (MARABÁ/CEE, 1996).

Diante dessa abertura na lei, a SEMED e as escolas do município de Marabá não seguem a risca esse número de 100 alunos, o que significa dizer que a autorização para funcionamento e implementação dos Conselhos Escolares passa pela coordenação e acompanhamento do Conselho Municipal de Educação e que, dentre as suas competências, está a de “ser referência normativa básica aos Conselhos Escolares ao analisar e decidir sobre os pleitos deles originados” (MARABÁ/CME, 1993).

O Conselho Escolar, tal como preconiza o MEC, é um órgão de representação das comunidades escolar e local, em que são discutidas, definidas e acompanhadas as atividades da escola, podendo constituir um espaço de discussão de caráter *consultivo*, respondendo a consultas sobre leis educacionais e suas aplicações; *deliberativo*, quando toma decisões democraticamente; *fiscalizador*; acompanhando a aplicação dos recursos na escola; e *mobilizador*; incentivando a participação direta dos envolvidos (BRASIL, 2004).

Sobre os CE, uma das professoras entrevistadas explica que:

Em relação à gestão das escolas com conselho escolar eu vejo que melhorou e muito. Tanto é que até pra compor o conselho escolar, os diretores vem aqui antes de lançar o edital. Tudo geralmente é orientado aqui pelo CME. Qualquer dúvida que as escolas têm, elas recorrem aqui. Tanto o diretor eleito agora, porque eles foram eleitos a partir de uma lei que o Conselho estava à frente, então eles veem o conselho como um orientador mesmo. Tanto é que até sobrecarregou o conselho, porque tem algumas respostas que inclusive a própria SEMED poderia dar. Então, a relação das escolas da gestão democrática com o CME melhorou muito (MEMBRO2 DO CME, 2015).

Quase em sua totalidade, as escolas existentes no município possuem conselhos escolares implantados, embora não sejam atuantes no desempenho de suas funções, no que se refere à elaboração de planejamentos pedagógicos e no desenvolvimento das ações realizadas na escola, restringindo-se, por vezes, apenas a gerir os recursos do PDDE, essa ampliação de escolas com conselhos é muito importante, considerando o caráter democrático que ele possui em sua constituição histórica.

Vale ressaltar que a ampliação de escolas com conselhos escolares é decorrente das orientações nas diretrizes do PAR, pois estabelece na diretriz XXV: “fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso” (BRASIL, 2007).

A Lei nº 17.149, de 30 de junho de 2004, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Marabá, já garantia desde 2004, no seu art. 17, a organização da gestão por meio da “Eleição direta para o Conselho Escolar com a participação de todos os segmentos escolares, regulamentada em Lei específica” (MARABÁ/SME, 2004).

Com a adesão ao PAR, houve um incentivo maior para que as escolas da rede se mobilizassem no intuito de implantar seus conselhos escolares. No entanto, esses avanços pouco se materializam na realidade das unidades escolares. O próprio documento afirma que:

Quando a Secretaria municipal de educação e as escolas divulgam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC; apenas parte desses resultados é analisada e discutida com a comunidade escolar (o conselho escolar raramente participa dessa discussão), gerando, eventualmente, estratégias para melhoria da educação local (SIMEC/PAR, 2011).

O Conselho Escolar com espaço de democratização da escola tem pouca atuação como tal. Para Dourado (2007), as políticas públicas, apesar de algumas mudanças na área da gestão educacional, têm-se mantido com vários programas no formato original, em especial o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), mas apesar desses novos programas surgirem a fim de contribuir com os processos de democratização da gestão escolar, com destaque para o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares, que tem por objetivo fomentar a implantação dos conselhos escolares pouca ou nenhuma importância tem recebido como um órgão articulador de democratização da gestão escolar, limitando-se a atuar em elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das Secretarias Estaduais e Municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação envolvidos com gestão.

Com base na prerrogativa desse programa a SEMED apresentou como demanda ao PAR a solicitação de apoio técnico e financeiro para ofertar formação dos conselheiros escolares, por meio do MEC/FNDE, com o objetivo de orientar as 85 (oitenta e cinco)

escolas que não possuíam conselho escolar a formar os seus conselheiros, de acordo com a lei de criação dos CE's e ainda formar uma equipe na SME para acompanhar e orientar os Conselhos Escolares no cumprimento adequado de suas funções (SIMEC/PAR, 2011).

No entanto, o que se observa com base nos documentos e nos depoimentos sobre a dinâmica de funcionamento dos CEs é que a orientação para os conselheiros limita-se quase que exclusivamente à questão de gerenciamento dos recursos do PDDE, uma vez que, a partir de 1997, esses conselhos tornaram-se Unidades Executoras⁸² (UEXs), que são entes jurídicos com capacidade de receber, gerenciar e até mesmo captar e otimizar recursos oriundos do PDDE.

2. Existência e funcionamento do Conselho Municipal de Educação

O Conselho Municipal de Educação de Marabá - CME - é resultado da luta histórica de educadores, do Sindicato dos professores (SINTEPP), do movimento social organizado e de profissionais da educação que atuam no poder público (executivo e legislativo), que juntos buscaram condições para a criação do referido conselho.

O CME está fundamentado na Constituição Federal de 1988, Artigo 211, que cria a prerrogativa dos municípios criarem seu Sistema Municipal de Ensino; na Lei Orgânica do Município de Marabá, artigos 261 e 264; na Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96, Artigos 14 e 18; na Lei Municipal nº 13.135/93, a qual cria o Conselho Municipal de Educação e a Lei Municipal nº. 17.149/2004 instituiu o Sistema Municipal de Ensino de Marabá.

O Conselho Municipal de Educação de Marabá foi criado em 13 de junho de 1993, pela Lei Municipal nº 13.135/1993 (MARABÁ/CME, 1993). A nomeação do primeiro corpo de conselheiros se deu através do Decreto nº 049/1993 de 17/12/1993, o qual dava posse aos integrantes pelo período vigente de 1993 até 1996.

A criação do Conselho Municipal de Educação precedeu a institucionalização do Sistema Municipal de Ensino, carecendo de delegação do Conselho Estadual de Educação do Pará, delegação que veio ocorrer em 1996. “Essa delegação de poderes significou um passo

⁸² Entidade Executora (EEx) - prefeituras municipais e secretarias distritais e estaduais responsáveis pela formalização dos procedimentos necessários ao recebimento, execução e prestação de contas dos recursos do programa, destinados às escolas de suas redes de ensino que não possuem UEx, bem como pelo recebimento, análise e emissão de parecer das prestações de contas das UEx, representativas de suas escolas ou dos polos presenciais da UAB a ela vinculados;

de extrema importância para o Conselho, no sentido de buscar a criação do Sistema de Ensino de Marabá” (MARABÁ/PME, 2012). Diante dessa “autonomia”, O CME passou a ter credenciamento e respaldo para atuar na área de Educação da Pré-Escola, Ensino Fundamental e Ensino de Jovens e Adultos. (MARABÁ/CME, 1993).

Em 2000, o Ensino Fundamental em Marabá passou a ser gerido integralmente pelo próprio município. A SEMED, que até então trabalhava somente com o 1º segmento do Ensino Fundamental, passou também a assumir o 2º segmento⁸³, de início, seguindo as normas pré-definidas pelo Conselho Estadual de Educação.

Com a municipalização do Ensino Fundamental, em 2000, o volume de trabalho do CME intensificou-se, fazendo-se necessário a criação do Sistema Municipal de Ensino, que foi instituído em 30 de junho, de 2004, com a Lei Municipal nº 17.149/2004-GP, em consonância com os Sistemas Nacional e Estadual de Ensino.

Pela Lei de Sistema, o Conselho passou a ser um órgão autônomo de caráter normativo, consultivo, deliberativo, fiscalizador e mobilizador do Sistema Municipal de Ensino, respeitando a Lei 13.135/1993 que criou o Conselho Municipal de Educação e a Lei 17.149/2004.

De acordo com seu regimento, “tem por finalidade possibilitar ao município de Marabá o exercício pleno do direito de organizar e manter com autonomia, o seu próprio Sistema de Ensino, de acordo com os interesses e necessidades da sociedade local, constituindo-se um instrumento da participação democrática por uma educação de qualidade”.

Apesar dessa prerrogativa, essa autonomia que é um dos fundamentos da gestão democrática, no sentido de garantir que os conselhos sejam dotados de normas próprias e de condições objetivas para o desempenho de suas responsabilidades, no entanto, nem sempre ocorre de fato no campo das ações concretas, como relata uma das entrevistadas:

Eu não sei que tipo de autonomia qualquer entidade pode ter se ela não tem como trocar uma lâmpada. Uma autonomia no meu ponto de vista, além de você poder eleger, além de você poder escrever, além de você poder reclamar, você tem que ter o mínimo de autonomia econômica. E aqui, tudo que se quer é pedido, até alguns anos atrás nós tínhamos uma rubrica na Lei de Diretrizes Orçamentária. Só que no governo passado perdeu-se (PROFESSORA1 e MEMBRO DO CME, 2015).

⁸³ De acordo com a legislação educacional, o 1º segmento corresponde a (1ª a 4ª séries/1º e 2º ciclos) da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o 2º segmento refere-se a (5ª a 8ª séries/3º e 4º ciclos).

Ao analisar a autonomia enquanto princípio da gestão democrática consagrado pela Constituição vigente, Veiga (2002), afirma que essa categoria deve abranger as todas as dimensões educacionais, ou seja, a pedagógica, administrativa e financeira. Desse modo, a gestão democrática exige a compreensão em profundidade dessas diversas dimensões e suas múltiplas possibilidades e ainda dos problemas postos e das demandas apresentadas.

Ela visa romper com a separação entre concepção e execução, entre o pensar e o fazer, entre teoria e prática. Busca resgatar o controle do processo e do produto do trabalho pelos educadores. A gestão democrática implica principalmente o repensar da estrutura de poder da escola, tendo em vista sua socialização. A socialização do poder propicia a prática da participação coletiva, que atenua o individualismo; da reciprocidade, que elimina a exploração; da solidariedade, que supera a opressão; da autonomia, que anula a dependência de órgãos intermediários que elaboram políticas educacionais das quais a escola é mera executora. A busca da gestão democrática inclui, necessariamente, a ampla participação dos representantes dos diferentes segmentos da escola nas decisões/ações administrativo-pedagógicas ali desenvolvidas. (VEIGA, 2002, p. 3).

Conforme sinaliza Peroni (2011, p. 9), a “descentralização, assim como a autonomia e participação, são as bases fundamentais da proposta de gestão democrática, construída historicamente pelos educadores, mas que foram resignificadas nesse processo de redefinição do papel do Estado para com as políticas sociais”.

Se por um lado, a legislação garante a autonomia e a participação, por outro lado, fragiliza a efetivação das ações, na medida em que regulam essa participação. Desse modo, torna-se necessária uma reflexão sobre esses espaços públicos de participação, pois ainda que haja um reconhecimento sobre a ampliação desses espaços, as expectativas e as avaliações sobre seus resultados são diferenciadas. Concordamos com Bobbio (1992), quando afirma que “os direitos dos *indivíduos* por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes e, nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 1992, p.5).

De acordo com Szwako (2012), o efeito das lutas e das mobilizações populares, que antecederam a Constituição de 1988, consagrou o direito de participação na formulação de políticas e no seu controle, uma vez que boa parte dos atores e movimentos sociais ligados à conquista do direito à participação investiram no aprofundamento e na proliferação de espaços participativos. E, esse investimento deu-se com base em múltiplas trajetórias,

relações, filiações e cruzamentos institucionais: seja a partir de redes e movimentos sociais ou de ONGs, seja fazendo parte de quadros partidários ou executivos, “seja transitando entre o movimento, o partido e o governo, a participação foi fomentada e crescentemente institucionalizada” (SZWAKO, 2012, p.14).

Contudo, no que se refere a esse crescimento, não faltam críticas dos representantes das organizações civis e dos movimentos sociais aos limites e às dinâmicas das instituições participativas. Conforme reflete Szwako (2012), a participação nos Conselhos tem sido “reduzida à estratégia de governabilidade e ao faz de conta, sem ter-se configurado como elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas” (SZWAKO, 2012, p. 16),

Nesse aspecto, observa-se a fragilidade ou o que está implícito na intencionalidade da própria lei no que se refere à regulação da participação, conforme descritas por uma professora lotada no CME na época em entrevista para essa pesquisa.

A nossa lei que trata da participação da sociedade civil ela vinha mais forte em 1993. Em 2004, em meu ponto de vista, ela amarrou um pouco. Por quê? Porque antes nós tínhamos a representação dos conselhos, ela era quase paritária no meu ponto de vista. Agora não [...]. Agora, metade é só do executivo. E a outra metade que é das outras entidades que compõe o Conselho. Então, no meu ponto de vista, na questão de distribuir, pra ser bem mais democrático e com voz ativa da sociedade civil, eu acho que nesse ponto nós perdemos. Por que se eu tenho nove pessoas do executivo, basta ter só mais uma de qualquer uma das esferas, pra gente aprovar as coisas. Então, a cadeira do executivo é muito forte, ela tem cinquenta por cento do Conselho. Aí a outra parte que representa os cinquenta por cento fica pras outras unidades / segmentos que é a 4ª URE, a Universidade, daí tem os pais, os alunos, as escolas particulares e os sindicatos (MEMBRO1 DO CME, 2015).

Pensando em termos de correlação de forças, é possível verificar os projetos em disputa e como isso influencia na concepção de gestão, de democracia e de participação, inclusive na própria relação dentro do Conselho, uma vez que, como já foi visto nos capítulos anteriores, a democracia e os processos democráticos, em uma sociedade sob a hegemonia do capitalismo, não podem ser vistos de forma abstrata, mas no seu movimento histórico, contraditório e de correlação de forças entre as classes que o compõem, exemplificado no relato que segue de uma de nossas entrevistadas, representante do SINTEPP:

Para mim a principal situação na questão da autonomia é essa questão da representação, [...] ela é feita de qualquer jeito, ah, tem um pai dali que quer. Eu acho que essas coisas não têm que ser assim, as coisas precisam ser discutidas dentro daquele órgão, a pessoa precisa compreender qual é o papel dela e essa discussão não tem. A outra questão também é o atrelamento à SEMED, que desfavorece a atuação do conselho. A SEMED tem muitos departamentos e isso fica muito desigual, porque acaba que os outros não vêm participar e o [...] porque se você não compreende o que vai fazer lá dentro, não é importante você participar e essa participação não gera discussão dentro da própria categoria, [...] teve vezes em que eu estava com um posicionamento dentro do conselho e o sindicato estava com outro. O sindicato já tinha sentado com a prefeitura e negociado isso, e eu estava dentro do conselho representando a categoria com outro posicionamento; Como eu vou representar uma categoria que não é ouvida? Então esses conflitos também surgiram e são os conflitos que acontecem com a maioria dos representantes; que participação é essa? Que representação é essa que não representa e que tem esses posicionamentos? Acho que isso aí é um limitador, tanto da autonomia quanto da participação no conselho; a formação é um elemento que não acontece (MEMBRO3 DO CME, 2015).

Como já foi amplamente discutido nos capítulos anteriores, o conceito de participação foi ressignificado pelo ideário neoliberal, orientado pelos documentos das agências multilaterais e dos organismos internacionais e “expressa o deslocamento, para a sociedade, da responsabilidade social do Estado, que, de administrador e provedor, é transmutado em um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 65).

Nessas circunstâncias, ainda que haja a defesa de criação dos conselhos como espaços de construção da autonomia – possível e relativa – e de alargamento da democratização da gestão dos sistemas e das escolas, mediante a participação coletiva no processo de tomada de decisões e no controle social da implementação de tais decisões, o próprio Estado não garante a concretização desses princípios, não havendo investimento na formação desses sujeitos e tampouco são garantidas as condições e possibilidades para que eles participem desses colegiados.

Os espaços de representação, a exemplo dos conselhos, ainda que com seus problemas históricos, não podem limitar nem cercear a participação, ao contrário, podem constituir-se como espaços para o aperfeiçoamento da democracia. No entanto, para além das disputas ideológicas, político-partidárias e corporativas, entre outras, que marcam o funcionamento desses Conselhos, existe ainda a pouca preocupação com a “competência técnica” dos conselheiros”, o que torna ainda mais complexa a operacionalização dessas

instâncias, dificultando uma participação sociopolítica mais consciente por parte daqueles que representam setores da sociedade civil.

Dentro dessa perspectiva, é preciso considerar alguns movimentos simultâneos que se caracterizam pela crítica, pela construção do novo conhecimento e pela ação com vistas à transformação. Daí decorre a necessidade de considerar a concretude, a totalidade e a dinâmica dos fenômenos sociais, que não são definidos a priori, mas construídos historicamente.

O Conselho Municipal de Educação pode ser considerado um órgão articulador entre o governo municipal e sociedade civil e é composto por profissionais da educação que exercem essas atividades no município, dentre os quais o Secretário Municipal de Educação, além de representantes de entidades, órgãos e instituições, constituídas através de projeto próprio (SEMED/Marabá, Regimento Interno do CME). Isso não quer dizer que não esteja permeado de contradições dentro da sua própria estrutura e composição, como exemplifica uma conselheira entrevistada:

Em 2004 foi feito o sistema municipal de ensino e ele já instituiu que cinquenta por cento da composição dos conselhos, os conselheiros seria só do executivo. Então diante disso, a gente já tem certa dificuldade, né? O trabalho do conselho, do presidente, das pessoas que estão à frente do conselho, tem que ser um trabalho de convencimento, de votação nunca. Se for pra votação, só se for uma votação, que não vá afetar a estrutura, que não vá afetar o trabalho de modo geral. Porque quando você vai levar para um trabalho de votação e que você vai mexer com as estruturas, você sabe que você vai ter dificuldades de ser aprovado, porque você sabe que você tem dificuldade de convencer todo mundo. E é um colegiado (MEMBRO1 DO CME, 2015).

Esse relato pode ser comprovado à luz do próprio regimento. De acordo com o documento, o CME obedece a seguinte estrutura:

I. Nove membros indicados pelo chefe do executivo Municipal, sendo que o secretário Municipal de Educação figura-se como membro nato do Conselho. II. Um representante das escolas particulares de Educação Infantil; III. Um representante das Universidades com atuação no Município. IV. Um representante do Sistema Estadual de Ensino, indicado pela 4ª URE. V. Dois membros indicados pelas organizações representativas dos trabalhadores em Educação. VI. Dois membros indicados pelas organizações representativas dos Estudantes. VII. Dois membros indicados pelo colegiado de pais (MARABÁ/REGIMENTO CME, 2005).

A Estrutura do Conselho Municipal de Educação está organizada da seguinte forma: Presidente; Vice-Presidente; Câmaras e Comissões; Secretaria Geral; Assessoria Técnico-Pedagógica e Administrativa. De acordo com o Artigo 7º, da Lei nº 17.149, de 30 de junho de 2004, que institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Marabá e do artigo 27 do próprio regimento do CME, as competências e as atribuições do Conselho Municipal de Educação são definidas em lei e referendadas no Regimento Interno do próprio Conselho Municipal de Educação e compete a esse órgão, dentre outras funções:

III- Ser referência normativa básica aos conselhos escolares ao analisar e decidir sobre os pleitos deles originados; VI- Colaborar com a elaboração do Plano Municipal de Educação, em função das peculiaridades próprias e recursos existentes no município; VII- Estabelecer normas para a elaboração e análise de Planos Municipais de Aplicação de recursos na educação. X- Manifestar-se sobre acordos e similares a serem celebrados pelo Poder Público municipal com as demais instâncias de governo ou do setor privado, na área da Educação. XIV- Organizar a realização dos Fóruns Municipais de Educação. VIII- Assessorar e acompanhar as atividades dos Conselhos escolares [...] (MARABÁ/SME, 2004).

De acordo com o regimento, o Conselho Municipal de Educação possui Câmaras e Comissões que têm como finalidade auxiliar o andamento dos trabalhos do órgão, sendo de sua competência:

- Appreciar os processos e sobre eles deliberar, emitindo pareceres que serão objetos de estudos, discussão e aprovação do plenário; - Promover estudos e levantamentos para serem utilizados nos trabalhos do Conselho Municipal de Educação; - Elaborar normas e instruções que poderão ser aprovadas no plenário; - Organizar os planos de trabalhos inerentes à respectiva Câmara ou Comissão; - Responder as consultas encaminhadas pelo presidente do plenário; - Propor medidas e sugestões a serem encaminhadas ao plenário (MARABÁ/REGIMENTO - CME, 2005, p. 4).

De acordo com dados da Secretaria Municipal de Educação, com a implantação do Conselho Municipal de Educação, em 1993, e com a aprovação do LDB 9.394/96 que possibilitou aos municípios criarem seus próprios sistemas de ensino, teve início o processo de autorização das escolas da rede, que atualmente tem na zona urbana: 99% autorizadas, 1% em processo de autorização; na Zona Rural: 11,4% autorizadas, 88,6% em processo de autorização, das escolas passíveis de serem autorizadas (MARABÁ/PME, 2012).

No contexto do PAR, uma das ações de grande visibilidade do CME, em Marabá, foi sua participação na construção do Plano Municipal de Educação. Em 2008, foi realizado o IX Fórum Municipal de Educação promovido pelo CME, em parceria com a SEMED, para discutir a elaboração do PME e dele foi elaborado um documento pelo CME, que serviu de subsídio para a formulação da minuta preliminar do PME.

A discussão sobre o Plano municipal tomou corpo em 2010, em virtude de ser uma ação do Plano de Ações Articuladas – PAR, fazendo-se necessário a criação de uma Comissão instituída pelo Poder Executivo, com a finalidade de elaborar o plano. Conforme o que está posto no documento que sistematiza o PME:

Mais de quinze reuniões foram realizadas, inúmeros encontros por Segmento de Ensino e Modalidade foram mobilizados à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Planejamento, Casa da Cultura de Marabá, Universidade Federal do Pará, Universidade Estadual do Pará, Faculdades particulares Unopar e Metropolitana, Grupo Futuro Educacional, 4ª Unidade Regional de Ensino, entre outras (MARABÁ/PME, 2012).

