

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**AMANDA HIGINO FERREIRA DE SOUSA**

**A PARTICIPAÇÃO DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO NA REDE  
MUNICIPAL DE ENSINO DE NATAL/RN NO PLANO DE AÇÕES  
ARTICULADAS (2011-2014)**

**NATAL/RN**

**2019**

AMANDA HIGINO FERREIRA DE SOUSA

**A PARTICIPAÇÃO DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO NA REDE  
MUNICIPAL DE ENSINO DE NATAL/RN NO PLANO DE AÇÕES  
ARTICULADAS (2011-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: Educação, Política e Práxis Educativas. Orientadora: Profa. Dra. Magna França

NATAL/RN

2019

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN  
Sistema de Bibliotecas - SISBI  
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial Moacyr de Góes - CE

Sousa, Amanda Higino Ferreira de.

A participação do Comitê Local do Compromisso na rede de ensino de Natal/RN no Plano de Ações Articuladas (2011-2014) / Amanda Higino Ferreira de Sousa. - Natal, 2020.

135 f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Educação, Pós Graduação em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Magna França.

1. Plano de Ações Articuladas - Tese. 2. Participação - Tese.  
3. Comitê Local do Compromisso - Tese. I. França, Magna. II.  
Título.

RN/UF/BS - Centro de Educação

CDU 37.012

**A PARTICIPAÇÃO DO COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO NA REDE  
MUNICIPAL DEE ENSINO DE NATAL/RN NO PLANO DE AÇÕES  
ARTICULADAS (2011-2014)**

Dissertação apresentada por AMANDA HIGINO FERREIRA DE SOUSA ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação. Linha de Pesquisa: Educação, Política e Práxis Educativas.

Aprovada em: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Magna França (Orientadora)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

---

Profa. Dra. Pauleany Simões de Moraes (Examinadora Externa)

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte –  
IFRN

---

Profa. Dra. Rute Régis de Oliveira da Silva (Examinadora Interna)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

---

Prof. Dr. Márcio Adriano de Azevedo (Examinador Suplente Externo)

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte –  
IFRN

---

Prof. Dr. Walter Pinheiro Barbosa Júnior (Examinador Suplente Interno)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por eu crer em seu poder, por me dar sabedoria e paciência para realizar meu sonho e fazer dele o melhor de mim, não só como profissional, mas também como ser humano, fazendo o bem sem olhar a quem. Obrigada também pela maturidade e confiança que depositaste em mim e por, no momento em que eu estava mais confusa, o Senhor ter me mostrado a luz e me guiado durante toda esta jornada.

Aos meus pais (in memoriam), pelo amor, cuidado e determinação em seus ensinamentos que contribuíram muito para minha formação, mostrando-me sempre o melhor caminho para ser uma pessoa de bem e independente.

A pessoa que sou hoje é graças ao meu filho Daniel, pois chegou no momento em que eu estava mais vulnerável. Seu amor me fortaleceu e me inspirou a lutar para vencer todas as dificuldades que foram surgindo em minha vida.

Sou grata à minha Professora e Orientadora Magna França, pela paciência, sensibilidade, confiança e pelos conhecimentos passados a mim durante esses cinco anos de parceria. Mais que uma orientadora, uma mãe acadêmica.

Aos professores da linha “Educação, Política e Práxis Educativas”, por suas contribuições essenciais no percurso do trabalho. Agradeço em especial ao Professor Gilmar Barbosa Guedes que me incentivou a participar da pesquisa “*Avaliação do Plano de Ações Articuladas: um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012*”, da qual fiz parte como bolsista de iniciação científica.

Às professoras Rute Régis e Pauleany Moraes pela leitura e contribuições pertinentes na qualificação do trabalho.

Obrigada, Arécia, pelas palavras de incentivo, paciência para tirar as minhas dúvidas e companheirismo desde o projeto Obeduc.

Aos meus queridos amigos que fiz durante esse ciclo, pela leveza, alegrias, confraternizações e, claro, pelo compartilhamento de ideias, dúvidas e aflições. Em especial, a Luan, Ana Paula Tavares, Emanuela Alves, Ana Paula

Cunha, Javaerton, Larissa, Felipe, Janaína, Amilka e Maria Paula, que estiveram mais próximos a mim nessa caminhada.