A leitura dos documentos faz crer que os CMEs são fundamentais para a autonomia dos sistemas municipais por se configurarem como agências que possibilitam a descentralização do poder, atuando de maneira a expressar as decisões tomadas democraticamente pelos seus componentes, no intuito de promover uma educação municipal de qualidade. Contudo, como já discutimos essas relações não se dão de forma harmônica. O processo democrático é construído na correlação de forças que agrega diferentes sujeitos e que expressam interesses e projetos antagônicos. Isso significa que o jogo democrático pode ser usado para encobrir relações verticalizadas de mando, em que o executivo aprova suas propostas e descarta seus opositores, como exemplo de democracia neoliberal aliada a relações patrimonialistas⁸⁴.

No município de Marabá/PA uma das ações do CME que se configura numa grande importância para o município foi a construção do Plano municipal de Educação, que já tinha sido iniciado antes da adesão do município ao PAR, conforme relata a entrevistada:

⁸⁴ De acordo com o sociólogo alemão Max Weber, nas sociedades tradicionais – ou seja, antes que o capitalismo tivesse se desenvolvido plenamente nas sociedades ocidentais, predominava a administração patrimonial, caracterizada por uma forma de gestão dos negócios públicos como se estes fossem assuntos privados dos governantes.

O plano municipal já era uma tarefa nossa. Ele é bem mais velho. Ele é do último fórum municipal de educação, realizado em 2008. A minuta dele foi encaminhada ainda na gestão da professora Kátia, foi enviada pra Brasília, pro MEC. Daí o MEC devolveu pra fazer os encaminhamentos, pra criação da Lei. Então nós fomos chamados porque nós já tínhamos uma minuta, junto com a secretaria. Então, nós ficamos com a nossa e passamos pra Secretaria de Educação, aí fomos chamados para coordenar o processo do Plano Municipal (MEMBRO 1 DO CME, 2015).

Todo o processo, em que se deu a discussão, construção e aprovação do PME, é narrado por uma das entrevistadas que participou ativamente do processo, sob a coordenação do CME que, em parceria com a SEMED, realizou em junho de 2011, a III Conferência Municipal de Educação com o tema “Definindo o Plano Municipal de Educação”, cujo objetivo foi aprovar Diagnósticos, Metas e Diretrizes para os níveis e modalidades de ensino ofertado pelo Sistema Municipal de Ensino, estabelecendo prioridades para atender as necessidades educacionais do município nos próximos dez anos:

Daí nós construímos o plano. A primeira discussão foi feita no fórum. A segunda discussão foi feita por grupos. Foi definida uma comissão, o conselho passou a ser o coordenador [...] foram chamadas todas as entidades, tanto de nível médio, quanto de nível superior (4ª URE, SEMED, UFPA, UEPA, as Universidades particulares [...]), então, nessas discussões foi feito um esboço, esse esboço foi levado para uma conferência, que ocorreu em 2012. Dessa conferência, foi tirado o plano. Nessa conferência foram aprovadas todas as metas e estratégias. Depois entregamos para a Câmara. A câmara sancionou o projeto municipal de educação juntamente com a Lei de instituição do Plano Municipal de Educação que foi aprovado no dia 06 de julho de 2012 com 11 metas. De lá, nós caminhamos com a necessidade de divulgação desse plano. Mas em 2012 foi eleição e o plano ficou guardado. Em 2013, quando a gestão atual assumiu e nós tínhamos como secretário o Bressan (PT). O Bressan foi resgatar esse plano, porque tinha que fazer, então nós solicitamos a reunião no SISPEN, [...] então falamos sobre o plano, que este havia sido aprovado, mas que ainda era um plano sem lei, mas era um plano com lei de criação de Plano (2012 a 2021). Então, nessa reunião foi visto que ele precisava ser adequado com o Plano Nacional de Educação que estava em discussão, porque o nosso plano é anterior ao PNE. Tentamos construir todas as metas de acordo com as metas do conselho nacional (MEMBRO1 DO CME, 2015).

O relato da entrevistada revela que o PNE interferiu em um processo legítimo que estava em andamento no município, por meio do CME, uma vez que algumas metas e estratégias tiveram que ser alteradas, para atender as exigências do PNE, ainda que estas ações estejam correlacionadas às necessidades da realidade municipal.

Uma importante consideração de Souza e Faria (2004) é que os CMEs não são instâncias recém-concebidas ou implantadas, fruto exclusivo do processo de descentralização da educação contemporânea, embora passem a se portar como espaços fundamentais para que os sistemas municipais de educação se consolidem. Os mesmos autores afirmam que estes Conselhos são responsáveis, principalmente, por propor uma interação com a Secretaria Municipal de Educação com vistas à atuação, por exemplo, na elaboração do PME⁸⁵:

[...] Ele já foi aprovado com todas as metas do Conselho Nacional, que o próprio Conselho Nacional propôs e outras que nós ainda não tínhamos concluído como foi a questão da gestão democrática, que nesse período nós conseguimos aprovar a lei para a eleição de diretores, já está garantida neste plano, já foi incorporada no PCCR e agora nós estamos trabalhando na modificação da lei que institui a eleição direta. Porque ela tem muitas lacunas. Então o Conselho mais uma vez se debruçou mais de um mês pra construir uma minuta, levar para a comissão, a comissão avaliou, alterou, substituiu, remendou e de lá saiu uma proposta que está na câmara para a votação, que é pra revogar a lei anterior pra gente começar a trabalhar com essa nova. Mas, se tudo isso está sendo considerado ou colocado no PAR, nós não temos conhecimento. O conselho atua dentro das funções que lhe são inerentes (MEMBRO1 DO CME, 2015).

O CME apresenta-se como uma possibilidade de permitir a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação através do exercício da democracia direta. O PAR também se delinea na perspectiva de ser um instrumento materializador de ações que favoreçam a democratização por meio de seus indicadores. Entretanto, o que se observa a partir das orientações conceituais e das experiências do funcionamento dos conselhos é que não há coerência entre o que efetivamente seja democratização e participação e o significado desses espaços, funcionando apenas como controle ou delegação de competências para a coletividade.

No primeiro PAR (2007-2011), no que se refere ao Indicador “Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME),” o município também recebeu a pontuação máxima, nota 4, com a seguinte justificativa: “O CME foi implantado desde 18/06/1993, possui regimento interno, a escolha é democrática, zela pelo cumprimento das

⁸⁵ O PME foi revisto no ano de 2015, sendo submetido à Câmara legislativa e encaminhado para às unidades escolares com as respectivas alterações em 2016.

normas em toda a rede e auxilia a SME⁸⁶ no planejamento e na distribuição de recursos” (SIMEC/PAR, 2008).

No segundo PAR (2011-2014), a pontuação para o mesmo indicador decresceu para 3, com a justificativa seguinte:

O CME tem representações em todos os segmentos, zela, participa e auxilia a SME, porém desempenha suas funções com limitações, como a falta de um espaço físico adequado e meios de transporte para realizar o acompanhamento e inspeção nas escolas (SIMEC/PAR, 2011).

Verificou-se pelos documentos que o indicador acima justificado embora tenha recebido uma pontuação em escala satisfatória, principalmente no PAR (2007-2011), com nota (4), sem ter gerado nenhuma ação, na realidade, manifestou-se fora de alguns dos critérios como se evidencia pelo conteúdo da justificativa do PAR (2011-2014), no qual decresceu sua pontuação para a nota (3).

A importância da organização dos CMEs está também nas funções que desempenha, pois ela possui natureza *consultiva*, *deliberativa* mobilizadora e, assim como os CEs, acrescida da função *fiscalizadora* que não tinha na Lei anterior do Conselho Municipal, mas foi incluída tendo essa função, a responsabilidade de aplicar sanções a quem não cumpre leis ou normas, por promover sindicâncias e denunciar irregularidades aos órgãos competentes, entre outros; *propositiva*, sugerindo políticas de educação escolar, sistemas de avaliação institucional; e *normativa*, exercida pelo CME quando determinado por lei, dando o poder de elaborar normas complementares em relação às diretrizes para regimentos escolares, determinar critérios para acolhimento de alunos sem escolaridade, interpretar a legislação e as normas educacionais.

Sem dúvida, a natureza dos CMEs é indispensável e de extrema relevância. Entretanto, dentro dos limites que lhes são impostos pela própria Lei.

O que nos falta é a independência financeira. Mas nós não condicionamos a nossa necessidade a dependência da SEMED. Se, por exemplo, nós precisamos de uma impressora nova, mas a aquisição dessa impressora nova não vai fazer de nós um departamento da SEMED. Nós continuamos a defender aquilo que acreditamos ser o correto. Se por um acaso, aquilo que a SEMED gostaria que fosse aprovado, for aprovado, mas aí já é uma responsabilidade das pessoas que votaram, e não uma decisão do conselho.

⁸⁶ Durante o texto, a Secretaria Municipal de Educação será identificada pelas siglas Semed e SME, tendo em vista que aparece nos documentos oficiais das duas formas.

Porque nós somos autônomos, mesmo que sejamos dependentes financeiramente (MEMBRO1 DO CME, 2015).

Como forma de proporcionar discussões democráticas entre as várias instâncias interessadas pela educação municipal, o CME pode ser composto por alunos, representantes de pais, professores, associações de moradores, sindicatos, Secretaria Municipal de Educação e demais órgãos e entidades do setor público e privado, ligados a educação do município, em que por “por meio deste colegiado, as políticas públicas educacionais podem encontrar-se com a opinião da sociedade e, dessa forma, buscarem de forma contínua, a realização de objetivos que são de interesses de toda população municipal”. (BRASIL, 2004, p. 06). Essa composição, sem dúvida é importante, no entanto, na materialidade das ações, os limites e desafios ainda são muito consistentes.

Não é que a gente não acha que tem que mudar. Tem que mudar primeiro a lei. Se a gente conseguir mudar a lei, aí a gente muda aqui, sem problemas. Mas enquanto a lei for essa, não adianta você vir pra cá e dizer: “Não! Quem tem que participar ativamente são os pais”. Onde está garantido isso? Só tem dois representantes e vai continuar com dois representantes, apesar de que os pais são muito bons (MEMBRO1 DO CME, 2015).

Conforme afirma Saviani (2007), ainda que possa ser positiva algumas iniciativas do Governo/Estado de capitalizar a receptividade da opinião pública para a questão da qualidade de ensino é preciso considerar a arena de interesses contraditórios e conflituosos que perpassam as instituições e os interesses das classes.

Neste sentido, espera-se que, em função dos ajustes recomendados, esse indicador sirva como mediador na democratização da gestão, trazendo avanços significativos no que se refere às mudanças que o município requer, pois os Conselhos Municipais de Educação são organizações de representação da comunidade escolar e da sociedade civil que decidem o rumo da educação municipal.

3. Existência e funcionamento do Conselho Municipal de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar de Marabá (CAE) foi constituído conforme o Artigo 26º da Lei Federal nº 11. 947, de 16 de Junho de 2009, o Artigo 26º, da Resolução nº 38, de 16 de Julho de 2009, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e a

Lei Municipal nº 17.452, de 27 de Abril de 2011, e tem por finalidade: deliberar, fiscalizar e assessorar a Prefeitura Municipal na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, motivando a participação de órgãos públicos e da comunidade na consecução de seus objetivos, competindo-lhes de acordo com o regimento do CAE:

I – Acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE; **II** – Zelar pela qualidade dos produtos em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias; **III** – Receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do Programa de Alimentação Escolar, encaminhadas pela Prefeitura, competindo ao Executivo Municipal e ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE o respeito aos prazos determinados na forma da Lei nº 11.947/09. **IV** – Fiscalizar a qualidade e aceitabilidade da merenda escolar, bem como a estocagem dos gêneros alimentícios; também é de sua natureza acompanhar e se o caso permitir, sugerir, no processo de licitação da merenda escolar (MARABÁ/ CAE, 2013).

De acordo com a Lei Federal, compete ainda ao Conselho de Alimentação Escolar comunicar ao FNDE aos Tribunais de Contas, à Controladoria – Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle, qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros.

Com a lógica da descentralização apregoada pela reforma do aparelho do Estado, que defende uma proximidade da execução das políticas públicas com a comunidade interessada, verifica-se que há um deslocamento da responsabilidade de execução dessas políticas, para os níveis local e regional. Há um incentivo normativo da União para o controle social. Essa tendência da União em incentivar o controle social decorre do fato de o governo central não conseguir fiscalizar a execução das políticas públicas em nível local, dada à quantidade de municípios existentes, bem como a “redução do tamanho” do Estado com a reforma da década de 1990. Isso justifica o incentivo à criação e implementação de órgãos deliberativos em que os cidadãos possam participar e fiscalizar as políticas públicas que estão sendo implementadas e executadas.

No indicador “**composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)**”, o município de Marabá também recebeu a pontuação máxima, nota (4) no primeiro PAR (2007 – 2011) e se justifica da seguinte forma: “Foi implantado desde 18/06/2000, tem Regimento Interno, fiscaliza a aplicação de recursos, zela pela qualidade da merenda escolar e está sempre atento as boas práticas sanitárias e de higiene” (SIMEC/PAR, 2008).

No segundo PAR (2011-2014), o mesmo indicador recebeu a pontuação (3), tendo, portanto, decrescido. No documento, se pode ler:

(3) quando o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.947/2009); possui um regimento interno; as reuniões não são regulares; o CAE fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos; acompanha, em parte, a compra dos alimentos/ produtos e a distribuição nas escolas; está parcialmente atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares (SIMEC/PAR, 2011).

Além do critério da pontuação (3), descrito acima, o documento também apresenta a justificativa:

O CAE tem desenvolvido seu trabalho de maneira quase independente, dependendo apenas da estrutura necessária para o seu funcionamento, que é de responsabilidade da prefeitura. Na sua composição, a maioria dos conselheiros é representante da sociedade civil organizada, o que tem contribuído para um trabalho mais eficaz e livre de pressões das gestões que dirigem o município, uma vez que o conselho é regido por legislação específica (leis federal e municipal) (SIMEC/PAR, 2011).

Nota-se uma contradição ou uma fragilidade no próprio documento, quando se refere ao funcionamento do CAE, visto que a pontuação desse indicador decresceu em relação à anterior, pois, embora seja representado por todos os segmentos, possui um regimento interno e fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos, as reuniões *não* são regulares e o CAE acompanha, apenas *em parte*, a compra dos alimentos/produtos e a distribuição nas escolas. A pontuação indica também que o referido conselho está parcialmente atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.

Outra contradição que se apresenta aparece no relato do entrevistado, no momento em que o mesmo afirma que “no CAE é diferente, a composição é diferente, porque a composição da prefeitura, do governo, é menor, a sociedade civil geralmente participa, porque são menos pessoas e, geralmente, as pessoas são mais politizadas” (MEMBRO 1 do CAE, 2015). Por outro lado, o entrevistado afirma que “dos 14 (quatorze) membros existentes, a maioria é servidor público, claro que nem todos são da secretaria, dos 14 só tem 2 que não tem vínculo nenhum”. No relato de um dos informantes do CAE, é relatado como se dá a escolha dos representantes:

A gente faz a leitura do regimento e pergunta quem se habilita a participar. Assim que é feito é com votação interna mesmo, a gente pega o nome do pai, pergunta quem aceita ser suplente, pega o nome pra poder montar o decreto e aí, é assim que funciona, é bem simplificado mesmo, é igual o CME é feito [...] (MEMBRO1 DO CAE, 2015).

De acordo com a cartilha elaborada em 2014, pelo FNDE, o Conselho de Alimentação Escolar – (CAE) é um:

Órgão colegiado, porque é formado por representantes de vários segmentos sociais, com gestão compartilhada, ou seja, as decisões deste órgão devem ser sempre tomadas em conjunto por todos os seus membros; tem caráter fiscalizador, porque entre as suas principais atribuições está a de fiscalizar, tanto se os recursos destinados à alimentação escolar estão sendo empregados corretamente, quanto se a forma de prestação desse serviço está sendo realizada a contento; é deliberativo, porque tudo deve ser discutido e examinado pelo conselho, antes de tomar decisões; e, por fim, é órgão de assessoramento, por que ao CAE cabe assessorar a EEx, o FNDE, o Ministério Público e demais órgãos de fiscalização e controle, fornecendo informações sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE⁸⁷, quando consultado (BRASIL, 2014, p. 23).

Ainda que o CAE, assim como as demais instâncias de participação, seja regido por legislação específica, os relatos mostram que nem sempre essa relação se dá de forma harmoniosa, como afirmam os documentos, “a maioria dos conselheiros é representante da sociedade civil organizada, o que tem contribuído para um trabalho mais eficaz e livre de pressões das gestões que dirigem o município” (SIMEC/PAR, 2011), ou seja, ao mesmo tempo em que a legislação propõe meios para a construção da participação e autonomia desejada, mostra-se incongruente na realidade concreta, na medida em que tenta impedir a concretização da maioria das propostas, evidenciando ainda a predominância ou coexistência de elementos característicos do modelo de gestão patrimonialista, conforme se observa no relato a seguir,

[...] nós passamos 04 anos “batendo cabeça” e sendo perseguido, aí quando a gente pode ver que essa participação pode ser bloqueada; eu tive muito

⁸⁷ O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos da educação infantil (creches e pré-escola) e do Ensino Fundamental, inclusive das escolas indígenas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas. De acordo com seus objetivos, o PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

desgosto na época que eu fui presidente do conselho [...] só pra você fazer uma ideia, quando eu fui presidente do CAE que a gente resolve bater de frente com a administração, a secretária do conselho, que trabalhava há 30 anos na merenda escolar, ela foi expulsa da merenda escolar, não foi devolvida, ela foi expulsa de lá. Devolveram ela para SEMED e depois colocaram à disposição da administração, outros servidores foram devolvidos ou remanejados pra outro lugar por pura perseguição [...] (MEMBRO 2 DO CAE, 2015).

Ao debater as mudanças ocorridas na conexão entre o público e o privado, neste período particular do capitalismo, de redefinição do papel do Estado e da importância do controle social neste contexto Peroni (2013, p. 14) vai afirmar que no Brasil, “a formação do Estado nacional liberal conviveu com o escravismo e o latifúndio” e que apesar das diversas reivindicações sociais, “as mudanças ocorreram através de pactos pelo *alto*, possibilitando aos grupos mais conservadores permanecerem no poder” (Idem, *ibidem*, p. 15). Algumas dessas características que ainda constitui o Estado brasileiro são traduzidas “pelas relações sociais de exploração, via coerção violenta, mas, mas também também via “ideologia do favor” de forma dissimulada e manipuladora”.

Traços de patrimonialismo são claramente evidenciados na fala do entrevistado, quando este denuncia como se dão as relações de poder na esfera pública. Na sociologia weberiana o patrimonialismo caracteriza-se como a “apropriação de recursos estatais por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos privados”. (COELHO, 2009, p. 17). E o aparelho estatal está constituído pelas pessoas que nele transitam e nesse modelo de gestão, não há a distinção entre o que é público e o que é privado, ou seja, toda a ação estatal é uma ação do particular que a coordena e no caso dos conselhos, estes estariam destituídos de uma característica que lhes deveria ser inerentes.

Outro aspecto importante a ser observado refere-se a participação dos conselheiros nas reuniões. Embora no Art. 10º. do Regimento do CAE estabelece que “as reuniões serão ordinárias, na última semana de cada mês; extraordinárias, convocadas com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, realizadas com a presença da maioria simples, (MARABÁ, 2013), essa participação é bastante reduzida como informa um dos membros do CAE.

[...] as reuniões acontecem, mas nem sempre acontecem, porque os outros colegas têm outras atividades. Os conselheiros trabalham, então a gente manda o documento e se der pro conselheiro vir ele vem, se não, ele avisa,

justifica, mas sempre tem quórum porque no nosso conselho, quatro pessoas dá quórum nas reuniões ordinárias, não pra prestação de contas que tem que ser cinco, mas nas reuniões ordinárias são quatro conselheiros [...] (MEMBRO1 DO CAE, 2015).

Embora o Art. 29, do Regimento Interno do CAE, garanta que “as reuniões plenárias do Conselho serão abertas, na condição de ouvinte a quem interessar” (MARABÁ, 2013), nem sempre essa participação ou frequência nas reuniões, de fato, ocorrem. Dentre as várias dificuldades, um dos entrevistadores revela que,

Essa questão da participação é complicada, porque quando as pessoas vão pro Conselho e não são ligadas a SEMED [...] quem está ligado a SEMED, tem essa vantagem de poder participar, de ser liberado[...] mas quem trabalha nas empresas privadas, é muito difícil uma pessoa dessas, um pai que é membro do conselho, ir pra uma reunião [...] até quem é servidor público, pra participar, depende muito da boa vontade de quem está na gestão, porque todo mundo sabe que o exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado, fica difícil participar ativamente (MEMBRO2 DO CAE, 2015).

Um aspecto que é importante analisar nesse discurso, é que alguns espaços institucionais criados pelo governo, ou até os já existentes, podem se tornar espaços de democratização efetiva, mas também podem tornar-se apenas instâncias de gestão de conflitos, ou em alguns casos, nem sequer gestão de conflitos, mas apenas algo formal para garantir os repasses dos recursos, já que, de acordo com o Art. 20, “fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando ao seu pleno funcionamento” (BRASIL, 2009).

Além dos limites impostos pela ausência de participação, ocorre ainda um distanciamento entre aquilo que está dito nos documentos e o que é materializado na prática. Como se observa na leitura dos documentos, a Lei municipal do CAE em seu Art. 17 estabelece que compete aos municípios fornecer informações, sempre que solicitado, ao FNDE, ao CAE, aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo, a respeito da execução do PNAE, sob sua responsabilidade e ainda, fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população. No entanto, verifica – se que no processo de correlação de forças, o poder central sempre se

sobrepõe às decisões tomadas, ou impossibilita a efetivação daquilo que foi deliberado coletivamente, inclusive das orientações da própria lei, caso não esteja adequado às próprias demandas.

Outro aspecto importante que nos chama a atenção é sobre a assimetria entre os membros do próprio conselho, que pode ser medida pelos níveis de interesses por um benefício coletivo. Os que têm maior poder (governo ou servidores ligados ao governo) conseguem impor seus interesses individuais ou os interesses do governo em detrimento dos interesses coletivos. Isso fundamenta a cooptação de membros dos conselhos, já que os cooptados podem agir, buscando atender apenas interesses individuais.

De acordo com Schwartzman (1970) apud Lira (2012, p. 60), “a expressão “cooptação política” é sugerida para referir-se a um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente, de cima para baixo”. A forma de compreensão do que representa as políticas públicas, enquanto um direito de todos, caracteriza em parte o *clientelismo político* na atuação de alguns conselhos, criando uma cultura de dependência que, de certo modo, interfere na autonomia dos conselhos e na participação de seus membros. Essa ideia transparece em um dos relatos da pesquisa.