Aos meus amigos fora da universidade, que sempre estiveram comigo nos momentos bons e ruins, que são parte da minha família, a qual eu escolhi e quero para vida.

## RESUMO

O presente trabalho analisa o processo de participação do Comitê Local do Compromisso - CLC no acompanhamento das ações do Plano de Ações Articuladas (2011-2014) em Natal/RN, com ênfase na dimensão gestão educacional e a participação da sociedade civil que compõem o órgão Comitê Local. Quanto ao método e a forma de abordagem a pesquisa é qualitativa, pois a interpretação do fenômeno, bem como a sua descrição e compreensão acerca dos acontecimentos trazem significados para o estudo, até o levantamento de dados do referido estudo. A pesquisa bibliográfica, tendo como base teórica, autores renomados sobre a temática, a saber: BOBBIO (1980; 2000 e 20001), BRESSER-PEREIRA (2008), CABRAL NETO (2000 e 2009), DEMO (2009), FARENZENA (2012), GOHN (1988; 1992 e 1995) MARX (1977 e 1993), SAVIANI (1992 e 2004), dentre outros; a pesquisa e análise de documentos específicos que regem a política educacional, como Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001-2010; 2014-2024), Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007), Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007), Plano de Ações Articuladas (BRASIL, 2007-2010; 2011-2014). Foi realizado também, entrevistas com integrantes do Comitê Local do Compromisso e a coleta de dados educacionais no Inep são os instrumentos adotados para produção do trabalho. O estudo discorre sobre as consequências oriundas da reforma do Estado brasileiro, através dos princípios neoliberais, idealizando uma gestão democrática, promovendo a participação como mecanismo de democracia para o monitoramento das ações e estratégias executadas pelo PAR, através do CLC. Nessa perspectiva, os resultados da pesquisa mostram que os princípios neoliberais descentralizaram os serviços, primando à eficiência e eficácia através das transferências de responsabilidades e que a gestão gerencialista é mais evidente nesse processo, e o democrático se restringe na composição dos conselhos e comitês para monitoramento das ações a atividades desenvolvidas no sistema educacional. No que se refere à atuação e participação do Comitê no acompanhamento das ações do Plano é fragilizada, ou seja, inexistente. A participação da sociedade civil no CLC não é completa, pois não são todos os representantes que participam efetivamente, bem como não houve um planejamento para o acompanhamento contínuo das ações desenvolvidas pelo Plano. Conclui-se, então, que órgão como o Comitê Local do Compromisso poderia contribuir bastante para que as ações dos planos não se repetissem, as dificuldades que o município apresenta seriam encontradas e possivelmente as solucionadas, caso houvesse a efetiva participação e atuação da sociedade conforme é previsto na Constituição Federal de 1988.

**Palavras-Chave:** Plano de Ações Articuladas. Participação. Comitê Local do Compromisso.

## ABSTRACT

This paper analyzes the process of participation of the Local Commitment Committee - CLC in monitoring the actions of the Joint Action Plan (2011-2014) in Natal / RN, with an emphasis on the educational management dimension and the participation of civil society that make up the body Local Committee. As for the method and the way of approaching the research, it is qualitative, since the interpretation of the phenomenon, as well as its description and understanding of the events bring meanings to the study, up to the data collection of that study. The bibliographic research, having as theoretical basis, renowned authors on the theme, namely: BOBBIO (1980; 2000 and 20001), BRESSER-PEREIRA (2008), CABRAL NETO (2000 and 2009), DEMO (2009), FARENZENA (2012 ), GOHN (1988; 1992 and 1995) MARX (1977 and 1993), SAVIANI (1992 and 2004), among others; research and analysis of specific documents that govern educational policy, such as the National Education Plan (BRASIL, 2001-2010; 2014-2024), the Education Development Plan (BRASIL, 2007), the Goals for All Commitment Plan (BRASIL) , 2007), Plan of Articulated Actions (BRASIL, 2007-2010; 2011-2014). Interviews were also conducted with members of the Local Commitment Committee and the collection of educational data at Inep are the instruments adopted for the production of the work. The study discusses the consequences arising from the reform of the Brazilian State, through neoliberal principles, idealizing a democratic management, promoting participation as a democracy mechanism for monitoring the actions and strategies carried out by PAR, through the CLC. In this perspective, the research results show that neoliberal principles have decentralized services, prioritizing efficiency and effectiveness through the transfer of responsibilities and that managerial management is more evident in this process, and the democratic is restricted in the composition of monitoring boards and committees from actions to activities developed in the educational system. With regard to the Committee's performance and participation in monitoring the Plan's actions, it is weakened, that is, it does not exist. The participation of civil society in the CLC is not complete, as not all representatives participate effectively, and there was no plan for the continuous monitoring of the actions developed by the Plan. It is concluded, then, that a body like the Local Commitment Committee could contribute a lot so that the actions of the plans do not repeat, the difficulties that the municipality presents would be encountered and possibly resolved, if there was the effective participation and performance of society as is provided for in the 1988 Federal Constitution.

**Keywords:** Plan of Articulated Actions. Participation. Local Commitment Committee



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Indicador: Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso – subações do PAR (2011-2014). .....	76
Quadro 2 – Dados educacionais da rede municipal de Natal/RN dos anos de 2012 e 2015 .....	81
Quadro 3 – Ideb do Ensino Fundamental: anos iniciais e finais do município de Natal/RN.....	82
Quadro 4 – Área 1 – Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino.....	84
Quadro 5 – Área 2 – Gestão de pessoas .....	87
Quadro 6 – Área 3 - Conhecimento e utilização da informação .....	89
Quadro 7 – Área 4 – Gestão de finanças .....	91
Quadro 8 – Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade .....	93
Quadro 9 – Indicador: Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso – ação e subações do PAR (2011-2014) do município de Natal/RN.....	99
Gráfico 1 – Dimensão Gestão educacional: áreas, indicadores e pontuações do PAR (2011-2014) de Natal/RN.....	75

## LISTA DE SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação de Profissionais em Educação
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD	Conselho Deliberativo
CF	Constituição Federal
CLC	Comitê Local do Compromisso
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CME	Conselho Municipal de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
CONED	Congresso Nacional de Educação
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LSE	Levantamento da Situação Escolar
MEC	Ministério da Educação
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto PME Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação

PT	Partido dos Trabalhadores
RN	Rio Grande do Norte
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECADI Inclusão	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINTE	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública no RN
SME	Secretaria Municipal de Educação
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA</b> .....	25
2.1. O Estado e formas de gestão na educação .....	26
2.2. Os caminhos da participação e a gestão educacional .....	39
2.3 O processo de participação na educação brasileira .....	46
<b>3 – GESTÃO E PARTICIPAÇÃO NOS PLANOS GOVERNAMENTAIS (1995-2014)</b> .....	55
3.1. Gestão educacional e a participação: os governos do período (1995 a 2001; 2002 a 2010; e 2011 a 2014) .....	59
<b>3.1.1 Plano Nacional de Educação (2001 -2010)</b> .....	<b>61</b>
<b>3.1.2 Plano de Desenvolvimento de Educação (2007)</b> .....	<b>63</b>
<b>3.1.3 Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007)</b> .....	<b>65</b>
<b>3.1.4 Plano de Ações Articuladas (2007-2010) e (2011-2014)</b> .....	<b>66</b>
3.2. Plano de Ação Articuladas (2007-2010) e (2011-2014): as diretrizes políticas e de gestão .....	68
3.3. O Comitê Local do Compromisso: a participação no acompanhamento dos Planos	73
<b>4 – PAR (2011-2014): O COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NATAL/RN.</b> .....	80
4.1. Caracterização socioeconômica e educacional do município .....	80
4.2. Diagnóstico do PAR (2011-2014) e a dimensão gestão educacional .....	83
4.3. O Comitê Local do Compromisso: participação e democratização dos seguimentos representativos .....	96
<b>4.3.1. Agenda e deliberações</b> .....	<b>102</b>
<b>4.3.2. A participação na atuação e no acompanhamento das ações do PAR (2011-2014):</b> .....	<b>105</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	112
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	117
<b>APÊNDICES</b> .....	129
<b>APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista destinado aos integrantes de composição do Comitê Local do Compromisso do PAR (2011-2014) da rede municipal de ensino de Natal/RN.</b> .....	130
<b>APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para os entrevistados.</b> .....	134

## 1 INTRODUÇÃO

Os interesses políticos e econômicos que permearam os diversos acontecimentos da história ocidental resultaram em mudanças no cenário educacional, cultural, financeiro e social. Diante disso, autores renomados, como Locke (1994), Rousseau (1999), Marx (1977; 1993), Keynes (1985), dentre outros, são estudados nesta pesquisa com o intuito de compreender o papel do Estado na sociedade capitalista em suas diferentes teorias, desde a Idade Antiga até a Idade Contemporânea, em que diversos filósofos estudaram e tentaram compreenderam os conflitos que aconteceram nesses contextos.