[...] se tiver alguma denúncia, (*referente a desvio ou falta de merenda, fraudes nos processos licitatórios, etc.*), a gente vai *in loco* verificar, colher informações. Até agora não foi encontrada nenhuma, mas se houver necessidade a gente encaminha pra a Secretaria [SEMED] e para o Ministério Público também. As questões administrativas a gente resolve direto com a Secretaria, as denúncias a comunidade pode fazer. Nós temos o e-mail, tem o prédio que já tá bem conhecido aqui, temos um grupo no whatsapp que já tem quase 100 pessoas participando, tem uma página no Facebook, do Conselho de Alimentação Escolar, com 98 pessoas que curtem, então são algumas ferramentas que a gente disponibiliza pra a comunidade, se tiver alguma denúncia a gente tá verificando *in loco*, a gente vai e encaminha essa denúncia pra a frente (MEMBRO1 DO CAE, 2015).

De acordo com o Art. 26º, em seu inciso IV, do Regimento do CAE, uma das atribuições do Presidente do CAE é “encaminhar à Gestão Municipal, as deliberações do Conselho para que tome ciência e faça os encaminhamentos necessários”. No entanto, esta é uma ação autônoma do Conselho, que deve ser discutida e deliberada pelo próprio conselho, sem atrelamento com a Secretaria, já que esse é um espaço deliberativo e fiscalizador. À SEMED cabe apenas tomar medidas necessárias.

Segundo Lira (2012), o contexto histórico político brasileiro possui uma raiz cultural em que a relação entre Estado e Sociedade civil estabelece-se de várias maneiras, sendo algumas delas pautadas pelo patrimonialismo e pelo clientelismo, cujo fenômeno presente na história do país, tornou-se mecanismo de cooptação “ao fazer de um serviço que deveria ser público se transformar cada vez mais em interesse privado (p.56)”.

O autor adverte ainda que o clientelismo é “mais do que uma simples característica, é todo um sistema de redes que ocupam o lugar que o Estado não ocupa e que não tem presença” (LIRA, 2012, p. 58). No Brasil, o clientelismo está relacionado com uma rede de relações personalistas que envolvem vantagens através do aparelho do Estado e possuem como linha condutora as trocas de favores, ou seja, se por um lado, tem a concessão de benefícios públicos, por vezes, na forma de emprego e na solução de problemas particulares, do outro lado, tem-se o apoio político na forma de votos.

Na lógica da apropriação neoliberal, os conselhos instituídos apresentam como finalidade o cumprimento de funções definidas pela burocracia estatal, constituindo-se como esfera governamental de assessoria ao Executivo:

caracterizando-se, [portanto] como uma extensão do Executivo, legitimador de políticas, como a de municipalização do ensino. Esta concepção presente no Conselho assemelha-se ao movimento político que se utiliza da descentralização como desconcentração; a participação transformadora resume-se em participação controlada; a autonomia torna-se tutelada. Por fim, um colegiado, composto por segmentos da sociedade civil organizada, passa a referendar as decisões centralizadas (LIMA, 2001, p. 232).

Mesmo no que se refere à composição dos conselhos, um aspecto que chama a atenção é que mesmo havendo eleição para conselheiros, seja no âmbito das representações dos órgãos governamentais, das instituições de ensino ou das entidades da sociedade civil, ainda se observa uma predominância de indicações, mesmo que ocorram as correlações de forças.

Eu estou no conselho representando o segmento dos pais. Em 2013, foi feita uma reunião, uma mini reunião e onde foi solicitado pra indicar os nomes de quatro pais, [...] aí foi esses quatro nomes eu fui aprovado no tempo, encaminhado pro departamento, foi feito a ata [...] e foi encaminhado pro departamento de alimentação escolar, que hoje é coordenadoria de alimentação escolar, a gente trabalha em parceria, a gente fiscaliza eles, mas

algumas coisas eles encaminham. Então no tempo foi tudo encaminhado por lá, em 2013 (MEMBRO1 DO CAE, 2015).

Esse processo revela a ação direta da SEMED na indicação das representações que, por sua vez, também contraria aquilo que está posto nos documentos, quando estabelece que se trate de um órgão colegiado, com gestão compartilhada, em que as decisões devem ser sempre tomadas em conjunto.

4. Existência e funcionamento do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional nº. 53/2006 e regulamentado pela lei n. 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, composto de recursos federais, de recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Conforme estabelece o capítulo VI da referida Lei, que trata do Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos recursos.

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim (BRASIL, 2008).

Atrelados à educação, por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal, todo recurso gerado deve ser redistribuído aos estados, Distrito Federal e Municípios para aplicação exclusiva na educação básica. Por se tratar de um fundo composto de recursos públicos, de natureza contábil, a legislação obriga a respectiva autoridade gestora a prestar contas de sua aplicação, bem como estabelecer que a gestão seja fiscalizada pelos Conselhos (federais, estaduais ou municipais). O Acompanhamento e o Controle Social dos fundos, a exemplo do FUNDEB, é feito pelo respectivo Conselho, que deve, ao final de cada exercício, emitir parecer acerca das prestações de contas do Poder Executivo, relativos aos gastos com a educação, manifestando-se sobre a regularidade da aplicação dos recursos.

Em consonância com tal exigência, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)⁸⁸, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em regime nacional, com parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público por cada ente federativo, amparado ainda no Capítulo II, do Título VI da Constituição e, ainda na *accountability*⁸⁹, compreendida como um processo composto pela interação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização. Entende-se que os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB são colegiados dotados de autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local (União, estados, Distrito Federal ou municípios) e, renovados periodicamente ao final de cada mandato de seus membros, conforme disposição de sua legislação específica, sendo que os conselheiros exercem uma atividade voluntária e de relevante interesse social.

No município de Marabá o Conselho de acompanhamento e Controle Social, (Conselho do FUNDEB) foi instituído pela Lei Municipal nº 17.228, de 28 de fevereiro, de 2007.

A Medida Provisória 339, de 28 de dezembro, de 2006, convertida na Lei 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB, estabeleceu a necessidade de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos, exercidos por conselhos instituídos especificamente para essa finalidade. Trata-se dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB), que devem ser instituídos nas esferas federal, estadual e municipal, conforme previsto no art. 34 da Medida Provisória (MP) 339/2006. O prazo para criação dos Conselhos do FUNDEB foi de 60 (sessenta) dias, contados da vigência do Fundo, ou seja, o prazo final foi fixado para 1º de março de 2007.

A referida MP também previu a possibilidade de adequação do Conselho do FUNDEF, regido pela Lei 9.424/1996, às inovações normativas da MP 339/2006 (que resultou na Lei 11.494/2007), ou seja, os Conselhos do Fundef já existentes poderiam ser alterados para se adequar à nova composição exigida pela Lei do FUNDEB. É condição de

⁸⁸ A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2008).

⁸⁹ Segundo Lira (2012, p 39), “o conceito de *accountability* não é restrito, devendo ser analisado não só na dimensão legal, mas, principalmente, na política, como sinônimo de responsabilidade ou dever de prestar contas dos atos, alcançando um alto nível de credibilidade junto à sociedade”.

validade legal que os CACS sejam criados por meio de legislação específica (Decreto ou Lei), editados no pertinente âmbito governamental (União, Estado ou Município), observando-se os impedimentos contidos no § 5º do art. 24, da Lei n. 11.494/2007, quanto aos integrantes. Pelo regimento interno de organização e funcionamento, o Conselho do FUNDEB deverá disciplinar primordialmente questões relativas à: composição; periodicidade das reuniões; forma de escolha do presidente; entre outros.

O controle social dos recursos do FUNDEB está inserido em um contexto normativo-jurídico acerca do financiamento da educação, por meio da política de fundos públicos. Por seu turno, a política de fundos específicos para a educação (como o FUNDEB) é decorrente do processo de descentralização de políticas públicas, no contexto de reformas do aparelho do Estado, implementadas, sobretudo na década de 1990, como já foi extensamente discutido no primeiro capítulo deste estudo.

A dinâmica de composição do Conselho do FUNDEB, no município de Marabá, é descrita de forma bastante didática por uma das entrevistadas:

A composição do Conselho segue o que está expresso em lei, onde cada segmento indica um do grupo, exceto o representante do diretor, dos pais e dos alunos, que é feito por eleição. Mobiliza-se a comunidade, faz o processo eleitoral, elege e essas pessoas vão compor a banca do conselho, as reuniões são feitas mensalmente, monta-se um calendário de reuniões e o grupo se reúne mensalmente para desenvolver as atividades inerentes ao conselho e havendo necessidade de extraordinária, convoca-se também para deliberar sobre o conselho (MEMBRO DO CONSELHO DO FUNDEB, 2015).

No desenho oficial do PAR, o conselho do FUNDEB não aparece na área 1 (um), que é a gestão democrática, foco da nossa pesquisa. Esse indicador aparece na área 5 (cinco) que corresponde à Gestão de finanças, entretanto, no caso específico do município de Marabá, o Conselho do FUNDEB ficou na área 1(um) por uma questão de coerência, já que se trata de um instrumento de controle social e, no caso de Marabá, não implicou em nenhuma alteração nas ações ou demandas, conforme explica a técnica do PAR:

No nosso PAR o conselho do FUNDEB ficou na gestão educacional mesmo. Nós decidimos que seria melhor assim, porque ele é um órgão de controle social, como o CAE, e depois não faria diferença se ele ficasse na gestão de finanças ou na gestão educacional, então achamos que seria melhor organizar dessa forma e é por isso que no organograma da Secretaria ele fica

entre os órgãos de controle social (MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

Nesse indicador, “Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)”, no primeiro PAR (2007-2011), com adesão do município de Marabá em 2008, não existe nenhum registro no documento, o que sugere ausência de pontuação (NA – Não se Aplica).

No segundo PAR (2011-2014), o mesmo indicador recebeu pontuação (3), que tem o seguinte significado:

(3) Quando o Conselho do FUNDEB ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação é representado por todos os segmentos (conforme norma - Lei 11.494/2007); possui um regimento interno; as reuniões não são regulares; o Conselho do FUNDEB atua, em parte, no acompanhamento e no controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos (FUNDEB, Pnate e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à EJA); o Conselho promove ampla publicidade à aplicação dos recursos (SIMEC/PAR, 2011).

A justificativa que o documento apresenta é de que:

Existe o Conselho do FUNDEB com todas as representações de acordo com a lei, o mesmo possui regulamento interno, as reuniões são regulares, porém sua atuação no acompanhamento e controle sobre a distribuição dos recursos ainda não é regular. Não há divulgação da aplicação do recurso por parte do Conselho do FUNDEB nos meios de comunicação local, somente no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Marabá de forma parcial (SIMEC/PAR, 2011).

Verifica-se, nesse contexto, que, embora esses dados reflitam uma inegável institucionalização da participação, numa realidade excluída de participação como a brasileira, as mudanças e iniciativas democráticas nesse espaço institucional de negociação entre a sociedade civil e o Estado ainda se dão muito no campo formal, conforme apresenta o próprio documento pelo conteúdo da justificativa na medida em que afirma que “[...] não há divulgação da aplicação do recurso por parte do Conselho do FUNDEB nos meios de comunicação local, somente no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Marabá de

forma parcial” (SIMEC, PAR, 2011) o que sugere uma afirmação contraditória já que não existe uma transparência pela metade ou em parte. Sobre essa questão, a entrevistada afirma que:

Dentro do ponto de vista da imposição, a gente se impor aqui é papel meu, até aqui e posso tá sim, mas do ponto de vista da própria lei em si ela já vem com essa autonomia fragilizada, primeiro, tudo vem atrelado ao governo, então é o governo é que tem que disponibilizar e se o governo não disponibiliza a gente fica com as ações amarradas (MEMBRO DO CONSELHO DO FUNDEB, 2015).

Diante de tamanha responsabilidade, os conselhos de acompanhamento e controle social não conseguem exercer com efetividade as suas atribuições, ora em decorrência de ausência de infraestrutura de trabalho, ora por não possuírem pessoal com capacidade técnica para analisar as prestações de contas e demais documentos apresentados pelo Poder Executivo. A realidade não poderia ser outra, pois vários dispositivos da legislação relativa ao FUNDEB acabam por favorecer a prática de desvios de recursos públicos, conforme lamenta um informante:

[...] O que a gente mais sente falta é de compreender o mínimo dos processos licitatórios, porque aquela documentação que requer análise contábil, o próprio extrato bancário mesmo vem com informações e códigos lá que se a gente não sabe o que é, não tem compreensão (MEMBRO DO CONSELHO DO FUNDEB, 2015).

Ao tentar fazer uma análise acerca da linguagem dos direitos, BOBBIO (1992) alerta que essa linguagem permanece bastante ambígua, pouco rigorosa e frequentemente usada de modo retórico. De acordo com o autor, nada impede que se use o mesmo termo para indicar direitos apenas proclamados numa declaração, até mesmo solene, e direitos efetivamente protegidos em um ordenamento jurídico, nos princípios do constitucionalismo. Por essa razão, o autor adverte que proclamar o direito dos indivíduos, não importa em que parte do mundo se encontrem, não significa mais do que expressar a aspiração de obter uma futura legislação que garanta esses direitos:

[...] se a gente for analisar as contas do ponto de vista do que está se apresentando em planilhas, não vai haver mesmo o que não ser aprovado, é preciso uma análise mais ampla, então é assim se o governo diz que gastou tanto com folha de pagamento e tanto com manutenção, somente um olhar in

loco, somente uma análise mais sucinta é que dá pra ter visibilidade se foi isso ou não e aí a gente não tem aparato sobre isso. Para ti ter noção, quando entrou a gestão do Tião para a gestão do Maurino, a gente passou mais de mês pra analisar a folha de pagamento, a gente ia todos os dias pra a secretaria de educação pra fazer essa análise e não conseguimos ter uma precisão desses dados, primeiro porque esses dados são dados a conta gotas e como a gente não tem muito conhecimento de como é o gerenciamento da folha, a dinâmica, então a gente vai pedindo coisas e eles dão aquilo que é mais difícil de leitura, então é assim, se eles têm uma síntese da folha de pagamento, eles preferem te dar aquilo que é mais extenso do que aquilo que é mais sintético e é muito complexo, menos que haja intenção e naquela época havia intenção de que a gente analisasse (MEMBRO DO CONSELHO DO FUNDEB, 2015).

A carência de infraestrutura, as limitações na instrução dos seus componentes e, principalmente, a falta de conhecimento técnico-contábil são as principais causas da ineficácia dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Por essa razão, os recursos da educação estão dentre os que mais sofrem desvios e malversação por parte da Administração Pública.

As lacunas na legislação, bem como a complexidade das informações contábeis, abrem possibilidades para uma prestação de contas confusa, podendo se tornar uma arma em favor dos gestores, uma vez que a intenção principal de grande parte dos administradores públicos é dificultar o trabalho dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social que, em sua grande maioria, não possuem membros com conhecimentos contábeis suficientes para atestarem a regularidade das contas postas sob sua análise. Não há investimento em formação para qualificar esses conselheiros, como afirma uma das entrevistadas:

A formação é responsabilidade de cada gestor municipal, mas a controladoria geral fica responsável pelo todo, só que dessa vez ela tinha vindo ao município em função do Estado e a gente foi convidado à participar, só que foi um convite de última hora e não deu pra mobilizar todos os conselheiros para estarem presentes, e uma outra que foi mobilizada pela gente mesmo através daqueles programas de formação na escola e a Nazaré se disponibilizou à ministrar a formação pra a gente e nem chegamos a concluir justamente por conta dessa disponibilidade de tempo pra a gente participar a gente tem que deixar o serviço pra ir lá executar a ação ou participar da formação, e acaba sendo muito complicado (MEMBRO DO CONSELHO DO FUNDEB, 2015).

Essa situação tem relação com os entendimentos que se faz da lei; a gente começou a ter clareza sobre isso quando o pessoal da controladoria geral veio aqui fazer as formações, aí eles foram abrindo os leques de visões e eles colocaram desse ponto de vista que enquanto órgão de controle social, a gente teria a responsabilidade sim, embora não tivesse expresso na lei de

acompanhar todos os recursos ligados á educação, aí foi com base nesse informativo, atrelando alguns itens da lei dentro da perspectiva do que é um órgão de controle social que a gente informou a secretaria que a gente necessitava das informações inerentes à outras aplicações ligadas aos recursos da educação e não necessariamente do FUNDEB (MEMBRO DO CONSELHO DO FUNDEB, 2015).

A efetividade da participação por meio dos Conselhos que atua efetivamente na definição, gestão, fiscalização e controle das políticas públicas e que se apresentam como indicadores capazes de agregar os diferentes sujeitos, a partir da participação institucionalizada, ainda apresentam problemas e limites que necessitam de reflexões e direcionamentos. Em uma importante contribuição sobre os limites, potencialidades e saídas para garantir uma maior democratização, através desses conselhos, Oliveira (2003), sintetizou no quadro abaixo.

QUADRO 7. OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO, SEUS LIMITES E POTENCIALIDADES NA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO.

POTENCIALIDADES	LIMITES	SAÍDAS
Espaço institucional de negociação entre sociedade civil e o Estado	Fraca capacidade de negociação dos conselheiros da parte da sociedade civil.	Mais investimentos em programas de capacitação dos conselheiros.
Espaço que possibilita o exercício do controle social sobre a ação do Estado através da ação da sociedade.	Pouco conhecimento dos conselheiros sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado.	Capacitação orientada para a lógica, natureza e funcionamento das políticas públicas e do Estado.
Possibilidade de domínio das políticas públicas específicas: saúde, educação, criança e adolescente, assistência social, etc.	Fragmentação das políticas públicas que levam os conselhos a atuarem de forma isolada e desarticulada.	Criação de fóruns municipais e redes intermunicipais de conselheiros: estruturas físicas (casa dos conselhos) e infraestrutura compartilhada.
Capacidade de construção da cidadania ativa através da atuação com eficiência.	Baixa eficácia e eficiência dos conselheiros.	Desenvolver instrumentos de planejamento e avaliação da atuação dos conselhos e conselheiros.
Espaço com possibilidade de instituir relações entre Estado e sociedade resgatando o caráter público do Estado.	Não dispõe de dotação orçamentária para oferecer condições adequadas de participação à maioria dos conselheiros.	Negociar com os governos a alocação de recursos financeiros para possibilitar o funcionamento adequado dos conselhos.

Possibilidade de maior democratização do Estado, partilhando decisões entre governo e sociedade.	Muitos conselhos são criados pró-forma, para não funcionar efetivamente.	Processo de acompanhamento dos conselhos estaduais aos conselhos municipais e em parceria com a sociedade civil.
Lugar propício para envolver a comunidade nos processos de planejamento e gestão do município.	Falta vontade política da maioria dos governantes para envolver a sociedade na gestão pública do município.	Mobilização da sociedade civil local, inclusive, utilizando medidas legais para garantir a participação nas gestões públicas.
Espaço que possibilita pensar a política pública universal, contrapondo-se ao individualismo e o localismo.	Os conselhos reproduzem os vícios da cultura política tradicional.	Avaliação sistemática da prática e comportamento dos conselhos e conselheiros, reforçando os novos valores.

Fonte: OLIVEIRA (2003, p. 80) , adaptado para este trabalho.

No quadro acima, proposto por Oliveira (2003), pode-se evidenciar um conjunto de possibilidades de construir processos de democratização através desses espaços institucionais de negociação que agrega o Estado e a sociedade civil, ainda que por meio da correlação de forças no que diz respeito à participação e o controle social nas políticas públicas. Essa relação é estabelecida na medida em que a sociedade civil é inserida não apenas na execução, mas, principalmente, nos processos de planejamento e gestão do município.

Entretanto, como afirma Ferreira, (2013, p. 78-79) “os velhos problemas da participação são sempre os mesmos”. O pouco conhecimento dos conselheiros sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado, a fragmentação das políticas públicas que levam os conselhos a atuarem de forma isolada e desarticulada, a falta de uma dotação orçamentária para oferecer condições adequadas de participação à maioria dos conselheiros, dentre outras questões.

As diferentes experiências de gestão democrática, classificadas como participativas, autogestionárias, apresentam uma sucessão de problemas recorrentes, cuja solução não admite receitas fáceis e padronizadas. Muitos conselhos são criados apenas por pró-forma, para não funcionar efetivamente. Soma-se a isso, o fato de muitos conselhos reproduzirem os vícios da cultura política tradicional, que, conseqüentemente, reflete nos impactos das mudanças que podem ou poderiam ocorrer no interior dos conselhos, evidenciando uma intensa contradição

entre o discurso que está posto nos documentos, a posição assumida pelos diversos sujeitos e a prática das ações concretas.

Por outro lado, se os problemas não são novos e originais, a organização participativa precisa se renovar para lidar com aspectos específicos, como bem sugere Oliveira (2003), como mais investimentos em programas de capacitação dos conselheiros e mobilização da sociedade civil local, inclusive, utilizando medidas legais para garantir a participação desses sujeitos nas gestões públicas, além de desenvolver instrumentos de planejamento e avaliação da atuação dos conselhos e conselheiros.

O Conselho do FUNDEB, em Marabá, representa avanços significativos no seu processo de composição, atuação, participação. No entanto, o que se verifica é que a cultura da gestão patrimonialista ainda existe na experiência local, limitando as mudanças. Isso significa que, o processo democrático tende a avançar ou retroceder, dependendo dos sujeitos que o compõe.

Em síntese, significa dizer que ainda que na atual conjuntura ele se apresente democrático, em outro momento, tende a se constituir como órgão de acompanhamento para cumprir um ritual que serve tão-somente para atendimento dos interesses do governo com os despistes legais, assegurando o repasse dos recursos para o município sem colaborar efetivamente na fiscalização dos recursos do FUNDEB, já que na sua constituição histórica, a realidade que se tem é a existência de conselhos de acompanhamento e controle social ineficazes que, em razão de sua má estruturação e desprovimento de conhecimentos técnico-contábeis, não possuem condições de avaliar a regularidade das contas do Fundo. A função é emitir sempre pareceres favoráveis à administração pública mesmo quando a aplicação dos recursos não reflita tal idoneidade.