Com a Revolução Industrial no século XVIII, na era capital no Estado, a industrialização levou ao surgimento de poderosas e ameaçadoras classes trabalhadoras nos países centrais, onde instalaram-se as lutas das novas classes sociais – tanto na esfera salarial, como na política – contra ou a favor do próprio sistema capitalista, ameaçado pelos movimentos socialistas. Mediante esses conflitos, a sociedade, como forma de sobrevivência e legitimação, passou a tentar interferir nas decisões do Estado, bem como, na forma organizacional de condições de vida para a população, a fim de que este atendesse às demandas sociais e reduzisse o grau de exploração.

Nesse sentido, Paulino (2017) argumenta que o Estado precisa também ter base social mais ampla para sustentar-se, o que ocorre por canais, meios de comunicação com a sociedade, eleições e apoio de parte da opinião pública e das classes trabalhadoras, dos sindicatos etc. O autor aponta ainda que “nenhum Estado ou governo sobrevive por muito tempo sem legitimação. Em decorrência dessa necessidade, ainda que apenas parcialmente, ele também deve responder às demandas sociais.” (PAULINO, 2017, p. 36).

De maneira geral, o crescimento do Estado acompanha o processo civilizatório, pois as sociedades são maiores que o capitalismo, que acaba sendo como uma maneira de específica de organização social, ou seja, por base de interesses e/ou necessidades. Sobre o assunto, Abranches reforça que

a ampliação do aparelho do Estado corresponde, assim, tanto as necessidades criadas por transformações estruturais provocadas pelo processo de desenvolvimento, quanto pela dinâmica política própria a cada etapa desse processo, a pactos, alianças e correlações de poder, envolvendo as diversas forças sociais ativas. (ABRANCHES, 1979, p. 96).

O Estado e a sociedade são indissociáveis no processo de conflitos e mudanças. A Reforma do Estado brasileiro e a conformação do Estado neoliberal traz a Constituição Federal de 1988 como garantia de novos direitos à sociedade civil. Esse ideário neoliberal firmou-se neste documento institucional tendo como um dos principais objetivos a democracia:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se o Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

*Parágrafo único:* Todo o poder que emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Frente a isso, a educação descrita na Constituição Federal estabelece um sistema normativo e político, com base em mecanismos de descentralização, participação e cooperação entre os entes federados, que são constituídos pelos poderes da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Com base nesses mecanismos, tem-se um novo modelo de gestão, a gestão democrática, que é um modelo flexível, que substitui o modelo anterior – o burocrático – e exige da sociedade e da educação novas formas de organização fundamentadas no compartilhamento de responsabilidade em busca da eficiência e eficácia dos serviços oferecidos.

A gestão democrática participativa, apontada para a substituição da administração taylorista, representa novo referencial teórico e valoriza o ser humano e as formas mais democráticas de orientar ações que priorizem a realização de atividades integradas e busquem a consecução de objetivos comuns (MACHADO, 2004, p. 323 apud MORAIS, 2006, p. 37).

A Constituição Federal de 1988 instituindo a descentralização como mecanismo benéfico vem promover efetivamente a participação da sociedade nas deliberações de políticas e acompanhamento de ações governamentais. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996) refere-se à legitimação e concepção do ensino com a criação de Conselhos Escolares, que se caracterizam como órgãos máximos de decisões no interior das escolas. De acordo com essa Lei,

Art. 14. Os Sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas particularidades e conforme os seguintes princípios:  
I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;  
II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares equivalentes (BRASIL, 1996).

Sendo assim, percebe-se que o princípio participativo deve ser seguido meio da gestão democrática, mas esse tipo de gestão é de total responsabilidade das próprias instituições. Conforme defende Demo (2009), participar significa redistribuir bens e poder.