Dadas essas circunstâncias, verifica-se que no campo das políticas educacionais, a história não se dá de forma linear e é um espaço de disputas no qual as mediações atenuam propostas que em diferentes momentos e contextos variam em função de uma ou de outra classe, expressando as correlações de forças existentes na sociedade.

Compreender os limites e as possibilidades de gestão democrática implica na interpretação das suas diferentes dimensões. Não basta que as instâncias de poder transnacional ou nacional instituem políticas educacionais e órgãos colegiados mesmo com a “participação” da sociedade, para que as mudanças aconteçam no âmbito da gestão. A construção de uma cultura efetivamente democrática não acontece por fora do complexo, é

um multifacetado processo de consolidação da democracia.

Nessa perspectiva, é preciso considerar as particularidades de cada contexto e as mediações que se processam nos âmbitos políticos, administrativos e ideológicos, uma vez que no campo de disputa de interesses entre as classes “a oferta dessas políticas públicas, seria uma forma indispensável para administrar conflitos” (MENDES, 2010, p. 23).

Nessas circunstâncias, a mediação expressa relações concretas e vincula dialeticamente momentos de um todo, em que são travadas relações contraditórias, mutuamente imbricadas, podendo essa mediação ser reprodutora da estruturação ideológica reinante ou crítica. Não se pode desconsiderar o fato de que, apesar de ser implantada com base no modelo neoliberal, a institucionalização da gestão democrática pode representar avanços na forma de condução do dia-a-dia dos espaços educativos, tendo em vista que as políticas educacionais ganham materialidade no *lócus* de sua implementação.

4.4 ADESÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PAR: Avaliação dos técnicos conselheiros e gestores municipais

Neste item, refletimos sobre a avaliação que gestores e técnicos fazem da gestão municipal, continuamos trazendo a concepção que eles têm sobre autonomia e participação no processo de elaboração e implementação do PAR, compreendendo as Diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

A existência ou não de autonomia e participação torna-se fundamental na análise, tomando a realidade na qual eles estavam inseridos, os processos desencadeados e as contradições inerentes ao movimento político vivido e, ainda, as influências políticas e econômicas do momento histórico, uma vez que não se pode compreender a materialização e a dinâmica de uma política educacional bem como a concepção dos sujeitos que dela participaram desconectados da realidade global, sob pena de simplista e precipitadamente caracterizá-la parcialmente, ou até mesmo descaracterizá-la.

A compreensão do processo de articulação das múltiplas dimensões de um fenômeno investigado com totalidade requer uma ordenação lógica e coerente do que se capta da realidade estudada de modo que não se negligencie o caráter histórico do objeto de conhecimento e as cinco categorias fundamentais da perspectiva dialética: contradição, totalidade, mediação, reprodução e hegemonia (CURY, 1986).

Assim, compreende-se que os avanços, na direção a democratização e a qualidade social das políticas públicas, dependem da correlação de forças que se estabelecem em diversos momentos históricos, havendo conflitos entre essas forças sociais.

Nesse embate, não se pode perder de vista que a disputa pela ampliação e democratização da gestão precisa estar presente no desenvolvimento da política educacional brasileira, não apenas no nível do discurso ideológico sobre a realidade, mas, sobretudo, nas ações e práticas que demandam divisão de responsabilidades e competências e descentralização do poder, de modo a buscar o compromisso comum com a qualidade de ensino.

Vimos nos capítulos anteriores que compreender a importância da participação na gestão pública implica considerar a possibilidade de redefinição nas relações entre Estado e sociedade civil, ainda que a democratização do Estado apenas se torne possível por meio da emergência dos novos atores sociais e políticos nessas relações, no caso estudado, nas instâncias de participação historicamente constituídas.

Ao longo desta pesquisa, percebemos que os princípios da gestão democrática, no atual contexto, são fortemente influenciados pela gestão gerencialista na esfera central, mas sobretudo pela gestão patrimonialista⁹⁰ na esfera municipal, como afirma Faoro (2001, p. 33), que nesse modelo de gestão, “as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole, a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente”. De acordo com Faoro,

Dominante, o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para funcionário, tomará relevo a expressão. Além disso, o capitalismo, dirigido pelo Estado, impedindo a autonomia da empresa, ganhará substância, anulando a esfera das liberdades públicas, fundadas sobre as liberdades econômicas, de livre contrato, livre concorrência, livre profissão, opostas, todas, aos monopólios e concessões reais. (FAORO, 2001, p. 33).

Os resquícios desse modelo de gestão se refletem na qualidade da participação e conseqüentemente nos processos decisórios no âmbito coletivo. De acordo com Bordenave, na aprendizagem da participação, os sujeitos vão aprendendo a “detectar tentativas de

⁹⁰ O Patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo (FAORO, 2001, p.101)

manipulação, sintomas de dirigismo e de paternalismo; a superar a improvisação, o espontaneísmo e a demagogia; a verdadeira participação da simples consulta ao povo” (BORDENAVE, 1992, p. 73).

No que se refere a gestão gerencialista sob a orientação da reforma dos anos 1990, que redefiniu o modelo de administração pública evidencia-se ainda a dificuldade é a expressão dos embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos assumidos por ele, no reordenamento das relações sociais, sob a égide da globalização, como sinalização objetiva do triunfo da política neoliberal. Seus resultados são traduzidos no discurso de uma das nossas entrevistadas quando ela afirma que,

Nós tivemos uma participação muito ativa em 2010 até 2012. Tanto os membros do conselho quanto de outros departamentos. Aí depois de 2011, em 2012 foi a eleição, não participamos de mais nada. De 2013 pra cá, o PAR continuou o FUNDESCOLA foi extinto, e o PAR continuou na SEMED. Nós ainda fizemos parte de uma mesa redonda. [...] mas pra falar a verdade o Conselho nunca mais foi chamado pra nenhuma discussão (MEMBRO1 DO CME, 2015).

Regulamentar ou estimular a descentralização, a participação e a autonomia nas diretrizes do Plano de Metas não é uma garantia que de fato isso aconteça. Segundo Barroso (2013, p. 26), na maior parte dos casos, “estes decretos (e em especial os seus preâmbulos) não passam de retórica oficial que é sistematicamente desmentida pelas suas normas regulamentadoras (em particular as que definem os meios e afetam recursos), bem como pelas práticas dos diversos atores que, na administração central ou regional, ocupam lugares de decisão estratégicos”.

O desenvolvimento de uma política, mais do que regulamentar o seu exercício, deve criar condições para que ela seja efetivada, uma vez que ela é sempre resultante da confluência de várias lógicas e interesses. No Sistema Municipal de Ensino de Marabá, uma das técnicas que compõem a equipe local do PAR descreve as dificuldades encontradas para garantir a participação dos sujeitos no acompanhamento e nas definições das ações do PAR.

[...] as dificuldades em relação ao PAR é a dificuldade de se reunir com regularidade, porque a participação é muito difícil, a gente tem que ter muita paciência na hora da elaboração do PAR, senão a gente não consegue, a gente formou uma equipe de trabalho em um comitê, que tem a participação dos diretores, uns da zona urbana outros da zona rural, teve a participação do conselho municipal, teve a participação do conselho do FUNDEB e da

equipe da secretaria, mas a gente tem dificuldade de se reunir para fazer a sistematização dos dados (MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

Em alguns momentos, é possível vislumbrar a questão das estratégias diante do Estado, onde há uma forte centralização de poder, evidenciando o que defende Pedro Demo ao afirmar que o Estado “tendencialmente estará interessado na desmobilização, por razões óbvias e lógicas no contexto do poder” (DEMO, 2009, p. 137).

Essa lógica, segundo Ferreira (2013), contrapõe-se aos princípios da gestão democrática, que visa romper com a separação entre a concepção e a execução, entre o pensar e o fazer, entre a teoria e a prática. Por se tratar de um plano aberto, cujo conteúdo é comum a todos os municípios, a própria configuração do PAR já restringe a participação dos sujeitos que participam da comissão, conforme fica evidenciada na fala de um dos representantes da comissão do PAR,

Na verdade, não tem o que a gente decidir no PAR, as ações, as subações, o sistema, a plataforma já estão tudo lá, já vem pronto. O PAR é um modelo único pra todos os municípios brasileiros. O que você tem que escolher são as ações que vão fazer parte de acordo com cada município, mas pra isso, não há necessidade de muita gente. O que precisa é de alguém pra ir cadastrando as informações, alimentando a plataforma do SIMEC, e isso é a parte técnica, isso é técnico, é operacional. Não precisa de uma comissão pra fazer isso. (MEMBRO 2 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

Com essa configuração, a proposição de ações, com base em um diagnóstico cartográfico, que atenda as necessidades específicas do município já são parcialmente anuladas, pois as ações e demandas possuem um caráter apenas de apreciação. Nessa perspectiva, verificou-se que o PAR, no âmbito municipal, nada mais é do que uma carta de intenções elaborada por um grupo de profissionais da educação que representam seus pares, a época de sua feitura, muitos dos quais já representam outras categorias e uma vez feito o diagnóstico, cabe a equipe técnica operacionalizar, como por exemplo:

a gente manda um documento pra lá [*para as escolas*), pra eles mandarem as demandas que eles precisam, aí a gente encaminha essas demandas pro MEC. Daí o MEC vai cruzar esses dados com os dados apresentados no censo pelas escolas e verificar o que eles tão dizendo que precisam, que não tem nas escolas com as informações que eles informam no censo” (MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

Outro aspecto fortemente evidenciado na pesquisa e destacado pelos sujeitos que participaram das entrevistas é a ausência de participação nas discussões das ações e demandas geradas no PAR, como foi o caso da discussão da revisão do Plano Municipal de Educação e nas próprias reuniões que demandam a participação dos sujeitos.

Nós só nos reunimos pra ver o plano municipal de educação, nem foi todo, só começamos a fazer esse trabalho, foi tirada uma comissão dentro do conselho, comissão de educação infantil, fundamental, pra fazer esse trabalho de ler, ver essas demandas, mas o PAR mesmo não foi discutido (MEMBRO 3 DO CME, 2015).

Camini (2009, p. 210) lembra que “a gestão democrática implica em participação e confronto de ideias para construção de alternativas que possam responder às necessidades de qualificação da educação, sem, contudo, impor modelos *a priori* estabelecidos de forma centralizada”.

A diretriz XXVIII, do Decreto Federal nº 6.094/ 2007, propõe organizar um comitê local do Compromisso Todos pela Educação, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público encarregados da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. O Decreto supracitado prevê no art. 6º: “será instituído o Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação incumbido de colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados” (BRASIL, 2007).

Para responder a questão de como os gestores e técnicos do Comitê Local posicionam-se ao assumirem o PAR no município considerando as premissas de democratização da gestão, tais como a descentralização, a autonomia e a participação nas decisões, verificou-se que o apelo à participação da sociedade civil, à solidariedade dos voluntários da comunidade se faz cada vez mais presentes nos documentos oficiais. Esse apelo evidencia “não apenas a penetração da ideologia do gerencialismo na educação, mas expressa também a conformação e produção de um novo “léxico” educacional, um híbrido de pedagógico e gerencial” (CAMINI, 2009, p.138).

Essa assertiva sinaliza que a educação é definida como uma política pública de caráter social, mas, ao mesmo tempo, é tratada como uma organização aberta à ingerência de outros

setores, tidos como colaboradores ou assistentes, aproximando-se às formas de organização empresarial. Esse pode ser o caso do Comitê gestor que possui essa característica, já que sinaliza para a participação externa, integrados por instâncias governamentais e da sociedade civil, principalmente empresarial, que, segundo Camini, para assegurar a continuidade das políticas planejadas, faz-se necessário um efetivo acompanhamento por parte do Comitê Local e do MEC (CAMINI, 2009). No caso específico do município de Marabá, esse Comitê Local nunca funcionou efetivamente. Segundo a técnica responsável pelo acompanhamento do PAR:

Na primeira reunião eles (pessoal do comitê gestor) achavam que o PAR era uma coisa que ia *sobrar* pra eles. Quando eles viram que não era, que não tinha recurso, então, eles não vieram mais. Conseguimos trazer uma vez só a juíza [...] fazia parte a juíza, os vereadores, o pessoal da associação de moradores, da associação da agricultura... [...] ainda conseguimos trazer alguns, mas depois não vieram mais. Porque eles pensam assim: o que é da educação não interessa pra eles, eles acham que só interessa pra a gente, aí não participavam. Aí o que foi que o MEC fez? Acabou criando um comitê só com o pessoal da secretaria e os conselhos municipais, como o conselho do FUNDEB, de controle social, a equipe técnica é a equipe de trabalho que faz o diagnóstico, o levantamento de dados pra colocar no sistema (MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

Esse relato revela traços fortes do caráter patrimonialista de Estado, onde “torna-se possível ao príncipe e ao seu estado-maior organizar o Estado como se fosse uma obra de arte, criação calculada e consciente”. (FAORO, 2001, p. 30). A ressonância dessa concepção alcança ainda os modelos de gestão nos dias atuais, ditando a interpretação histórica da estrutura econômica vigente.

De acordo com o discurso oficial do Ministério da Educação, em sua concepção fundante, o funcionamento do comitê é incumbência de estados e municípios, que devem instituir sua composição em portaria, garantir infraestrutura e identificar entidades e cidadãos, no âmbito local, que têm compromisso com a construção de uma educação de qualidade e que seja para todos. Nessa configuração, o ente federado pode optar por atribuir as funções do Comitê Local do Compromisso a um grupo de trabalho dentro da Câmara de Educação Básica do Conselho Estadual/Municipal de Educação (quando houver), desde que garanta a participação dos diversos segmentos.

O objetivo desse comitê seria propor, definir e encaminhar, coletivamente, a discussão dos desafios e demandas postos para implementação do PAR, além da definição de

políticas públicas e melhora do IDEB, pensando ainda em estratégias de garantir a mobilização das famílias e das escolas para a importância da Prova Brasil. Com base nessa diretriz, o Comitê Local do Compromisso no município de Marabá foi formado, tendo representações de todas as entidades exigidas. No entanto, desses representantes, apenas alguns participaram de algumas reuniões e apenas na primeira versão do PAR. Na segunda (2011-2014), o comitê foi completamente dissolvido, conforme relato de uma professora técnica entrevistada,

Na verdade eles não faziam nada, eles só participavam das reuniões, quem fazia tudo era a equipe local, o acompanhamento e monitoramento do PAR e antigamente no primeiro PAR, o monitoramento era mensal e de todas as dimensões, agora a gente só tem no sistema o monitoramento da dimensão 4 (MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

De acordo com a técnica local do PAR, o próprio MEC suprimiu a necessidade de existência do Comitê local do compromisso: “não existe mais a necessidade do Comitê local, tanto que lá dentro da aba do Comitê eles nem colocam mais esse segmento, só colocam a Secretaria Municipal”.

Como não há mais acompanhamento por parte do Comitê Local do Compromisso, o acompanhamento e o monitoramento do PAR fica restrito à equipe técnica lotada na SEMED o que pode comprometer o alcance dos objetivos deste, pois o que se observou é que o Comitê foi criado por uma exigência do MEC para garantir que as demandas postas pelo PAR fossem uma forma de repasse de recursos financeiros para a Secretaria e não um comprometimento na qualidade da participação.

Essa situação, segundo Camini (2011), contradiz a intenção política, onde o discurso previa a ampla mobilização e participação no processo de elaboração e implementação, demonstrando ainda que a cultura da participação democrática não se enraizou no sistema educacional brasileiro em todas as instâncias e níveis de organização. Outro aspecto evidenciado nesse discurso, que reflete muito a realidade dos municípios que aderiram ao PAR, é a supervalorização da dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos em detrimento das demais: (Gestão Educacional, Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar e Prática Pedagógica e Avaliação). Ou seja, atualmente, só há o monitoramento da dimensão 4, já que as outras dimensões pouco geram recursos e assistência/assessoria técnica por parte da União para os municípios.

A participação dos conselheiros nas reuniões e discussões sobre o PAR é bastante fragilizada. Alguns dos conselheiros entrevistados sequer reconhecem a necessidade de sua participação, nem a relação do PAR com os conselhos de controle social: “o PAR não é obrigação nossa, quem administra o PAR é o pessoal da SEMED, não tem nada haver com a gente aqui” (MEMBRO1 do CAE, 2015). Ou seja, ainda que as diretrizes do Plano de Metas regulamentem esses Conselhos como indicadores de gestão democrática, por meio do PAR, não se percebe uma articulação daqueles com estes, no âmbito das relações concretas.

Diante desse cenário, decorrente de uma cultura não participativa, associada ao caráter intrinsecamente concentrador do sistema educacional, que propõe imediatamente uma assimetria de poder entre os cidadãos, que por sua vez dificilmente traduz um governo de todos, justifica-se o relato da entrevistada ao afirmar que “*na verdade tem mais de um ano que não chamamos eles, mas no passado a gente chamava e eles não vinham, aí a gente largou de mão*” (MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

Ao conceituar os diversos tipos de participação, Bordenave (1983) classifica em níveis e graus diferenciados. Segundo o autor, o menor grau de participação é o de informação, onde os dirigentes apenas informam os membros sobre as decisões já tomadas. Outro nível considerado com grau mais elevado de participação é a elaboração/recomendação, na qual os subordinados elaboram propostas e recomendam medidas que podem ser aceitas ou rejeitadas; em um grau superior está a co-gestão, na qual a administração é compartilhada por meio de mecanismos de co-decisão e colegialidade, onde os membros exercem uma influência direta na eleição de um plano de ação e na tomada de decisões e a autogestão “na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes sem referência a uma autoridade externa” (BORDENAVE, 1983, p. 32-33).

No caso da participação no PAR, embora se defenda um discurso de gestão participativa, na prática, observa-se os limites dentro dos quais são definidos o poder de decisão. É o que se observa no discurso da entrevistada.

Nós participamos do processo de elaboração, o nosso espaço de participação é por indicação, indica-se um membro do conselho e esse membro vai fazer parte de um grupo que vai elaborar o PAR, aí como tem muita dificuldade em garantir a disponibilidade de todo mundo pra tá presente, sempre se vai naquilo que é específico, dos conselhos, a gente participa e o que é específico de outras áreas nem sempre a gente participa (MEMBRO DO CONSELHO FUNDEB, 2015).

É possível verificar que a natureza da participação vem se realizando de forma desarticulada e pouco cumulativa. Pode-se verificar que, embora algumas iniciativas de participação venham ocorrendo, as análises apontam para a necessidade de um debate mais aprofundado e qualificado, buscando consolidar os reais sentidos da participação e da democracia, que certamente reflete o projeto de sociedade que defendemos. Na organização do PAR, a participação é definida no próprio conselho, conforme a disponibilidade e alguns critérios definidos pelo grupo, segundo esclarece um membro do Conselho do FUNDEB:

É porque assim, quando é pra a gente fazer a indicação pra alguém pra participar, por exemplo, da comissão do PAR, a gente tem dado prioridade à quem é ligado à educação por haver mais possibilidade de se dispor à ir, o pai, por exemplo, ou é ligado à alguma empresa privada ou é autônomo, então pra ele se desprender das funções laborais dele em função da ação do conselho é mais difícil, daí sendo alguém ligado à Prefeitura ou à Secretaria municipal de educação é muito mais fácil pra ele se disponibilizar do seu turno de trabalho pra ir desenvolver uma ação relacionada ao conselho, daí acaba que a maioria das vezes os indicados são pessoas ligadas à educação, diretor, professor ou alguém do conselho municipal de educação (MEMBRO DO CONSELHO DO FUNDEB, 2015).

Embora esse discurso da indicação pela disponibilidade seja um argumento consistente, considerando a indisponibilidade de alguns segmentos da sociedade social, na prática, ele reflete a “tradição de uma visão populista da política, que institucionaliza burocraticamente os Conselhos, não se preocupando com a formação para a cidadania”. Ciseski (1997, p. 32). Para que a democratização seja real, e preciso que haja, por parte do poder público, vontade política de democratizar o poder e, por parte da população a existência de uma cidadania ativa. Segundo Ciseski (1997), essas pré-condições da participação são conquistas, não doações. Quando ocorrem, elas se expressam de diversas maneiras.

Do ponto de vista aqui defendido, participar politicamente significa, fundamentalmente, “tomar parte nas decisões sobre políticas públicas. Consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado; em expressar, pública e livremente, essa opinião, e em vê-la levada em consideração” (SAMPAIO, p. 47, 2004).

Sem dúvida, a competência “técnica” é essencialmente necessária no sentido de preparar as decisões e depois implementá-las, mas a competência política é de fundamental expressividade para nortear a prioridade das demandas no coletivo, respeitando os pontos de vista e a relevância da decisão tomada. No entanto, não se pode exigir dos sujeitos

competências específicas sobre todas as questões de interesse coletivo, sem ter possibilitado a esses sujeitos por meio de uma formação específica, a chance de participar de processos e vivências formativas que os “empoderem” no sentido de assumir e posicionar-se frente a essas questões e desafios. Mas, como afirma um dos conselheiros entrevistados, “nunca vai existir interesse por parte do poder público em formar os conselheiros, porque é uma arma contra eles, e quem vai querer dar um tiro no próprio pé?”.

Sobre a ausência da formação, outros entrevistados fazem a seguinte avaliação:

Hoje se eu fosse fazer uma avaliação, eu daria uma nota 7,5 de 0 a 10, não tem como dar 10, porque avançou muito, mas precisa melhorar em muitos pontos, a formação é um deles, isso impede de ter uma boa atuação, fazer um bom trabalho, porque se não tem formação, qual é a área que não tem formação que vai trabalhar direitinho? (MEMBRO1 DO CAE, 2015).

Em seis anos de CME eu tive duas capacitações, nós participamos de duas, é pouco. Em seis anos de conselho de alimentação escolar, eu participei de duas também, eu era muito assíduo. No FUNDEB, até agora não tivemos nenhuma. Geralmente quem faz esses eventos é o MEC. A prefeitura não fez nenhuma (MEMBRO2 DO CAE, 2015).

[..] a lei e coloca na responsabilidade do gestor promover a capacitação de seus conselheiros e dos dois anos de mandato que a gente teve a gente conseguiu uma formação promovida pela controladoria geral. E foi onde nós fomos convidados, porque na verdade, nem veio necessariamente em função do Município, veio em função do Estado. Foi o Estado que promoveu essa capacitação, não foi o município. [...] só que foi um convite de última hora e não deu pra mobilizar todos os conselheiros para estarem presentes, e uma outra [formação] que foi mobilizada pela gente mesmo através daqueles programas de formação na escola e a Nazaré se disponibilizou à ministrar a formação pra a gente e nem chegamos a concluir justamente por conta dessa disponibilidade de tempo pra a gente participar, a gente tem que deixar o serviço pra ir lá executar a ação ou participar da formação, e acaba sendo muito complicado. (MEMBRO DO CONSELHO DO FUNDEB, 2015).

Como sugere Benevides (1981, p. 198), “a educação política através da participação em processos decisórios e de interesse político [...] é importante em si, independente do resultado do processo”, mas esse é um exercício, uma tarefa que consiste na apresentação de propostas concretas e realizáveis e que deve se sobrepôr à crítica descompromissada e as soluções meramente verbais.

Não se pode negar o esforço para a criação de novas esferas públicas orientadas para intervir nas políticas e na gestão pública. No caso, os Conselhos de Políticas Públicas, os conselhos paritários e deliberativos, principalmente em nível municipal, que é uma construção

democrática, conquista da sociedade civil. Entretanto, é preciso valorizar esses espaços enquanto resultado de lutas e conquistas, espaços construídos para a participação da cidadania, mas também, não ignorando o fato desses espaços terem uma dimensão de disputa. Mas para além dessa dimensão de disputa, é preciso considerar que:

Ninguém nasce sabendo participar, mas, como, se trata de uma necessidade natural, a habilidade de participar cresce rapidamente quando existem oportunidades de praticá-la. Com a prática e a autocrítica, a participação vai se aperfeiçoando, passando de uma etapa inicial mais diretiva a uma etapa superior de maior flexibilidade e autocontrole, até culminar na autogestão. (BORDENAVE, 1983, p. 78).

Na avaliação do grupo gestor do PAR, este sem dúvida, é uma grande conquista para o município já que ele tem contribuído para melhorar a organização da rede [...] porque o PAR é o coração da secretaria de educação, então todas as ações estão contidas no PAR e para que o MEC dê esse apoio à secretaria é preciso que a secretaria assine o termo de adesão, faça o diagnóstico, coloque e cumpra as ações (MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

Por outro lado, outros sujeitos que também fazem parte da comissão e estão em outros espaços, como em alguns conselhos, por exemplo, pouco conhecem o que é o PAR e qual a importância real, como relata o presidente do CAE: “eu participei de poucas reuniões, não lembro bem, mas o PAR é super importante”.

Diante das características históricas da centralização de poder e dos limites estruturais legais dos municípios, a qualidade da participação e da autonomia dos sujeitos e a própria autonomia do município fica comprometida. Isso ocorre quando, no caso, por exemplo, da contrapartida da União por meio do Regime de Colaboração, a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação por parte dos municípios, do que em parceria, reflexo de forte tradição centralizadora no âmbito da União, ainda que o discurso ideológico esteja travestido de autonomia e de cooperação técnica e financeira, como revela a fala da técnica do PAR.

Na questão do processo de gestão democrática, eu vejo que o PAR contribuiu muito no nosso município, porque o secretário tem uma abertura muito grande com o governo federal. Quando ele criou a eleição de diretores, ele foi muito corajoso, mesmo sendo uma exigência do governo federal. Eu vejo que o PAR contribuiu muito porque ele trabalha com fatos e dados, e a boa gestão desse plano vai depender tanto de quem opera, quanto da equipe que está acompanhando, porque se tiver alguma coisa pendente,

eles não liberam recurso (MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

Partindo-se da premissa de que não há gestão democrática sem educação democrática, a democratização do ensino necessita ser encarada como uma das formas de democratização da sociedade. Conforme analisa Bava (2004, p. 37), um grande desafio que nos é colocado é a fragmentação provocada pela multiplicidade dos espaços de participação, pois em sua avaliação, “a arquitetura atual destas novas institucionalidades criadas para a participação fragmenta nossa visão de conjunto e nossa possibilidade de intervenção coletiva”. De alguma maneira, essa fragmentação reflete na participação dos sujeitos, bem como no compartilhamento de poder e nas tomadas de decisão.

A desconcentração do sistema educacional para as diferentes instâncias governamentais, com a minimização da responsabilidade do Estado pela educação, a transferência dos serviços educacionais, a regulamentação do financiamento da educação, a substituição do controle centralizado pela incorporação da iniciativa privada e individual na gestão pública é uma forte característica do Estado, após as reformas da década de 1990, no que se refere a reformulação de seu papel na provisão de bens e serviços sociais, “reservando-lhe as funções de coordenação e regulamentação”(KRAWCZYK, 2008, p. 799).

No que se refere à democracia e à participação, é preciso reconhecer que, desde a década de 1990, o papel exercido pelo poder público e a atuação dos novos atores sociais vêm reconfigurando os mecanismos e os processos de tomadas de decisões. Constata-se que os canais e mecanismos de participação, como os Conselhos Escolares, o CME e o CAE, podem “no âmbito das relações sociais capitalistas, tanto pode contribuir para a emancipação social quanto referendar pelo poder público práticas patrimonialistas e autoritárias nos sistemas e interior das escolas públicas, ou ainda potencializar a prática da gestão gerencial pelo controle dos resultados” (GUTIERRES e MENDES, 2015, p. 8).

Observamos nessa relação federativa várias contradições, pois ainda que o PAR possibilite ao município uma maior aproximação com o Governo Federal, contudo, essa aproximação constitui-se numa imposição, já que os municípios não podem correr o risco de perder investimentos.

Por outro lado, há uma forte defesa e reconhecimento dos sujeitos acerca do Plano de ações articuladas, principalmente daqueles que estão no núcleo da gestão da SME, apesar de

apontarem algumas falhas, limites e recuos do plano e atribuírem o sucesso do mesmo à competência técnica do Gestor municipal e de sua equipe.

Eu acho que depende do município, as ações estão no PAR, mas se você cobrar do MEC, eles ajudam pra além do que está no PAR, só que se tiver qualquer coisa desatualizada, o MEC exige que se atualize, o MEC só libera se tiver tudo atualizado, mas eu vejo que Marabá está muito feliz nesse ponto, depende de quem tá na gestão (MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

Essa é uma emblemática, porque contradiz o que está posto nas diretrizes do PAR. Isto é, se a proposta fundante do Plano for garantir que, por meio da sua adesão, a União assumira o compromisso do combate às desigualdades regionais e da construção de um mínimo de qualidade educacional para os estados e municípios, por meio de assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade, essa perspectiva não se consolida na medida em que alguns estados e municípios continuam sendo beneficiados em decorrência de articulação ou barganha política de seus prefeitos e secretários.

Verifica-se, no entanto, que no discurso dos sujeitos que compõe a equipe gestora do PAR, os aspectos positivos destacados dessa política educacional, restringem-se à dimensão da infraestrutura, como se observa no relato abaixo:

[...] como nós enviamos aqui em Marabá, então nós fizemos o novo diagnóstico, selecionamos as ações e enviamos, então muitas dessas ações já vieram, vieram 22 núcleos de educação infantil, vieram 04 escolas rurais, lancha, ônibus, então, assim, Marabá foi contemplado com muita coisa por meio do PAR (MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR, 2015).

Sobre o funcionamento dos Conselhos deliberativos e de controle social, um dos membros entrevistados afirma que, “o PAR já pegou o bonde andando. Aqui no Município de Marabá quando houve a adesão do PAR, nós já tínhamos tudo. Todos os nossos conselhos são anteriores ao PAR” (MEMBRO2 DO CME, 2015).

Embora o PAR tenha motivado a construção do PME, outras leis que regulamentam os princípios da gestão democrática foram criadas, sem que fosse necessariamente uma demanda do PAR . Dois exemplos concretos dessa afirmação foi a criação da Lei nº 17.609, de 04 de novembro de 2013, que regulamenta o inciso II, do art. 17, da Lei municipal nº 17.149/2004, que estabelece diretrizes e critérios das eleições diretas para o cargo de diretor e

vice-diretor nas unidades escolares da rede pública; e a criação da Lei nº 17.474, de 03 de novembro de 2011, que institui e implanta o Plano de Carreira e Remuneração dos profissionais da Educação, sendo essas conquistas um marco importante no município de Marabá, decorrente da luta de diversos educadores envolvidos e comprometidos com a educação pública, ainda que, não se pode negar que as Diretrizes do Plano de Metas Compromisso todos Pela Educação, orientam a criação desses indicadores ancorados pelos princípios da gestão democrática.

Um aspecto importante a ser destacado foram as constantes mudanças na gestão municipal, principalmente, no caso da Secretaria de Educação. Na gestão de 2008-2011, do prefeito Maurino Magalhães, tiveram à frente da SEMED três secretários de educação e na gestão do prefeito João Salame dois secretários, sendo este um elemento que dificultou a efetivação do PAR, pelas muitas trocas de equipe, sendo mantida apenas uma das técnicas que acompanhou o PAR desde a sua adesão, em 2008. Embora o PAR tenha um caráter plurianual, a indefinição quanto à permanência ou não da equipe ou do próprio Secretário de Educação, na SEMED, são fatores que limitam algumas das ações previstas no PAR, de responsabilidade do município e, no caso de Marabá, essa realidade não é diferente.

Também observamos que todos os entrevistados afirmam que a partir do PAR a situação educacional do município melhorou, pois houve a entrada de mais recursos, mais investimentos na capacitação de professores como, por exemplo, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – Parfor, que garantiu formação inicial para muitos professores da rede que ainda não tinham ensino superior; a aquisição de materiais pedagógicos e a construção de quadras, de laboratórios de informática, dentre outros.

Apesar dessas conquistas, as estratégias ou indicadores de gestão democrática da educação municipal caminham “a passos lentos” e precisam avançar. A democracia participativa, uma vez concretizada, pode contribuir para que a sociedade e os sujeitos que nela estão inseridos desenvolvam a capacidade de participar cada vez mais e a atingir níveis mais elevados de participação decisória, “superando a lógica da divisão de funções entre os que planejam e decidem “lá em cima” e os que executam e sofrem as consequências das decisões cá embaixo”. Mas, para isso, é necessário que as instâncias de participação se apresentem como local real de expressão da sociedade civil, por meio de seus representantes, e que as propostas ali apresentadas, pautadas em torno de um projeto de democracia, superem o fisiologismo, o clientelismo e o patrimonialismo histórico que prevalecem nesses espaços.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para situar os resultados a que se chegou com a realização do presente estudo torna-se necessário retomar o objetivo inicial da pesquisa: analisar as implicações do PAR na democratização da gestão da educação, no município de Marabá/PA, a partir dos indicadores que tratam dos Conselhos deliberativos e de Controle Social. É importante destacar que os resultados apresentados nessa pesquisa de forma alguma se constituem em produto acabado e fechado, mas ao contrario são conclusões sempre estarão sujeitas a modificações quer do ponto de vista do necessário aprofundamento do estudo, quer pelo caráter dinâmico e dialético em que se situa o fenômeno estudado.

A explicitação dos resultados exigiu de nós uma organização didática subdividida em itens para melhor situar o leitor acerca do estudo realizado em torno da literatura sobre a temática, combinando os conceitos sobre o tema encontramos na revisão da literatura, as análises dos documentos, enfatizando a gestão educacional demandada pela reforma do Estado e da educação nos anos de 1990 e as informações da experiências nos relatos dos informantes coletados por meio de entrevistas.

Para isso, situamos os resultados abordando o objeto de estudo, tendo em vista o material empírico acerca das alterações introduzidas pela implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), em Marabá/PA, em relação às medidas de gestão democrática, em particular sobre os indicadores de existência e funcionamento do Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB, Conselho de Alimentação Escolar. Esses indicadores foram selecionados com o objetivo de evidenciar, ainda que relativamente, a diversidade das situações geradas pela implantação do PAR, considerando que a sua adesão ocorreu em um espaço diverso com orientação genérica, por vezes, naturalizadas no contexto nacional, com premissas que passemos a apresentar sinteticamente:

A) Ao analisar as políticas educacionais no governo do presidente Lula, especialmente as de educação básica, observa-se que o modelo de gestão das políticas públicas deste governo está enraizado, ainda que com algumas rupturas, no contexto da reforma do Estado da década anterior. Concordamos com o que afirma Oliveira (2009) de que, “tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, de dois mandatos do governo que o precedeu, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho”. (OLIVEIRA 2009, p. 198).

Observa-se que até mesmo a retórica nessas políticas foi sendo assumida pelo novo governo “que passou a professar a inclusão social no lugar do direito universal à educação”.(idem, (2009, p. 203).

Assim, ao mesmo tempo em se observa uma tentativa de resgate de direitos e garantias estabelecidos na Constituição Federal de 1988, evidencia-se a adoção de políticas que estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a exemplo do IDEB). No caso da gestão educacional, observa-se pela literatura a partir da definição de administração – racionalização de recursos para atingir fins determinados -, uma forte influência no tocante à ausência do Estado ou redefinição do seu papel no contexto das reformas dos anos de 1990, quando os fins da administração estão determinados pela lógica do capital com uma racionalidade dos resultados educacionais do ponto de vista instrumental na medida em que o Estado torna-se mais regulador e avaliador do que provedor de tais políticas.

B) Com a implementação do Plano de Ações Articuladas – PAR, sob as orientações das Diretrizes do PMCTE, os “contratos de gestão” são utilizados com o nome de “Termo de Compromisso”, que são estabelecidos entre o governo e os entes federados, pelos quais se condiciona a liberação de recursos, mediante o compromisso para o atendimento de metas estabelecidas, tais como o IDEB. Essa desconcentração ou delegação de tarefas com participação restrita nas decisões, característica da política do PDE, constitui-se, portanto, como ingerência da União sobre os municípios, o que compromete a ideia de autonomia - própria da sua condição de ente federativo e certa passividade e permeabilidade dos demais entes.

Esse processo de ingerência e permeabilidade contribui para o fortalecimento do governo federal no cenário federativo, afasta a colaboração entre entes federados na perspectiva de se construir de maneira autônoma e participativa as políticas educacionais, distanciando também a perspectiva de efetivação do regime de colaboração, já que na **gestão dos sistemas de ensino**, o PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação mantém a centralidade das decisões no âmbito da União e descentraliza/desconcentra a execução das tarefas.

A coexistência dessas várias concepções de gestão pública que ora assume características gerenciais, ora patrimonialistas ou burocráticas, ora sinaliza para participação e para a autonomia no desenvolvimento dos programas, compromete a ideia de **autonomia** dos

municípios que pressupõe a liberdade e a capacidade de decidir, e de **Participação** compreendida não como mero processo de colaboração, adesão, obediência ou subserviências, mas pela consciência da construção de um projeto coletivo e de realização pessoal.

Considerando que a finalidade da gestão educacional é a educação e tendo esta um necessário componente democrático, é preciso que exista a coerência entre o objetivo e a mediação que lhe possibilita a realização, posto que fins democráticos não podem ser alcançados de forma autoritária” (PARO, 2001, p. 32).

C) No tocante aos indicadores de democratização, a pesquisa aponta que tais colegiados assumem categorias importantes para a organização da educação, sendo uma conquista histórica assegurada pela Constituição Federal de 1988, na qual a participação da comunidade é garantida, ainda que a democracia continue sendo formal, tal como definida por Ellen Wood (2005), na qual a participação é apenas superficial e aparente. No contexto pesquisado a gestão mescla-se ora com traços burocráticos ou patrimonialistas, ora com características gerenciais, com ênfase nos resultados. Estes últimos, com fortes premissas das orientações do PAR/PDE Plano de metas, ainda que haja um discurso acerca da gestão democrática que em tese pode induzir a expansão da democracia.

Os canais de institucionalização que são os conselhos deliberativos e de controle social, que deveriam garantir a participação, têm limitação para se efetivarem como espaços democráticos por incidirem em “monitoramento”, indicando mais um espaço de controle das ações, conforme está regulamentado no PAR. Os traços da gestão gerencialista revela-se na gestão dos sistemas de ensino, à medida que o Plano mantém a centralidade das decisões no âmbito da União e apenas descentraliza/desconcentra a realização das tarefas.

Os entraves que limitam a expansão da democracia pelos Conselhos estão situados na estrutura do poder executivo. Tais entraves e obstáculos, muitas vezes são de difícil superação, que vão desde a sua concepção até as condições materiais de funcionamento, em que se incluem a falta de dotação orçamentária própria e de apoio técnico.

Embora não se possa negar que por meio do PAR há um incentivo ao funcionamento desses conselhos, estimulando a participação da sociedade civil, o que sinaliza para uma proposta de iniciativas democráticas, percebe-se que, por outro lado, eles apresentam grandes dificuldades no sentido de garantir a democratização da educação em Marabá. A autonomia, que é um dos fundamentos da gestão democrática requer que os Conselhos sejam dotados de normas próprias e de condições objetivas para o desempenho de suas responsabilidades.

Contudo, no sistema, os conselhos de controle social cumprem ritual de garantia dos repasses de recursos para o gestor, sem que haja autonomia dos membros, conforme explicita seus fins – deliberativo, consultivo e fiscalizador, zelando pela burocracia e, muitas vezes, validando as prestações de contas do governo.

Nas escolas, o Conselho Escolar, a partir do PDE-Escola, transforma-se em unidade executora – Uex, velando pelas prestações de contas e esquecendo-se dos espaços pedagógicos e administrativos enquanto reais finalidades. Convém salientar, ainda que a existência dos conselhos de educação e de controle social na rede de ensino municipal de Marabá/Pa é anterior ao PAR e, ainda que no diagnóstico façam parte das demandas da rede não foram geradas as ações para correção de funcionamento e aperfeiçoamento do processo democrático visto que pelos critérios do MEC, os mesmos atendiam às necessidades no sentido da organização do sistema.

Todavia, os dados da pesquisa são reveladores de que os mecanismos de democratização, a exemplo dos indicadores analisados, pouco contribuíram para a democratização da gestão do sistema, não apenas por não terem demandado ações para correção, mas porque essas ações, mesmo que tivessem sido geradas, não garantem o cumprimento e a efetivação da gestão democrática num município demarcado por embates políticos e contradições diversas na esfera econômica, com reflexos na oferta de uma educação justa e igualitária. Ainda que consideremos que esses conselhos possuem um potencial democrático, tendo seus princípios referenciados por anseios participativos na agenda da construção de uma educação pública de qualidade social, constituindo-se espaços consultivos, deliberativos, mobilizadores e fiscalizadores de políticas públicas, seus funcionamentos se limitam ao contrato de gestão, à execução financeira e ao controle dos resultados expressos em dados estatísticos, como o IDEB, perdendo de vista o diálogo na relação entre o Estado e a sociedade civil.

D) No que se refere à concepção de gestores e técnicos da SEMED e do Comitê Local do PAR, consideramos que a posição que estes assumem no município em relação às premissas de democratização da gestão, tais como a descentralização, a autonomia e a participação, é contraditória, conforme seja a posição na categoria que ocupam, posição de classe ou representante do governo, uma vez que o Comitê é representado apenas por segmentos do governo municipal, não havendo representação da sociedade civil. Além disso, como revela o

próprio documento e o depoimento dos informantes, o Comitê é pouco atuante; não mobiliza a sociedade e nem acompanha as metas de evolução do IDEB.

Por fim, validamos a experiência de implementação do Plano de Ações Articuladas – PAR, na rede municipal de Marabá/PA como premissa de planejamento das ações educacionais que abrangem diversas dimensões, mas no tocante à democratização é preciso repensar os espaços e redefinir seus funcionamentos como requisito de melhoria da educação municipal. Porém, ao explicitarmos as reais funções que têm assumido o Conselho Municipal de Educação, o Conselho do FUNDEB e da Alimentação Escolar na rede de ensino de Marabá/PA, não o descaracteriza como indicadores de gestão democrática, mas o aperfeiçoamento destes exige a participação e a autonomia dos seus membros nas decisões atinentes as funções.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; V. Representação no Brasil, 1998.

ADRIÃO, Theresa Maria Freitas; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão Financiamento e Direito à Educação** – Análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2007. p. 69-78.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 135, dez. 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?acessos em 23 jun. 2014.](http://www.scielo.br/scielo.php?acessos=em23jun.2014)> <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000300012>.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. O Intransitivo da Transição: o estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia (1965-1989). IN: LÉNA, Philippe & OLIVEIRA, Adélia Engracia de (Orgs.). **Amazônia**: A fronteira Agrícola vinte anos depois. Belém/PA: Mus.Para.Emílio Goeldi: Coleção Eduardo Galvão, 1991.

ALMEIDA, José Jonas. **A cidade de Marabá sob o impacto dos Projetos Governamentais (1970-2000)**. Universidade Federal da Grande Dourados, *Fronteiras*, Dourados, MS, v. 11, n. 20, p. 167-188, jul./dez. 2009. [texto impresso]

ARAUJO, Gilda Cardoso. **Federalismo e Políticas Educacionais no Brasil**: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul.-set. 2013. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48 25. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>>

ASSUNÇÃO Mariza Felipe; CARNEIRO Verônica Lima. **O papel do estado e as políticas públicas de educação**: uma análise das avaliações externas no ensino fundamental. *RBP AE* - v. 28, n. 3, p. 645-663, set/dez. 2012.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BARDIN L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: J. BARROSO (org). **O estudo da escola**. Porto: Porto Editora, 1996.

_____. **O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13 de setembro de 2014.

_____. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Orgs.). **Gestão da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8 ed. São Paulo, Cortez, 2013.

BAVA, Silvio Caccia. **Democracia e poder local**. In: **Revista POLIS** – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, nº 14, Fev/1994.

BIANCHETTI, R. G. Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação?** 7ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BOGDAN, R. e BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação. **FUNDEB – Manual de Orientação**. Brasília: MEC, 2008. 46p.

_____. **Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor/ elaboração** Ignez Pinto Navarro et al.. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004a.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995

_____. **Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007.

_____. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – RESOLUCAO/CD/MEC/FNDE/ nº. 029, de 20 de junho de 2007**. Estabelece critérios, parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, Brasília, 2007.

_____. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação** e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. 2007. Disponível em <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 de jan.2015.

_____. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação: passo-a-passo**, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões, princípios e programas**. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

_____. **Programa nacional de capacitação de conselheiros municipais de educação pró-conselho: caderno de oficinas/coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino**. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004b.

_____. **Índice de Desenvolvimento da Educação**. 2007. Disponível em <<http://www.IDEB.INEP.gov.br>>. Acesso em: 20 de jan.2015.