No que se refere à participação da sociedade na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas, estudiosos apontam que há dificuldades da participação social e concluem que isso está relacionado ao baixo nível de informação da sociedade em relação às políticas públicas voltadas para o ensino, ao baixo poder de negociação das classes menos favorecidas, bem como ao custo de oportunidade da participação.

O desafio se coloca justamente para que a participação da sociedade seja efetiva, bem como para garantir que as ações sejam desenvolvidas e os recursos devidamente aplicados em prol da melhoria da qualidade da educação, com padrões mínimos de qualidade, atendendo desde os aspectos da gestão, passando prática pedagógica e pela infraestrutura até chegar nos recursos pedagógicos, que permeiam o processo de ensino e aprendizagem.

Nessa perspectiva de melhorar a qualidade da educação, como também, desenvolver mecanismos de participação da sociedade nas políticas educacionais e na rede escolar de ensino, o governo federal lançou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que propõe, entre outras medidas, a operacionalização do Plano de Metas Compromisso Todos pela

Educação a partir do Decreto nº 6.094/2007, que tem como objetivo melhorar a qualidade da educação básica a partir da colaboração entre União, estados, municípios e distrito federal. Das 28 diretrizes que o plano abrange, especificamente a XXVIII diretriz, estabelece a criação do Comitê Local do Compromisso (CLC) para o monitoramento e acompanhamento das ações. Os entes federados, ao aderirem ao Compromisso, passam a implementá-lo em suas redes de ensino, podendo contar com o apoio técnico e financeiro da União mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Nesse contexto, o PAR foi criado como um instrumento de planejamento a ser elaborado por estados e municípios, possuindo um conjunto de ações presentes em indicadores que têm como objetivo melhorar a situação educacional das redes públicas de ensino a partir da elaboração de um diagnóstico da situação local da educação, por meio da análise da gestão educacional, da formação de professores e profissionais relacionados à educação, da prática pedagógica e avaliação e da infraestrutura e recursos pedagógicos. Estas são, portanto, as dimensões estruturadas no PAR.

O PAR, mediante a atuação do Comitê Local do Compromisso, busca mudar o cenário da educação local de cada ente federado, principalmente no que diz respeito à participação da sociedade no acompanhamento das ações do plano. Diante disso, faz-se necessário que o Estado, por meio de políticas públicas, promova a participação da sociedade. Sendo assim, o PAR, da forma como foi concebido, configura-se exatamente como um espaço para a concretização deste processo.

Nesse contexto, a justifica-se a pesquisa por compreender a importância da atuação do Comitê Local do Compromisso, desde a elaboração, implementação e acompanhamento das ações do PAR, no primeiro documento criado (2007-2010) verificou-se que não tinha um indicador específico nesse acompanhamento, apenas no segundo documento com o período de vigência de 2011-2014, criou-se o indicador que ressalta a criação do Comitê e sua atuação no acompanhamento das ações do PAR, no município de Natal/RN. Por isso, pensou-se em investigar o Comitê no PAR, conhecer o sentido da sua criação, bem como entender como se deve atuar de maneira eficaz e satisfatória para que haja um bom acompanhamento e desenvolvimento das ações e subações que tem o intuito de melhorar a educação no município.



Foi, portanto, com base nessa conjuntura que esta pesquisa foi desenvolvida no curso de Mestrado em Educação, na linha de pesquisa *Educação, Políticas e Práxis Educativas*, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande no Norte – UFRN.

Sendo assim, o trabalho aqui desenvolvido teve como objetivo primordial fazer uma análise da participação do Comitê Local do Compromisso por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) na rede municipal de ensino de Natal – Rio Grande do Norte, durante o período de 2011 a 2014.

O interesse em estudar o PAR está relacionado à participação da pesquisadora enquanto bolsista de iniciação científica no projeto em rede denominado *Avaliação do Plano de Ações Articuladas*: um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais, no período de 2007 a 2012, realizado no âmbito do Programa Observatório da Educação (Obeduc), com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e a Universidade Federal do Pará (UFPA). O referido projeto buscou analisar a implementação do PAR em cinco municípios dos estados do Rio Grande do Norte (RN), Pará (PA) e Minas Gerais (MG), no período de 2007 a 2012, evidenciando suas repercussões para sistematização do regime de colaboração entre os entes federados.