_____. **Relatório Público do Município Marabá do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2008. Disponível em: <http://SIMEC.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Belem&municod=1501402&estuf=PA>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Relatório Público do Município Marabá do Estado do PA**. Brasília, DF: MEC/SIMEC, 2011. Disponível em: <http://SIMEC.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system=indicador&ordem=7&inuid=1625&itrid=2&est=PA&mun=Belem&municod=1501402&estuf=PA>. Acesso em: 15 jan. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismo de controle**. Brasília (DF): Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.1).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: editora 34, 1996.

BARBALHO Maria Goretti Cabral; LOBO Gilneide Maria de Oliveira. **O plano de ações articuladas e a legislação que regulamenta sua construção**. EPENN 2014.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, 4 ° Reimpressão, Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: 12^a. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Qual o socialismo?** Discussão de uma alternativa. 3^a ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

BORON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da Educação no Município**: sistema, Conselho e plano. São Paulo: Editora do Instituto Paulo Freire, 2009.

BRUNO, Lúcia Emilia Nuevo Barreto. Poder e administração no capitalismo contemporâneo In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, R.J.: Vozes, 1997. p.15-45.

CABRAL NETO, Antônio. Reforma educacional e cidadania. In: Neto, Antonio Cabral (Org). **Política educacional: desafios e tendências**. Porto Alegre: Sulina; Natal, UFRN, 2004, 213 p.

CABRAL NETO, Antônio. CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo: **Reflexões sobre os atuais cenários da política educacional na América Latina**. O público e o privado – nº 05 – janeiro - junho, 2005.

CAMINI, Lucia. **A gestão educacional e a relação entre os entes federados na Política do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Doutorado em Educação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, 2009.

_____. PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: estratégias de participação e gestão na fase de formulação e implantação. In: PERONI, Vera; ROSSI, A (Orgs). **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado**: implicações para a democratização da educação. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, Gráfica e Editora UFPEL, 2011. p 159-192.

CARLETTO, Adriana Estela Custódio Carletto. **No limiar da incerteza**: as relações e condições de trabalho dos assistentes sociais no Espírito Santo. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Espírito Santo, 2008.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4. ed., Campinas, São Paulo, Papirus, 2013.

CARVALHO, Marília Pinto de. Um invisível cordão de isolamento: escola e participação popular. In: **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 70, pp. 38-61, ago. 1989.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo: Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio [et al.]. **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. – Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **As feições da privatização do público na Educação Superior brasileira: o caso da UFPA**- Tese de Doutorado, Belo Horizonte, 2005.

CHAVES, Vera L. Jacob; MENDES Odete da Cruz. **REUNI - O contrato de gestão na reforma da Educação Superior pública.** Disponível em: www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/352.pdf . Acesso em: 22 de março de 2015.

CISESKI Ângela Antunes. **Aceita um conselho?** Teoria e prática da gestão participativa na escola pública. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FEUSP , 1997.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública.** Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição:** elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 4. ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986.

_____. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de política e Administração da Educação (RBPAAE).** V. 23, n.3, set./dez.. 2007. p. 483-495. Porto Alegre: ANPAE, 2007.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** 3ª ed., São Paulo: Cortez, 2001.

_____.O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação:** desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 199-206.

CURY, C. R. J; HORTA, J.S.D; FAVERO, O. A relação educação – sociedade- estado pela mediação jurídica constitucional. In: FAVERO, O. (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras – (1823 a 1988),** Campinas: S.P., Autores Associados, 1996.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** 6.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

DOURADO. Luiz Fernandes. **Reforma do estado e as políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90.** Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>

_____. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil:** limites e perspectivas. Educação & Sociedade, Campinas, SP, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DUARTE Rosália. **Pesquisa qualitativa:** reflexões sobre o trabalho de campo. Cadernos de Pesquisa, n. 115, mp. a1rç3o9/-125040,2 março/ 2002.

DUARTE, Adriana Maria Cancelli. **Estado, políticas sociais e recomposição da hegemonia**. 2002. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002.

EMMI, Marília Ferreira. **A oligarquia do Tocantins e o domínio dos Castanhais**. 2ª ed. Belém: UFPA; NAEA, 1999.

FARENZENA Nalú; SCHUCH, Cleusa Conceição Terres; MOSNA, Rosa Maria Pinheiro. **Avaliação de políticas públicas: a implementação do Plano de Ações Articuladas em foco**. In. **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do estado: implicações para a redemocratização da educação**. PERONI Vera Maria Vidal e Rossi Alexandre José (org.). Programa de Pós Graduação em Educação da UFRGS, UFPEL, Porto Alegre 2011.

FARIAS, F.B. **O estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. (Coleção Questões de Nossa Época; v. 73). São Paulo: Cortez, 2000.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro**. 3ª edição, revista, 2001.

FALCÃO, Joaquim. **Democracia, Direito e Terceiro Setor**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 2ª ed., 2006, p. 59.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1984.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. A gestão da educação e as políticas de formação de profissionais da educação: desafios e compromissos. In FERREIRA, Naura Syria Carapeto. (Orgs.). **Gestão da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8 ed. São Paulo, Cortez, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 29ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

FILGUEIRAS, Luiz.. **Projeto político e modelo econômico neoliberal no Brasil: implantação, evolução, estrutura e dinâmica**. 2005 (mimeo).

FILHO Andrade José de Sousa. **Formação Continuada: Desafios para uma nova prática**. Disponível em <http://www.artigonal.com/educacao-artigos/formacao-continuada-desafios-para-uma-nova-pratica-5757491.html>. Postado em 20/03/2012. Acesso em 08 de março de 2016.

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

FRANÇA, Magda. **Financiamento da Educação: política, mobilização de recursos e**

programas para o ensino fundamental. In. CABRAL neto, Antônio. (Org.) **Política Educacional: desafios e tendências**. Porto Alegre: Sulinas, 2004.

FREITAS, Sandra Cristina Santiago. **Construção de Políticas Públicas de Educação Ambiental em Belém do Pará de 1997 – 2004**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. (Org.). **Educação e Crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, P & SILVA, T. T. da (orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Visões Críticas. Rio: Vozes, 1994, p. 177.

GIDDENS, Antony. **A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Coleção questões da nossa época; v. 84).

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução de Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O escrito, o dito e o feito: Educação e partidos políticos**. Campinas, SP: Papirus, 1994.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel a Política e o Estado Moderno**. 7 ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1989.

_____. Organização da escola e da cultura. In: **Os intelectuais e a organização da cultura**. Ed. Cortez, São Paulo, 1991. Pp. 117-129.

GUEDES, Gilmar Barbosa; FRANÇA Magna; FERREIRA, SANTOS; Maria Aparecida dos. Financiamento da educação básica e o regime de colaboração: Fundef, FUNDEB e Conselho de Controle Social – a matrícula e recursos do RN (1996-2010) In: Magna França, Mariangela Momo, (orgs). **Processo democrático participativo: a construção do PNE** /– Campinas, SP : Mercado de Letras, 2014.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. **A Municipalização do ensino no município de Altamira/Pa e suas implicações para a democratização educacional**. Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, BR-RS. 2010.

GUTIERRES Dalva Valente Guimarães. MENDES, Odete Cruz . **A gestão da educação em municípios do Pará a partir da adesão ao Plano de Ações Articuladas (PAR)** – UFPA, 2015.

HELO Liane Bernardi. Conselhos escolares: A possibilidade do exercício da democracia. In **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do estado: implicações para a redemocratização da educação**. PERONI Vera Maria Vidal e Rossi Alexandre José (org.). Programa de Pós Graduação em Educação da UFRGS, UFPEL, Porto Alegre 2011.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC; [Brasília]: Capes: UAB, 2009.

KRAWCZYK, Nora Rut. **O PDE: novo modo de regulação estatal?** Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008

LEME, Heládio José de Campos. **O federalismo na Constituição de 1988: Representação política e a distribuição de recursos tributários**. Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, São Paulo, 1992.

LEHER, Roberto. **O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado**. In: SCHEINVAR Estela; ALGEBAILÉ Eveline (Org). Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

_____. **Tempo, Autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos novos movimentos sociais na educação**. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (Org.). *A Cidadania Negada. Políticas de Exclusão na educação e no trabalho*. Buenos Aires: CLACSO, setiembre, 2000.

LIRA, Rodrigo Anido. **Representação, Participação e Cooptação nos Conselhos municipais em Campos dos Goytacazes**. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2012.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. - **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, E.P.U., 1986.

MAGALHÃES Sthenio José Ferraz & FERNANDES Verônica Soares. **Análise do eixo temático Gestão Educacional do Plano de Ações Articuladas no nordeste do Brasil**. Roteiro, Joaçaba, v. 37, n. 1, p. 147-168, jan./jun. 2012. Recebido em 11 de maio de 2012. Aceito em 15 abril de 2012. Disponível em: www.editoraunoesc.edu.br.

MAGALHÃES, Juraci Peres. **A ocupação desordenada da Amazônia e seus efeitos sociais, econômicos e ecológicos**. 1ª. ed., Brasília: Editora Completa, 1990.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MATTOS, Maria Virginia Bastos. **Educação: Mestres de Marabá**. Livro História de Marabá. Marabá. Editora Grafil. 1996.

MARX, Karl. **O Capital**. Liv. III, v. IV. 6. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1991

MARABÁ/PA. **Lei nº 17.149 de 30 de junho de 2004**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Marabá e dá outras providências. Documento Publicado no Pannel da Prefeitura Municipal de Marabá em junho de 2004.

_____. **Lei nº 13.135 de 18 de junho de 1993**, que dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Educação do Município de Marabá. Documento Publicado no Pannel da Prefeitura Municipal de Marabá em 18 de junho de 1993.

_____. **Lei nº 13.888/96 Resolução nº 312/96**, que dispõe sobre a regularização dos Conselhos Escolares. Documento Publicado no Pannel da Prefeitura Municipal de Marabá em 05 de julho de 1995.

_____. **Lei Municipal nº 17.228 de 28 de fevereiro de 2007**, que institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB - Marabá -PA e dá outras providências. Documento Publicado no Pannel da Prefeitura Municipal de Marabá em 25 de setembro de 2007.

_____. **Lei Municipal nº 17.452 de 27 de abril de 2011**, que revoga a Lei Municipal nº 16.538/2000 e autoriza o Poder Executivo a criar o Conselho de Alimentação Escolar – CAE. Documento Publicado no Pannel da Prefeitura Municipal de Marabá em 27 de abril de 2011.

_____. **Lei municipal nº 17.540, de 06 de julho de 2012**, que institui o Plano Municipal de Educação do município de Marabá-Pará, para o decênio 2012-2022 e dá outras providências. Documento Publicado no Pannel da Prefeitura Municipal de Marabá em 06 de julho de 2012.

_____. **Lei municipal nº 17.682, de de 19 de junho de 2015**, que revisa o Plano Municipal de Educação do município de Marabá-Pará, para o decênio 2012-2022, instituído pela Lei Municipal 17.540, de 06 de julho de 2012 e dá outras providências. Documento Publicado no Pannel da Prefeitura Municipal de Marabá em 19 de julho de 2015.

_____. **Lei Municipal nº 36 de 20 de julho de 2001.** Câmara Municipal de Marabá. Lei Orgânica do Município de Marabá. Aprovada na Câmara Municipal de Marabá em 28 de dezembro de 2000.

_____. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Marabá.** Aprovado pelo Conselho Municipal de Educação em 12 de maio de 2005.

_____. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.** Aprovado pelo Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB em 25 de setembro de 2009.

_____. **Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar de Marabá.** Aprovado pelo Conselho de Alimentação Escolar de Marabá 09 de Agosto de 2013.

MENDES, Odete da Cruz. **Gestão participativa em administrações municipais:** caminhos e descaminhos do Programa Escola Caá-mutá do município de Cametá/PA. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Natal 2010.

_____. **A Política de Educação no município de Cametá:** Análise sobre a proposta da escola CAÁ-MUTÁ. Escola Cidadã. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pa, 2005.

_____. **A participação como recurso de democratização da gestão da educação,** UFRN, 2009. Disponível em [www. anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/269.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/269.pdf). Acesso: 20.08.2015.

MEMBRO 1 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR. **Entrevista,** Marabá, 02 de setembro de 2015.

MEMBRO 2 DA EQUIPE TÉCNICA DO PAR. **Entrevista,** Marabá, 03 de setembro de 2015.

MEMBRO 1 DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CME. **Entrevista,** Marabá, 08 de setembro de 2015.

MEMBRO 2 DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CME. **Entrevista,** Marabá, 09 de setembro de 2015.

MEMBRO 3 DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CME. **Entrevista,** Marabá, 18 de setembro de 2015.

MEMBRO DO CONSELHO DO FUNDEB -. **Entrevista,** Marabá, 21 de setembro de 2015.

MEMBRO1 DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CAE -. **Entrevista**, Marabá, 24 de setembro de 2015.

MEMBRO2 DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CAE -. **Entrevista**, Marabá, 28 de setembro de 2015.

MÉSZÁROS. **O Poder da Ideologia**. São Paulo, Boitempo, 2004

MICHELS, Maria Helena. **Gestão, formação docente e inclusão**: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar. *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2006, vol.11, n.33, pp. 406-423. ISSN 1413-2478. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782006000300003>.

NOGUEIRA, Heryka Cruz; GUTIERRES Dalva Valente Guimarães. **O Plano de Ações Articuladas**: as produções escritas no período de 2009 a 2013. CDRON-ANPAE 2015.

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

OLIVEIRA, Dalila Andrade; FÉLIX, Maria Fátima. **Política e gestão na educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP AE** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19491>> em: Acessado em: 09/04/2016.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003..

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar**. Introdução crítica. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1998.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. **Descentralização da educação no Brasil**: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila & DUARTE, Marisa. (Org.). Política e trabalho

na escola: Administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privada. In: PERONI, Vera; ROSSI, Alexandre (org.). **Políticas educacionais em tempos de redefinição do papel no Estado**: implicações para a democratização da educação. Porto Alegre: PPGEdU UFRGS; Pelotas: UFPEL, 2011. p. 23-41.

_____. **As parcerias público/privadas na educação e as desigualdades sociais**. Revista Cadernos de Pesquisa Pensamento educacional Administração da educação e políticas educacionais: justiça e desigualdades. nº 7. Programa de pós-graduação Universidade Tuiuti, Curitiba PR, 2009

_____. **As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via**. Currículo sem Fronteiras, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013.

_____. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber livro 2013.

PINTO, José G. de; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability já podemos traduzi-la para o português? In: Rev. Adm. Publ. Vol.43 no. 36 RJ. Nov a Dec, 2009.

PIRES, Daniela de Oliveira. **A configuração jurídica da relação público-privada**: a parceria entre o município de sapiranga e o instituto Ayrton Sena. In: PERONI, Vera Maria Vidal. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber livro 2013.

RISCAL, Sandra Aparecida. **Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador**. In: Conselho escolar: Algumas concepções e propostas de ação. Org. Maria Cecília Luiz; Carolina Barcelli ...[et all].... São Paulo, 2010. In: **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do estado**: implicações para a redemocratização da educação. PERONI Vera Maria Vidal e Rossi Alexandre José (org.). Programa de Pós Graduação em Educação da UFRGS, UFPEL, Porto Alegre 2011.

ROSSI, Alexandre José; BERNARDI Liane Maria; Uczak Lúcia Hugo. A relação público-privada no Programa de Desenvolvimento da Educação: uma análise do Plano de Ações Articuladas. In: PERONI, Vera Maria Vidal. **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber livro 2013.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Participação Popular**. In Os sentidos da democracia e da participação, Revista Polis, (2004).

UCZAK, Lucia Hugo; BERNARDI Liane Maria; ROSSI Alexandre José. **A relação público-privada no Programa de Desenvolvimento da Educação:** implicações para ensino, aprendizagem e gestão. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/LuciaHugoUczak_ComunicacaoOral-int.pdf. Acesso em: 22 de março de 2015.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2009. 130p. : il.

SANTOS, Kátia Silva. **Políticas públicas educacionais no Brasil:** tecendo fios. Disponível em: www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/.../0271.pdf. Acesso em: 27/05/2014.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação:** LDB trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação:** análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

_____. **Sistemas de ensino e planos de educação:** O âmbito dos municípios. Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, Dezembro/1999.

.SHIROMA, Eneida O.; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional.** 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

SILVA, Idelma Santiago da. Territórios de migrantes: A alteridade representada pelo Bairro São Félix na cidade de Marabá – Pa. In. **N’ umbuntu em revista.** Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA); Fortaleza: Impreco, 2014.

SILVA, Idelma Santiago da. **Fronteira cultural:** A alteridade maranhense no sudeste do Pará (1970-2008) Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de História, 2010.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC.** São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado.** São Paulo, Cortez, 2003.

SILVA, M. A. **Intervenção e consentimento:** a política educacional do banco mundial. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Fapesp, 2002.

SOARES, Laura Tavares R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

SOUZA, Donaldo Bello de. FARIA Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004

SOUZA, Paulo Renato. **Educação e responsabilidade social**. Folha de São Paulo. Opinião. 16/06/2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1906200608.htm>

SZWAKO, José. **Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia**. In Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios / [organização Anna Luiza Salles Souto, Rosângela Dias Oliveira da Paz – São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

TEIXEIRA, M. C. S. Alternativas organizacionais: um estudo do redimensionamento das questões educacionais e administrativas. In: FISCHMANN, R. **Escola Brasileira**. São Paulo: Atlas, 1987, p. 72-88.

TEIXEIRA, Lucia Helena G.. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cad. Pesqui.**, São Paulo , v. 34, n. 123, dez. 2004 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttextHYPERLINK "<http://www.scielo.br/scielo.php?> acesso em 23 jun. 2014.

TRIVIÑOS, A. N. S. - **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 1987.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. (org) **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 14ª. edição Papyrus, 2002.

VIEIRA, Sofia Lerche. Escola – função social, gestão e política educacional. IN: FERREIRA, Naura Sirya Carapeto, AGUIAR, Márcia Ângela (org). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 139 – 146.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez Editora, 2 ed. 2007.

WERLE, Flávia Obino Correa. **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2006. 320p.

_____. **Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769-792, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n73/03.pdf>. Acesso em 06 de junho de 2014.

_____. **Regime de colaboração entre os entes federados: sua expressão a partir dos municípios do Rio Grande do Sul**. Disponível em www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/37.pdf.

ZAULI, Eduardo Meira. Crise e reforma do estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas. In OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (org.). **Política e trabalho na escola. Administração dos sistemas públicos de educação básica.** – 4. Ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

SÍTIOS CONSULTADOS

<http://portal.mec.gov.br>

<http://portalIDEB.inep.gov.br>

<http://www.cidades.ibge.gov.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.inep.gov.br>

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTA (Para o secretário de Educação e membros da equipe técnica e do Comitê Compromisso Todos pela Educação)

Secretario de Educação ou um Técnico que conhece o processo de elaboração do PAR (no período de 2007-2011 e 20011-2014).

1. Formação:
2. Instituição ou órgão de lotação:
3. Cargo/função que ocupa no Sistema Municipal de Marabá
4. Integra qual comissão gestora do PAR?
5. () Equipe Técnica Local () Comitê Local do Compromisso () outras

QUESTÕES NORTEADORAS:

ROTEIRO 1. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PAR⁹¹

1. Como foi a elaboração do PAR e quem participou?
2. Quais as principais dificuldades enfrentadas na elaboração do PAR?
3. O PAR tem contribuído na organização da rede de ensino? Em que aspectos da gestão democrática ele mais influenciou?
4. Que mecanismos de acompanhamento/avaliação do PAR o município tem adotado?
5. O PAR foi elaborado, tomando como referência as metas do PME?

ROTEIRO 2. EXISTÊNCIA, COMPOSIÇÃO E ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME)

1. Como é a dinâmica de funcionamento do Conselho Municipal de Educação?
2. Que aspectos você destacaria como mais importantes na atuação do Conselho Municipal de Educação?
3. Quais são os membros mais frequentes e atuantes;
4. Quais os assuntos/pautas mais discutidas nas reuniões do CME?
5. Com que frequência ocorrem as reuniões e quais as principais dificuldades encontradas?
6. Qual é a relação do CME com a organização da rede de ensino?

⁹¹ Aspectos a serem observadas: Participação, Autonomia, Colaboração entre os entes federados.

7. O CME participou da elaboração e acompanhamento do PAR? De que forma?

ROTEIRO 3. EXISTENCIA, COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS ESCOLARES (CE)⁹²

1. Como funcionam os Conselhos Escolares nas escolas da rede municipal de ensino de Marabá?
2. Como a Secretaria de Educação orienta e acompanha a atuação dos Conselhos Escolares?
4. A implementação do PAR possibilitou a reorganização de novos conselhos e a melhoria do funcionamento dos já existentes? Como?

ROTEIRO 4. COMPOSIÇÃO E ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE)⁹³

1. Como é a dinâmica de funcionamento do Conselho Alimentação Escolar?
2. Que aspectos você destaca como mais importantes na atuação do Conselho de Alimentação Escolar?
3. Quais são os membros mais frequentes e atuantes?
4. Quais os assuntos/pautas mais discutidas nas reuniões do CAE?
5. Com que frequência ocorrem as reuniões do CAE e quais as principais dificuldades encontradas para encaminhá-las?
6. Como é feita a capacitação dos conselheiros, caso existam? De quem é a responsabilidade por esta formação/ Capacitação?
7. Como é feito o acompanhamento e distribuição das compras e prestação de contas por parte do CAE?

ROTEIRO 5. COMPOSIÇÃO E ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO FUNDEB⁹⁴

1. Como é a dinâmica de funcionamento do Conselho de controle social do FUNDEB?
2. Qual o papel ou contribuição deste Conselho para o controle social e a correta aplicação dos recursos educacionais?

⁹² Aspectos a serem observadas: Participação, Autonomia, Funções, Composição e Normas-regimentos que regulamentam seu funcionamento.

⁹³ Aspectos a serem observadas: Participação, Autonomia, Funções, Composição e Normas-regimentos que regulamentam seu funcionamento

⁹⁴ Aspectos a serem observadas: Participação, Autonomia, Funções, Composição e Normas-regimentos que regulamentam seu funcionamento

3. Quais as principais dificuldades enfrentadas para o seu funcionamento?
4. Quais os assuntos/pautas mais discutidas nas reuniões?
5. Com que frequência ocorrem as reuniões?
6. Como é feita a capacitação dos conselheiros? De quem é a responsabilidade por esta formação/ Capacitação?
7. Qual é a relação entre os recursos recebidos pelo município pelo PAR e por outras fontes (FUNDEB, etc.)?

ANEXOS

ANEXO A

**QUADRO 8. PROGRAMAS, AÇÕES E OBJETIVOS DO PDE, DE 2007 À 2014
(QUADRO-RESUMO)**

PROGRAMAS/AÇÕES OBJETIVOS	PROGRAMAS/AÇÕES OBJETIVOS
1. Planejamento Estratégico da Secretaria – PES	Assegurar o alinhamento das políticas das secretarias de educação, de forma a garantir sustentabilidade na implementação das ações voltadas para o fortalecimento das escolas e a melhoria do desempenho do ensino público.
2. Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE	Desenvolver capacidade gerencial na rede estadual e municipal de ensino e a qualidade das escolas públicas (estaduais e municipais) mediante a elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Estratégico da Escola (PDE) e o financiamento de Projetos Escolares nele contidos.
3. Programa de Dinheiro Direto na Escola – PDDE	Contribuir para a elevação da qualidade do ensino e sua universalização, garantindo o acesso e a permanência da criança na escola. Para isso, auxilia a escola na dotação de recursos didático-pedagógicos e humanos bem preparados, com vistas à promoção da equidade de oportunidades educacionais, como meio de redução das desigualdades sociais e de consolidação da cidadania.
4. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	Criação e fortalecimento de Conselhos Escolares com vistas a garantir a efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas e na melhoria da qualidade do ensino ofertado.
5. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho	O Pró-Conselho pretende ampliar a capacidade de entendimento e de atuação dos conselheiros municipais de educação, bem como fomentar a criação de novos Conselhos Municipais de Educação e, ainda, consolidar uma estrutura educacional que possibilite a inclusão social com eficiência e a participação coletiva no Programa. Para isso, realiza encontros estaduais de capacitação de conselheiros municipais de educação em todo o País.
6. Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino no Processo de Avaliação do Plano Nacional de Educação/ PNE e de Elaboração, Implantação e Avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação	Subsidiar o processo de avaliação do Plano Nacional de Educação – PNE – e capacitar gestores educacionais para a elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, com vistas ao cumprimento das metas definidas no PNE.
7. Projeto Presença	Oferecer dados precisos e atualizados para subsidiar a implantação e o monitoramento das políticas públicas educacionais; fornecer mecanismos para uma gestão escolar mais eficiente, otimizando a distribuição dos recursos públicos federais, de acordo com o número de matrícula nas escolas de cada município; possibilitar a integração com os programas sociais.
8. Programa Escola de Gestores	Oferecer subsídios aos gestores escolares para que eles possuam as ferramentas específicas, de acordo com os novos marcos legais

	e o contexto da gestão democrática do ensino, para viabilizar e assegurar o direito à educação escolar básica com qualidade social.
9. Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação	Fortalecimento das atividades de reestruturação e revisão dos processos de trabalho, identificação das possíveis dificuldades do processo, construção de um projeto de continuidade das atividades a partir de uma nova visão, propiciando a criação de um ambiente de trabalho mais dinâmico e atual, tendo como propósito final o atendimento, de maneira eficaz, das necessidades internas da secretaria e da comunidade escolar como um todo.
10. Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME	Fortalecer a atuação dos dirigentes municipais de educação frente à gestão pública por meio de encontros presenciais e por módulos de educação à distância.
11. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	Promover a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa da Educação Básica, particularmente no que tange à valorização dos profissionais do magistério em efetivo exercício.
12. Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB	Avaliar uma amostra representativa dos vários segmentos do sistema de ensino brasileiro, sendo que, a cada ciclo, são avaliados cerca de 300.000 alunos de 7.000 escolas. Essa avaliação, porém, não informa resultados de escolas individualmente e nem por municípios.
13. Prova Brasil – Avaliação do Rendimento Escolar	Prover os gestores municipais de educação de informações sobre a qualidade de ensino de suas escolas. A partir dos dados da Prova Brasil, gestores estaduais e municipais de educação podem investir em cursos de formação, definir novos processos seletivos para os professores da rede pública, definir políticas de incentivo e promoção baseadas na eficiência de diretores e professores, comunicar aos professores e aos diretores da rede, em pontos, se o ensino de sua escola está bem, e em quais deixa a desejar (para que revejam as estratégias de gestão e de ensino), além de outras iniciativas. As informações podem servir, também, para estimular os pais dos alunos das escolas avaliadas a supervisionarem e acompanharem mais de perto o ensino de seus filhos.
14. Programa Internacional de Avaliação de Alunos (as) – PISA	Avaliar até que ponto os alunos próximos do término da educação obrigatória adquiriram conhecimentos e habilidades essenciais para a participação efetiva na sociedade. Pretende responder a questões como: Até que ponto os jovens adultos estão preparados para enfrentar os desafios do futuro? Eles são capazes de analisar, raciocinar e comunicar suas ideias efetivamente? Têm capacidade para continuar aprendendo pela vida toda?
15. Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA	Avaliação nacional de competências e habilidades básicas para certificação de jovens e adultos que não puderam concluir os estudos na idade própria.
16. Microplanejamento Educacional Urbano	Levantamento e atualização de bancos de dados para diagnóstico e planejamento da rede de ensino público que auxiliarão a etapa de tomada de decisões dos gestores.

17. Escola Aberta	Proporcionar aos alunos da educação básica das escolas públicas e às suas comunidades espaços alternativos nos finais de semana para o desenvolvimento de atividades de cultura, esporte, lazer, geração de renda, formação para a cidadania e ações complementares às de educação formal.
18. Programa Formação pela Escola	Capacitar gestores, técnicos e conselheiros escolares visando à adequada e parcimoniosa utilização dos recursos do FNDE.
19. Pro-Letramento	Oferecer suporte à ação pedagógica dos professores das séries iniciais do ensino fundamental, contribuindo para elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática;
20. Escola Ativa	Ofertar às escolas multisseriadas uma metodologia adequada e com custos mais baixos do que a nucleação; Atender o (a) estudante em sua comunidade; Promover a equidade; Reduzir as taxas de evasão e de repetência nas escolas multisseriadas.
21. Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita – Praler	O principal objetivo é fortalecer, dinamizar e instrumentalizar as práticas do professor das séries iniciais.
22. Programa de Formação Continuada Mídias na Educação	Promover formação continuada de educadores no uso das mídias – TV e vídeo, informática, rádio e material impresso – no processo de ensino e de aprendizagem, de forma articulada e integradora.
23. Programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil	Aprimorar a parceria entre a instituição de Educação Infantil (creches e pré-escolas) e as famílias ou responsáveis pelas crianças que a frequentam, bem como contribuir com as famílias na ampliação de seus conhecimentos sobre a criança e sobre seus direitos.
24. Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – Proinfantil	Valorizar o magistério; Oferecer condições de crescimento profissional e pessoal ao professor; Contribuir para a qualidade social da educação das crianças de zero a seis anos; Elevar o nível de conhecimento e da prática pedagógica dos docentes; Auxiliar estados e municípios a cumprirem a legislação vigente habilitando em Magistério para a Educação Infantil os professores no exercício da profissão.
25. Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio – Pró-Licenciatura	Melhorar a qualidade de ensino na Educação Básica por meio de formação inicial consistente e contextualizada do professor em sua área de atuação.
26. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica	Contribuir para a melhoria da formação dos professores e dos alunos.
27. Programa de Formação Inicial de Funcionários de Escolas – PROFUNCIONÁRIO	Reconhecer e valorizar os profissionais da educação no segmento de funcionários de escolas, abrangendo dois eixos: gestão e formação.
28. Programa Universidade para Todos ProUni	Possibilitar aos professores da rede pública de educação básica, que estejam no efetivo exercício do magistério e integrando o quadro permanente da instituição concorrer a uma bolsa do Programa, desde que eles estejam buscando vagas em cursos de licenciatura e pedagogia; Possibilitar aos alunos da rede pública de ensino com renda familiar baixa o acesso e a permanência na educação superior.
29. Programa TV Escola e DVD Escola	Proporcionar a capacitação, a atualização e o aperfeiçoamento dos educadores da rede pública e apoiar a construção de acervos

	audiovisuais digitais nas escolas.
30. Programa Ética e Cidadania	Criar condições necessárias para a implantação dos Fóruns Escolares de Ética e de Cidadania nas escolas, nos municípios e nos Estados, com vistas a instrumentalizar a ação dos profissionais da educação.
31. Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio	Melhorar a qualidade e a eficiência do ensino médio, expandir sua cobertura e garantir maior equidade social com vistas a apoiar e implementar a reforma curricular e estrutural, assegurando a formação continuada de docentes e gestores de escolas deste nível de ensino, equipando progressivamente, as escolas de ensino médio com bibliotecas, laboratórios de informática e ciências e equipamentos para recepção da TV Escola.
32. Programa Rádio Escola	Desenvolver, estimular e apoiar ações que utilizem a linguagem radiofônica para o aprimoramento pedagógico de comunidades escolares, o desenvolvimento de protagonismos cidadãos e a capacitação para o uso educacional da mídia rádio.
33. Rede Interativa Virtual de Educação – RIVED	Prover a comunidade escolar com recursos didáticos digitais que se integrem ao desenvolvimento curricular do ensino, estimulando nos professores e nos alunos uma atitude investigativa no processo de ensino e de aprendizagem.
34. Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB	Estabelecer rede de 1000 pólos de apoio presencial, em estados e municípios, visando à oferta de cursos superiores a distância para a formação de professores da educação básica.
35. Programa Educação em Direitos Humanos	Oferecer condições para o fortalecimento institucional dos Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos e a capacitação dos(as) educadores(as) e gestores(as) da Educação Básica em educação em direitos humanos.
36. Projetos de Educação para o Reconhecimento da Diversidade Sexual.	Oferecer condições para a formação dos(as) educadores(as) e gestores(as) da Educação Básica para o reconhecimento dos direitos humanos de gays, lésbicas, transexuais e transgêneros e a valorização das diferenças no que se refere à identidade de gênero e orientação sexual.
37. Projetos de Educação para a Igualdade de Gênero	Oferecer condições para a formação dos(as) educadores(as) e gestores(as) da Educação Básica para a valorização da igualdade de gênero e dos direitos humanos das mulheres.
38. Programa Escola que Protege	Qualificar profissionais de educação por meio de formação nas modalidades à distância e presencial, para uma atuação adequada, eficaz e responsável, no âmbito escolar, diante das situações de evidências ou constatações de violências sofridas pelos educandos. É dada ênfase ao enfrentamento do abuso e exploração sexuais de crianças e adolescentes.
39. Formação Continuada de Professores e Trabalhadores da Educação Básica em Educação Ambiental	Apoio aos sistemas estaduais e municipais de ensino na promoção de programas de educação ambiental, na formação de equipes técnicas locais e de quadros docentes, assim como na produção de materiais para a educação ambiental.
40. Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola – PMFE	Oferecer aos gestores dos sistemas de ensino a possibilidade de medir a distância de suas escolas em relação aos padrões mínimos de funcionamento, referentes ao ambiente físico escolar, composto pelo espaço educativo, mobiliário/equipamento e material didático e escolar.
41. Levantamento da Situação	Identificar as condições físicas dos prédios escolares e a

Escolar – LSE	disponibilidade de mobiliário, equipamento e material didático e escolar existentes, bem como verificar a situação das escolas frente aos padrões mínimos de funcionamento.
42. Projeto de Adequação de Prédios Escolares – PAPE	Promover intervenções que visam estabelecer, prioritariamente, nos ambientes sala de aula e sanitários de alunos, os padrões construtivos mínimos específicos para estes espaços físicos e também fornecer condições mínimas para utilização adequada do mobiliário e do equipamento destinados às salas de aula.
43. Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar – PMQE	Aumentar a resistência construtiva, e melhorar as relações com o uso e a ergonomia dos bens, proporcionando indispensável melhoria e adequação de produtos finais utilizados pelos alunos e também racionalizar a aplicação de recursos financeiros para aquisição de mobiliário e equipamento escolar.
44. Programa de Melhoria da Qualidade do Ambiente Escolar – PMQAE	Oferecer estratégias para melhoria e conservação do ambiente escolar.
45. Programa Nacional do Livro Didático – PNLD	O Programa Nacional do Livro Didático tem como objetivo prover as escolas pública das redes federal, estadual e municipal com obras didáticas e dicionários de Língua Portuguesa de qualidade.
46. Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE	Alunos da rede pública do ensino fundamental residentes na área rural e das escolas de ensino fundamental que atendam alunos com necessidades educacionais especiais.
47. Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE	Atuar sobre a democratização do acesso às fontes de informação, sobre o fomento à leitura e à formação de alunos e professores leitores, buscando assim reverter a tendência de restrição ao acesso aos livros e à leitura como bem cultural privilegiado, a limitadas parcelas da população brasileira.
48. Centro de Leitura Multimídia	Implementar uma política de formação de leitores. Os Centros servirão como referência para as escolas dos municípios, apoiando professores e bibliotecários nas atividades de leitura desenvolvidas nas bibliotecas escolares e em sala de aula.
49. Programa Escola de Fábrica	O Programa tem por objetivo incluir jovens de baixa renda no mercado de trabalho por meio de cursos profissionalizantes em unidades formadoras no próprio ambiente de trabalho, gerando renda e inclusão social.
50. Programa Nacional de Saúde Escolar – PNSE	Fornecer atendimento para detecção de deficiências auditivas e visuais de alunos da rede pública de ensino, visando diminuir a repetência e evasão escolar.
51. Programa Nacional de Informática na Escola – PROINFO	Permitir que pessoas interessadas se inscrevam e participem dos cursos e das diversas outras formas de apoio oferecidas por várias entidades conveniadas.
52. Programa Ambientes Virtuais de Aprendizagem – e-PROINFO	Permitir que pessoas interessadas se inscrevam e participem dos cursos e das diversas outras formas de apoio oferecidas por várias entidades conveniadas.
53. Programa Brasil Alfabetizado	Realizar a transferência automática de recursos financeiros em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, visando à execução de ações de formação de alfabetizadores e de alfabetização de jovens e adultos.
54. Programa Educação do Campo	Apoiar a educação no campo mediante a capacitação de educadores de escolas do campo, visando à melhoria da qualidade do ensino nas escolas e a elaboração, impressão e

	aquisição de material pedagógico.
55. Programa Educação Escolar Indígena	Construir, ampliar, equipar e reformar escolas indígenas. Por meio dessa ação são destinados recursos à construção de escolas com, no máximo, duas salas de aula e dependências e à aquisição dos equipamentos e mobiliários necessários ao atendimento adequado aos alunos.
56. Programa Cultura Afro-brasileira	Prestar assistência financeira no âmbito da educação para a oferta do ensino fundamental nas áreas de remanescentes de quilombos.
57. Programa Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos	O Programa visa ampliar a duração do ensino fundamental obrigatório de oito para nove anos, aumentando, conseqüentemente, a qualidade da educação oferecida.
58. Programa Educar na Diversidade	Apoiar a formulação de políticas, culturas e práticas inclusivas nas escolas públicas como forma de estimular a inclusão de pessoas com necessidades educacionais na vida escolar e social, garantindo, assim, seu desenvolvimento pleno.
59. Programa Educação Inclusiva	Disseminar a educação inclusiva, garantindo o acesso, a permanência na rede regular de ensino, dos alunos portadores de necessidades educativas especiais.
60. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE	O Programa tem por objetivo atender às necessidades nutricionais dos alunos durante o período em que estiverem na escola, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis.
61. Projeto Alvorada	Propiciar as condições necessárias para que crianças e adolescentes possam freqüentar e concluir o ensino fundamental e o médio; assegurar assistência médica, em especial de caráter preventivo, e melhorar as condições de saneamento básico e ampliar as oportunidades de trabalho e renda.
62. Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio	Seu objetivo é reforçar as ações desenvolvidas pelo governo federal junto aos sistemas estaduais de ensino, no sentido de apoiá-los no esforço para assegurar a progressiva universalização da oferta do ensino médio, em observância ao que determina a Constituição Federal e a LDB.
63. Formação de Com-vida – Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola	Propõe-se à formação de um espaço estruturante que permita a construção da Agenda 21 na Escola, o acompanhamento de educação ambiental e a organização da Conferência de Meio Ambiente na escola e o envolvimento direto da comunidade em ações voltadas para a melhoria do meio ambiente e da qualidade de vida.
64. Incentivo à Ciência	Incentivo fiscal para empresas com investimentos em pesquisa.
65. Transporte Escolar	Financiamento para compra de veículos escolares.
66. Luz para Todos	Levar luz elétrica para todas as escolas.
67. Piso Magistério	Financiamento da Educação Básica.
68. Proinfância	Destinar recursos para construção de creches e pré-escolas.
69. Salas Multifuncionais	Equipamentos para Educação Especial e capacitação de professores.
70. Pós-doutorado	Bolsas para recém-doutores.
71. Censo pela internet	Educacenso: censo identifica o aluno.
72. Olhar Brasil	Identificar crianças com dificuldade visual e fornecer óculos.
73. Mais Educação	Ampliar a jornada escolar e os espaços educativos, especialmente para os alunos em vulnerabilidade social.

74. Educação Especial	Identificar e monitorar o acesso e a permanência dos beneficiários do Benefício para idosos, deficientes e incapacitados para o trabalho (BPC).
75. Professor Equivalente	Facilitar a contratação de docentes nas IFES.
76. Guia de Tecnologia	Divulgar boas experiências em Tecnologia Educacional para Educação Básica.
77. Coleção Educadores	Enviar às escolas obras de grandes educadores (30 do Brasil e 30 do exterior)
78. Dinheiro na Escola	Aumentar 50% no repasse do PDDE para escolas que cumprem meta do IDEB.
79. Concurso	Ampliação de quadro profissionais do FNDE e da rede profissional de ensino.
80. Gosto de Ler	Realizar a Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa
81. Inclusão Digital	Assegurar computadores a todas as escolas públicas até 2010.
82. Livre do Analfabetismo	Certificar município, via selo, com 90% de alfabetizados ou IDEB elevado.
83. Planos Escolares	Capacitar e orientar planos escolares.
84. Formação da Saúde	Melhorar a formação de profissionais de saúde.
85. Literatura para Todos	Premiar, via concurso, obras literárias para jovens e adultos em alfabetização.
86. Extensão, ensino e pesquisa	Financiar os projetos de extensão em IFES, CEFETs e Instituições Estaduais de Educação Superior.
87. Licenciatura de Qualidade	Melhorar os cursos de Licenciatura
88. Nova Capes	Projeto de Lei (não aprovado) amplia quadro e atribuições da Capes, que possa apoiar a formação de professores da Educação Básica.
89. Provinha Brasil	Avaliar, via exame, as crianças de 8 anos de idade.
90. Iniciação à docência	Incentivar (mediante bolsa) a aproximação e o ingresso do licenciado na docência da Educação Básica.
91. Ensino Fundamental de Nove Anos	Implantar o Ensino Fundamental de Nove Anos.
92. Programas de Apoio ao Ensino Médio (PDDE, PNAE, PNATE, PNLEM)	Fortalecer o Ensino Médio, assegurar acesso e permanência aos jovens em escolas de qualidade.
93. Olimpíada da Matemática	Criar um ambiente de estímulo ao estudo da matemática.
94. Programa Nacional do Livro Didático para Alfabetização de Jovens e Adultos	Oferecer publicações com uma linguagem própria para adultos, estimular o interesse pelo aprendizado da leitura e da escrita.
95. Programa Nacional de Integração da Ed. Profissional com a Ed. Básica na modalidade EJA	Proporcionar uma educação que tem como princípio educativo o trabalho.
96. Pro-Jovem Campo – Saberes da Terra	Oferecer formação equivalente ao Ensino Fundamental, com qualificação profissional, a jovens agricultores alfabetizados que estejam fora da escola.
97. E-Tec Brasil – Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil	Oferecer Ed. Profissional e Tecnológica à distância.
98. Catálogo Nacional de Cursos Técnicos	Facilitar a consulta dos estudantes perante a enorme quantidade de cursos técnicos ofertados.
99. Pró-funcionário	Oferecer aos funcionários da Educação cursos em nível médio.
100. Programa de Apoio a Plano	Aumentar as vagas nas universidades e reduzir as taxas de evasão

de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI	nos cursos presenciais de graduação.
101. Programa Nacional de Assistência Estudantil	Oferecer assistência estudantil aos estudantes matriculados em cursos de graduação presencial das IFES.
102. Programa de Educação Tutorial	Oferecer condições aos universitários para realização de atividades extracurriculares que favorecem uma formação acadêmica diferenciada.
103. Conexões de Saberes	Estreitar os vínculos entre as universidades e as comunidades.
104. Programa de Apoio à Extensão Universitária	Aprofundar uma política que possa fortalecer as atividades de extensão nas IES públicas.
105. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES	Analisar as instituições, os cursos e o desempenho dos alunos.
106. E-MEC	Realizar a tramitação eletrônica dos processos de regulamentação encaminhados pelas IES.
107. Proinfo – Banda larga	Garantir a conexão à rede mundial de computadores.
108. Inclusão Digital	Assegurar computadores a todas as escolas públicas até 2010.
109. Acesso facilitado	Aumentar o limite financiado pelo FIES.
110. Programa Se Liga	É um programa de gestão da alfabetização, caracterizado pela conjugação de princípios, metodologias, técnicas, práticas e materiais pedagógicos pensados e planejados para propiciar o desenvolvimento de habilidades de leitura, escrita e cálculo.
111. Observatório de Educação	Instituir e apoiar diferentes grupos de estudos para acompanhar as atividades e políticas educacionais.
112. Programa Acelera Brasil	Trata-se de um programa de correção de fluxo escolar - a aceleração da aprendizagem é apenas uma estratégia para atingir o objetivo maior; trata-se de uma intervenção nas políticas educacionais, que tem como objetivo e liminar a cultura da repetência nas escolas, não de mera intervenção pedagógica.
113. Programa Escola Aberta	Incentiva e apóia a abertura, nos finais de semana, de unidades escolares públicas localizadas em territórios de vulnerabilidade social. A estratégia potencializa a parceria entre escola e comunidade ao ocupar criativamente o espaço escolar aos sábados e/ou domingos com atividades educativas, culturais, esportivas, de formação inicial para o trabalho e geração de renda oferecidas aos estudantes e à população do entorno.