No RN, o *locus* da pesquisa contemplou os municípios de Acari, Mossoró, Natal, Riachuelo e São José do Campestre. Para a seleção dos municípios, a pesquisa adotou os seguintes critérios: a) capital do estado; b) municípios que tenham participado da elaboração do PAR nos ciclos de 2007 e 2011; c) quatro municípios – dois com alto índice e dois com baixo índice no Ideb; d) possuir o Conselho Municipal de Educação (CME).

A experiência mencionada anteriormente contribuiu significativamente para a elaboração do projeto de mestrado que culminou nesta pesquisa, selecionada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) na UFRN.

Considerando essa perspectiva, conforme a XXVIII diretriz do Plano de Metas do Compromisso, que estabelece a criação do Comitê Local do Compromisso (CLC) para o acompanhamento das ações do plano, mediante a

participação da sociedade, o foco agora foi a realização de uma análise da participação do CLC por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) na rede municipal de ensino de Natal – Rio Grande do Norte, durante o período de 2011-2014.

A escolha pela rede municipal de Natal como *locus* do estudo também teve como base trabalhos desenvolvidos ao longo do projeto supracitado. No entanto, no período pesquisado na Iniciação Científica (2007-2011), Natal ainda não havia criado o CLC, o que só veio a ocorrer no PAR do período de 2011 a 2014.

Nesse contexto, a questão de partida que norteou todo o trabalho foi a seguinte:

- Houve participação do Comitê Local do Compromisso no acompanhamento das ações do PAR (2011-2014) na rede municipal de ensino de Natal/RN?

A fim de melhor orientar o trabalho desenvolvido, outras questões norteadoras da pesquisa foram levadas em consideração. A saber:

- Como se configurou a participação do CLC por meio da gestão educacional da Secretaria Municipal de Natal?
- Na implementação do PAR (2011-2014), ocorreu a participação do CLC no acompanhamento das ações?

Frente a estas questões, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar o processo de participação do Comitê Local do Compromisso no acompanhamento das ações do PAR (2011-2014) em Natal/RN. Ademais, foram estabelecidos também os seguintes objetivos específicos:

- Compreender o processo de participação na educação brasileira no contexto da gestão educacional;
- Compreender e situar as políticas educacionais implementadas nos governos do período de 2001 a 2014 com relação à participação;
- Investigar a participação e atuação do Comitê Local do Compromisso no acompanhamento das ações do PAR (2011-2014) na rede municipal de educação de Natal/RN.

Constata-se de que o desenvolvimento dessas políticas é conduzido por um processo que se consubstancia em um determinado momento histórico e contempla vários elementos, por vezes, contraditórios, mas que, de modo geral, respondem ao ritmo e à direção impressos pelo reordenamento do sistema capitalista.

Quanto ao método e à forma de abordagem, a pesquisa é qualitativa. Conforme Moresi (2006), o objetivo desta modalidade de pesquisa é a definição de um tema-problema, a interpretação de determinado fenômeno, bem como a sua descrição, compreensão e significado, no qual as hipóteses são construídas após a observação e cujos procedimentos levam em conta o referencial teórico, a coleta e a análise de dados.

Diante disso, a pesquisa contempla aspectos qualitativos e quantitativos e utiliza a base de dados do Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), identificando informações sobre a situação educacional, com o intuito de avaliar o impacto da implementação do PAR na melhoria da educação no municipal, no período vigente do PAR (2011-2014).

No tocante ao caráter qualitativo da pesquisa, pelo fato de analisar as falas e participação dos sujeitos do Comitê Local do Compromisso do PAR municipal, Severino (2007) corrobora para a escolha da pesquisa qualitativa quando o objeto a ser pesquisado não pode ser mensurado pelas ciências exatas. Assim, como no método quantitativo que mensura os dados matematicamente, pois segundo o autor o homem é “puramente natural” e para que o conhecimento sobre tal não deixe escapar importantes aspectos naturais é que o método qualitativo surgiu como mais eficaz no processo de pesquisa do homem em suas especificidades.