Fonte: MEC/BRASIL/2007

ANEXO B

QUADRO 9- DIRETRIZES DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

I	Estabelecer como foco aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
II	Alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
III	Acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro de sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizados periodicamente;
IV	Combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial;
V	Combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;
VI	Matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;
VII	Ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;
VIII	Valorizar a formação ética, artística e a educação física;
IX	Garantir o acesso e a permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;
X	Promover a educação infantil;
XI	Manter programa de alfabetização de jovens e adultos;
XII	instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;
XIII	Implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;
XIV	Valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;
XV	Dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação de preferência externa ao sistema educacional local;
XVI	Envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
XVII	Incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
XVIII	Fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
XIX	divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, referido no art. 3º;
XX	Acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
XXI	Zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
XXII	Promover a gestão participativa na rede de ensino;
XXIII	Elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
XXIV	Integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV	Fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso.
XXVI	Transformar a escola em um espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;
XXVII	Firmar parceria externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;
XXVIII	Organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Fonte: BRASIL (2007).

ANEXO 3

QUADRO 10 - DIMENSÕES, AREAS E OS INDICADORES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR RESUMIDO

DIMENSÕES DO PAR	NÚMERO DE INDICADORES E ÁREAS
1 Gestão Educacional	Traz vinte e oito indicadores e cinco áreas (Gestão democrática; Gestão de pessoas; Conhecimento e utilização de informação; Gestão de finanças e; Comunicação e interação com a comunidade).
2 Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	Composto por dezesseis indicadores e cinco áreas (Formação inicial de professores da educação básica; Formação continuada de professores da educação básica; Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas; Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08; Formação de profissionais da educação e outros representantes da comunidade escolar).
3 Prática Pedagógica e Avaliação	Traz quinze indicadores e três áreas (Organização da rede de ensino; Organização das práticas pedagógicas; Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem).
4 Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	Apresenta vinte e dois indicadores quatro áreas (Instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação; Condições da rede física escolar existente; Uso de tecnologias e; Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas).

ANEXO 4 - QUADRO 9 - DIMENSÕES, AREAS E INDICADORES DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR - COMPLETO

Dimensão 1. Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: articulação e	Existência de Conselhos Escolares (CE)

desenvolvimento dos sistemas de ensino	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE
	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME e de consideração das especificidades de cada escola.
	Crítérios para escolha da Direção Escolar
	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE.
	Plano de Carreira para o magistério
	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
	Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, à melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.	Implantação e organização do Ensino Fundamental de 9 anos.
	Existência de atividades no contraturno.
	Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
3. Comunicação com a sociedade	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares.
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas.
	Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.
	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	Quantidade suficiente de professores.
	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.
5. Gestão de Finanças	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.
	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB.
Total de Indicadores da Dimensão	20
Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de trabalho	
Áreas	Indicadores
1. Formação inicial de professores da Educação Básica	Qualificação dos professores que atuam nas creches.
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola.
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental.
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.
2. Formação Continuada de professores da Educação Básica	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries

	iniciais do Ensino Fundamental.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03.	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem à implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003.
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.
Total de Indicadores da Dimensão	10
Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e organização das práticas pedagógicas	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e das metodologias de ensino.
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar.
	Existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno.
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
	Formas de registro da frequência.
	Política específica de correção de fluxo.
Total de Indicadores da Dimensão	08
Dimensão 4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos	
Áreas	Indicadores
1. Instalações físicas gerais	Biblioteca: instalações e espaço físico.
	Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências).
	Existência e conservação de quadra de esportes.
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e do refeitório.
	Salas de aula: instalações físicas gerais e de mobiliário.
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física.
	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e dos equipamentos.

2. Integração e expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
	Existência de recursos audiovisuais.
3. Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico.
	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos).
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos.
	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.
	Confecção de materiais didáticos diversos.
Total de Indicadores da Dimensão	14

Fonte: Instrumento de Campo: Ministério da Educação, Brasília- 2007.

ANEXO 6

QUADRO 11 – LEGISLAÇÕES REFERENTES AO PAR – 2007 A 2012

ANO	LEGISLAÇÃO	CONTEÚDO
2007	Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.
	Resolução/CD/FNDE /N.º 29, de 20 de junho de 2007.	Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007.
	Portaria Normativa Nº 27, de 21 de Junho de 2007.	Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola.
	Resolução/CD/FNDE nº 47, de 20 de setembro de 2007.	Altera o Art. 2º da Resolução/CD/FNDE nº 29, de 20/6/2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007.
	Resolução/ CD/ FNDE Nº 49, de 27 de Setembro de 2007.	Define repasse financeiro de apoio a projetos educacionais, ano 2007.
2008	Resolução/CD/FNDE nº 23, de 29 de maio de 2008.	Aprova o Manual de Assistência Financeira que estabelece as orientações e diretrizes para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no exercício de

		2008.
	Resolução/CD/FNDE nº 34, de 9 de julho de 2008	Altera o item 1.4 da Resolução CD/FNDE nº 23, de 29 de maio de 2008.
	Resolução/CD/FNDE nº 46, de 31 de outubro de 2008.	Altera a Resolução CD/FNDE nº 29 de 20 de junho de 2007.
2009	Resolução/CD/FNDE nº 62, de 14 de dezembro de 2009.	Transfere recursos financeiros para reforma, ampliação e construção de cobertura nas quadras esportivas.
2010	Resolução/CD/FNDE nº 15, de 7 de junho de 2010.	Aprova o critério de utilização dos resultados do LSE como exigência para a aprovação das ações de apoio da União aos entes federativos que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Revogado pela Resolução/CD/FNDE nº 11, de 6 de junho de 2012.
	Resolução nº 15, de 29 de março de 2011.	Que fixa os percentuais de contrapartida para as transferências de recursos financeiros realizados pelo FNDE.
	Resolução nº 20 de 6 de maio de 2011.	Versa sobre a destinação de recursos para garantia da escola de tempo integral
	Resolução/CD/FNDE nº 23 de 16 de maio de 2011.	Faz alterações no § 1º do art. 1º da Resolução CD/FNDE Nº 29 de 20 de junho de 2007.
2011	Resolução/CD/FNDE nº 25 de 24 de maio de 2011	Define encaminhamentos sobre os recursos financeiros com vista ao desenvolvimento do PDEEscola.
	Resolução/CD/FNDE nº 34, de 8 de julho de 2011	Altera a Resolução nº 15, de 7 de junho de 2010, que aprova o critério de utilização dos resultados do LSE como exigência para a aprovação das ações de apoio da União aos entes federativos que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Revogado pela Resolução/CD/FNDE nº 11, de 6 de junho de 2012.
	Resolução/CD/FNDE nº 35, de 19 de julho de 2011.	Define destinação dos recursos para o projeto portas abertas (final de semanas).
	Resolução/CD/FNDE nº 11, de 6 de junho de 2012	Revoga as Resoluções nº 15, de 7 de junho de 2010 e 34, de 8 de julho de 2011.
2012	Resolução/CD/FNDE nº 12, de 8 de junho de 2012.	Estabelece os critérios para que os entes participantes do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) possam aderir ao Programa Caminho da Escola para pleitear recursos, visando à aquisição de veículos acessíveis para o transporte escolar no âmbito do Plano de Ações Articuladas.
	Resolução/CD/FNDE nº 14, de 8 de junho de 2012.	Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Revogando a Resolução CD/FNDE nº 29 de 20 de junho de 2007. Mudança em toda resolução: institui o comitê estratégico, responsabilidades dos entes federados e FNDE, trata das transferências, abertura e movimentação de conta corrente e prestações de contas.

Resolução/CD/FNDE nº 24, de 2 de julho de 2012.	Estabelece os critérios para apoiar financeiramente, em caráter suplementar e voluntário, as redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR, quanto à dimensão de Infraestrutura Física.
Medida Provisória nº 562, de 20 de março de 2012 - Convertida na Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012.	Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas.
Lei nº 12.695 de 25 de julho de 2012.	Conversão da Medida Provisória nº 562, de 2012 – Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os pólos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências.
Resolução/CD/FNDE nº 34, de 15 de agosto de 2012.	Altera o Art. 9º da Resolução CD/FNDE nº 24, de 02 de julho de 2012, que estabelece os critérios para apoiar financeiramente, em caráter suplementar e voluntário, as redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR quanto à dimensão Infraestrutura Física.

Fonte: site www.fnde.gov.br/programas/par/par-legislacao

ANEXO 7

QUADRO 12. QUADRO DE LEIS MUNICIPAIS QUE REGEM O SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO DE MARABÁ-PA.

ANO	Legislação	Conteúdo	Composição
1993	Lei nº 13.135 de 18 de junho de 1993	Dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Educação do Município de Marabá, com base nos artigos 261, 262, 263 da Lei Orgânica Municipal.	-
2004	Lei nº 17.149 de 30 de junho de 2004	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Marabá	Conselho municipal de Educação (CME); Secretaria Municipal de Educação (CME); Instituições de Educação Infantil, Ensino Fundamental criadas e mantidas pelo poder público municipal; Instituições de Ed. Infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada (particulares, confessionais);

2007	Lei nº 17.228 de 28 de fevereiro de 2007	Que institui o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (FUNDEB)	
2011	Lei Municipal nº 17.452, de 27 de Abril de 2011	Revoga a Lei Municipal 16.538/2000 e autoriza o Poder Executivo a criar o Conselho de Alimentação Escolar – CAE, Conforme Lei Federal nº 11.947, de 16 de Junho de 2009 e o Artigo 26º, da Resolução nº 38, de 16 de Julho de 2009, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.	

ANEXO 8

CONFIGURAÇÕES DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE MARABÁ

QUADRO 13: QUANTIDADE DE ESCOLAS POR ÁREA, TIPO E QUANTIDADE DE PROFESSORES

Total de Escolas (Urbana + Rural)	Área		Distribuição	
	Urbana	Rural	Núcleos de Educação Infantil	
222	95	127	Escolas Municipais de Ensino Fundamental	197
Quantidade de Alunos			53.508	
Quantidade de Professores			1.703	
Fonte: IBGE - Censo 2010.				

QUADRO 14: INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS OBRE O MUNICÍPIO DE MARABÁ

População ⁽¹⁾ (Localização / Faixa Etária)	Ano	0 a 3 anos	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 34 anos	35 anos ou Mais	Total
Urbana	2000	13.047	6.693	29.606	10.143	20.771	21.215	32.897	134.372
	2007	-	-	-	-	-	-	-	-
	2010	15.410	7.715	33.826	11.534	28.293	36.590	52.902	186.270

	2000	3.767	1.851	8.205	2.506	4.344	4.537	8.437	33.647
	2007	-	-	-	-	-	-	-	-

QUADRO15: PIB, IDH, IDI E TAXA DE ANALFABETISMO

PIB ⁽²⁾	IDH ⁽³⁾	IDI ⁽⁴⁾	TAXA DE ANALFABETISMO ⁽⁵⁾	
			População de 10 a 15 anos	População de 15 anos ou mais
3.593.892	0.71	0.56	8.90	17.00

(2) IBGE - 2008, A preços correntes (1 000 R\$); (3) Índice de Desenvolvimento Humano - PNUD - 2000; (4) Índice de Desenvolvimento da Infância - Unicef - 2004; (5) IBGE - Censo Demográfico de 2000;

Nota: No resultado Total da população, o IBGE inclui a população estimada nos domicílios fechados além da população recenseada. No caso dos municípios que não participaram da contagem a população é toda estimada.

	2010	4.269	2.248	10.045	3.005	6.275	7.384	14.173	47.399
Total	2000	16.814	8.544	37.811	12.649	25.115	25.752	41.334	168.019
	2007	-	-	-	-	-	-	-	-
	2010	19.679	9.963	43.871	14.539	34.568	43.974	67.075	233.669

Fonte: (1) IBGE - CENSO 2000 E 2010 e Contagem 2007; Nota: No resultado Total da população, o IBGE inclui a população estimada nos domicílios fechados além da população recenseada. No caso dos municípios que não participaram da contagem a população é toda estimada.

QUADRO 16: TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA NO MUNICÍPIO DE MARABÁ

Fundamental (7 a 14 anos)	Ensino Médio (15 a 17 anos)
87.00	19.20

Fonte: 1) IBGE - Censo Demográfico de 2000.

QUADRO 17: RESULTADO DA PROVA BRASIL – REDE MUNICIPAL DE MARABÁ

SÉRIE/ANO	Ano	Matemática	Língua Portuguesa	Padronização Matemática	Padronização Língua Portuguesa
4ª SÉRIE / 5º ANO	2005	161.31	156.34	3.87	3.90
	2007	174.17	160.81	4.36	4.07

	2009	185.20	172.48	4.78	4.49
8ª SÉRIE / 9º ANO	2005	231.09	218.96	4.37	3.97
	2007	228.19	222.23	4.27	4.07
	2009	229.19	234.24	4.31	4.47

QUADRO 18: DESEMPENHO NO EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO – ENEM – REDE ESTADUAL EM MARABÁ

REDE ESTADUAL	Ano	Média da prova objetiva	Média Total (Redação e Prova Objetiva)
	2009	461.50	508.57

QUADRO 19: NÚMERO DE ESCOLAS POR ETAPA DE ENSINO – REDE ESTADUAL E MUNICIPAL EM MARABÁ

Ano	Rede Municipal						Rede Estadual		
	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
2007	28	15	43	67	136	203	18	0	18
2008	32	17	49	66	135	201	19	0	19
2009	31	19	50	67	133	200	19	0	19
2010	30	22	52	68	129	197	19	0	19

Nota: As informações de cada escola podem ser obtidas no sistema Data Escola Brasil, do Inep / MEC.

QUADRO 20: NÚMERO DE ESCOLAS POR MODALIDADE E ETAPA DE ENSINO – REDE ESTADUAL E MUNICIPAL EM MARABÁ

Modalidade/Etapa	Ano	Rede Municipal			Rede Estadual		
		Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Regular – Creche	2007	10	3	13	-	-	-
	2008	13	1	14	-	-	-

	2009	16	6	22	-	-	-
	2010	13	6	19	-	-	-
Regular - Pré-Escola	2007	28	15	43	-	-	-
	2008	32	17	49	-	-	-
	2009	30	19	49	-	-	-
	2010	30	22	52	-	-	-
Regular - Anos Iniciais do Ensino Fundamental	2007	54	133	187	-	-	-
	2008	52	133	185	-	-	-
	2009	53	131	184	-	-	-
	2010	53	127	180	-	-	-
Regular - Anos Finais do Ensino Fundamental	2007	32	45	77	-	-	-
	2008	33	50	83	-	-	-
	2009	33	55	88	-	-	-
	2010	35	56	91	-	-	-
Regular - Ensino Médio	2007	-	-	-	18	0	18
	2008	-	-	-	19	0	19
	2009	-	-	-	19	0	19
	2010	-	-	-	19	0	19
Educação de Jovens e Adultos - Anos Iniciais do Ensino Fundamental/Presencial	2007	18	1	19	-	-	-
	2008	17	5	22	-	-	-
	2009	16	8	24	-	-	-
	2010	16	8	24	-	-	-
Educação de Jovens e Adultos - Anos Finais do Ensino Fundamental/Presencial	2007	15	3	18	-	-	-
	2008	15	3	18	-	-	-
	2009	15	5	20	-	-	-
	2010	16	5	21	-	-	-
Educação de Jovens e Adultos - Anos Iniciais do Ensino Fundamental/Semipresencial	2007	2	0	2	-	-	-
	2008	-	-	-	-	-	-
	2009	-	-	-	-	-	-
	2010	1	0	1	-	-	-
Educação de Jovens e Adultos - Anos Finais do Ensino Fundamental/Semipresencial	2007	3	0	3	-	-	-
	2008	1	0	1	-	-	-
	2009	2	0	2	-	-	-

		2010	1	0	1	-	-	-
Educação de Jovens e adultos - Ensino Fundamental de 1ª a 8ª série/Presencial		2007	1	0	1	-	-	-
		2008	-	-	-	-	-	-
		2009	-	-	-	-	-	-
		2010	-	-	-	-	-	-
		2007	-	-	-	1	0	1
Educação de Jovens e Adultos - Ensino Médio		2008	-	-	-	1	0	1
		2009	-	-	-	1	0	1
		2010	-	-	-	1	0	1
		2009	916					
Salas de aula da rede municipal no município	Existentes	2009	914					
	Utilizadas	2009	227					
Salas de aula da rede estadual no município	Existentes	2009	200					
	Utilizadas	2009						
Nota: As informações de cada escola podem ser obtidas no sistema Data Escola Brasil, do Inep / MEC.								

QUADRO 21: MATRÍCULA POR MODALIDADE, ETAPA E TURNO – REDE ESTADUAL E MUNICIPAL EM MARABÁ

Modalidade / Etapa	Matrículas por Ano											
	Urbana						Rural					
	Ano	D-4	D+5	N-4	N+4	T	D-4	D+4	N-4	N+5	T	Total
Regular - Creche	2007	0	494	0	0	494	0	40	0	0	40	534
	2008	0	767	0	0	0767	0	29	0	0	29	796
	2009	0	752	78	0	830	0	73	22	0	95	925
	2010	80	486	0	0	566	0	129	0	0	129	695
Regular - Pré-Escola	2007	33	2.986	33	0	3.052	79	569	0	0	648	3.700
	2008	3.983	31	3.983	0	7.997	442	201	0	0	643	8.640
	2009	3.874	0	3.874	0	7.748	586	0	187	0	773	8.521
	2010	270	3.820	27	0	4.360	10	911	0	0	921	5.281
Regular - Anos Iniciais do Ensino Fundamental	2007	1.496	16.633	0	0	18.129	372	7.844	383	121	8.720	26.849
	2008	17.220	278	0	0	17.498	5.510	1.319	39	318	7.186	24.684
	2009	16.833	0	774	0	17.607	6.196	58	1.027	363	7.644	25.251
	2010	30	17.325	0	0	17.355	9	6.803	263	45	7.120	24.475
Regular - Anos Finais do Ensino	2007	38	12.840	727	213	13.818	165	2.797	488	408	3.858	17.676

Fundamental	2008	13.517	0	199	646	14.362	2.403	378	190	595	3.566	17.928
	2009	13.900	303	0	261	14.464	3.067	198	156	518	3.939	18.403
	2010	36	14.033	100	129	14.298	56	3.256	497	178	3.987	18.285
Regular - Ensino Médio	2007	0	4.909	8.065	0	12.974	0	0	0	0	0	12.974
	2008	4.352	232	433	6.182	11.199	0	0	0	0	0	11.199
	2009	5.259	787	0	6.197	12.243	0	0	0	0	0	12.243
	2010	0	5.662	5.862	1.541	13.065	0	0	0	0	0	13.065
Educação de Jovens e Adultos – Anos Iniciais do Ensino Fundamental / Presencial	2007	0	12	1.089	98	1.199	0	0	18	0	18	1.217
	2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2009	0	0	0	1.177	1.177	38	123	0	83	244	1.421
	2010	0	0	1.045	63	1.108	0	59	72	83	214	1.322
Educação de Jovens e Adultos – Anos Finais do Ensino Fundamental / Presencial	2007	0	88	2.850	0	2.938	0	30	47	0	77	3.3015
	2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2009	0	0	0	2.836	2.836	30	148	0	129	307	3.143
	2010	0	0	2.828	328	3.156	0	30	198	34	262	3.418
Educação de Jovens e Adultos – Anos Iniciais do Ensino Fundamental / Semipresencial	2007	0	0	139	0	139	0	0	0	0	0	139
	2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2010	0	0	39	0	39	0	0	0	0	0	39

QUADRO 22: TAXAS DE RENDIMENTO – REDE ESTADUAL E MUNICIPAL EM MARABÁ

SÉRIE/ANO	Ano	Taxa de aprovação		Taxa de reprovação		Taxa de abandono	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1ª série / 2º ano do EF	2008	96.30	63.70	0.20	19.20	3.50	17.10
	2009	96.80	65.20	0.10	17.60	3.10	17.20
	2010	96.90	74.30	0.30	15.70	2.80	10.00
2ª série / 3º ano do EF	2008	83.40	70.40	13.50	18.80	3.10	10.80
	2009	84.30	68.40	13.30	17.40	2.40	14.20
	2010	86.00	74.70	11.60	17.20	2.40	8.10
3ª série / 4º ano do EF	2008	96.10	71.30	1.50	17.00	2.40	11.70

	2009	97.50	73.20	0.70	13.90	1.80	12.90
	2010	96.70	77.90	0.90	12.10	2.40	10.00
4ª série / 5º ano do EF	2008	87.60	77.00	9.70	9.20	2.70	13.80
	2009	88.10	75.90	10.20	8.50	1.70	15.60
	2010	88.70	80.90	9.50	9.80	1.80	9.30
5ª série / 6º ano do EF	2008	82.20	75.90	11.60	4.70	6.20	19.40
	2009	82.60	76.50	11.80	5.50	5.60	18.00
	2010	84.10	77.70	11.40	5.60	4.50	16.70
6ª série / 7º ano do EF	2008	85.00	79.70	8.80	2.70	6.20	17.60
	2009	85.60	76.90	9.90	4.40	4.50	18.70
	2010	87.60	81.10	7.90	5.30	4.50	13.60
7ª série / 8º ano do EF	2008	86.60	85.50	6.50	1.70	6.90	12.80
	2009	86.40	78.60	7.80	3.00	5.80	18.40
	2010	89.90	81.80	6.30	4.20	3.80	14.00
8ª série / 9º ano do EF	2008	87.40	86.20	6.00	0.90	6.60	12.90
	2009	89.60	84.50	5.60	2.80	4.80	12.70
	2010	88.00	88.70	7.40	2.40	4.60	8.90
1º ano do EM	2008	61.90	-	6.90	-	31.20	-
	2009	61.00	-	10.00	-	29.00	-
	2010	64.90	-	10.80	-	24.30	-
2º ano do EM	2008	71.20	-	5.40	-	23.40	-
	2009	67.70	-	6.30	-	26.00	-
	2010	70.50	-	7.80	-	21.70	-
3º ano do EM	2008	75.80	-	5.60	-	18.60	-
	2009	72.20	-	8.30	-	19.50	-
	2010	72.60	-	9.80	-	17.60	-

Fonte: SEMED/Marabá – 2012.