Na literatura acadêmica não existe estudos sobre a atuação do Comitê Local do Compromisso nos municípios e contornos sobre a participação da sociedade que respalda enquanto mecanismo de acompanhamento das ações do plano. Entretanto, estudos sociais e educacionais sempre requerem um considerável aporte de dados e informações para que sejam devidamente apreciados pelo investigador. Esse tipo de pesquisa abrange a revisão da literatura sobre as principais teorias que norteiam o trabalho científico, a partir de

livros, periódicos, jornais, artigos, sites de internet, entre outras fontes (Triviños, 2006).

A pesquisa bibliográfica deu respaldo para compreender desde o papel do Estado, os modelos de gestão educacional, a participação e mobilização da sociedade na educação, seguindo de um pensamento lógico e crítico acerca das concepções pesquisadas e objeto de estudo. A pesquisa bibliográfica justifica-se, pois, segundo Severino (2007):

[...] é aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores [...]. Utiliza-se de dados ou de categorias já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados (p. 122).

Segundo Santos (2001), os objetivos da pesquisa bibliográfica são os seguintes: proporcionar um aprendizado sobre uma determinada área do conhecimento; facilitar a identificação e seleção de métodos e técnicas a serem utilizados pelo pesquisador; e oferecer subsídios para a elaboração e a discussão do trabalho científico.

Neste estudo, a pesquisa bibliográfica foi a primeira etapa desta investigação científica onde foram utilizados referenciais teóricos relacionados a temática. A revisão da literatura também incluiu algumas obras relacionadas a política, educação e economia, tendo em vista a sua relação com o tema tratado.

Considerou-se autores renomados e significativos para a temática pesquisada, a saber: BOBBIO (1980; 2000 e 20001), BRESSER-PEREIRA (2008), CABRAL NETO (2000 e 2009), DEMO (2009), FARENZENA (2012), GOHN (1988; 1992 e 1995) MARX (1977 e 1993), SAVIANI (1992 e 20047), dentre outros.

Com base na nomenclatura sistematizada por Triviños (2006), o tipo de estudo aqui desenvolvido é o descritivo, uma técnica de pesquisa que exige do investigador uma série de informações acerca do objeto de sua pesquisa, pois um de seus objetivos é descrever e/ou situar com melhor exatidão possível, os fatos e fenômenos associados a uma determinada realidade.

Ainda de acordo com Triviños (2006), alguns estudos descritivos também são denominados de “estudo de caso”, o que corrobora com o tipo de estudo desenvolvido nesta pesquisa, que tem a finalidade de aprofundar a descrição de

participação do Comitê Local do Compromisso no acompanhamento das ações do Plano de Ações Articuladas (2011-2014) na rede municipal de ensino de Natal/RN.

A pesquisa documental insere-se como outro tipo de estudo descritivo, que “fornece ao investigador a possibilidade de reunir grande quantidade de informações sobre leis estaduais de educação, processos e condições escolares, planos de estudos, requisitos de ingresso livro-texto etc.” (TRIVIÑOS, 2006, p. 110). Esta técnica de pesquisa é realizada a partir da análise de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, que sejam autênticos. Este é, portanto, um tipo de pesquisa com bastante influência da história, sendo também empregada nas pesquisas em ciências sociais e humanas.

Segundo postulados de Marconi e Lakatos (2011), uma das características principais da pesquisa documental é que se trata de uma fonte de dados que é feita primordialmente com base em documentos, escritos ou não. Sendo assim, no âmbito da abordagem qualitativa, um dos métodos para se aproximar da realidade social é a pesquisa documental.

A pesquisa documental que compõe a presente pesquisa é fundamentada em documentos que embasam as políticas educacionais no Brasil, são eles: Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001-2010; 2014-2024), Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007), Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007), Plano de Ações Articuladas (BRASIL, 2007-2010; 2011-2014), dentre outros. Além dos documentos que direcionam a educação no país como os acima referenciados, a pesquisa documental se debruçou também nas leis que regem tanto a República Federativa quanto o sistema educacional, tais como: a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 9.394/1996 que delinea as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Sendo assim, Severino (2007, p. 123), aponta que “a pesquisa documental tem como fonte os mais variados documentos em seu sentido amplo da palavra”.

A pesquisa documental especificamente desenvolvida nesta dissertação foi feita a partir da análise do Plano de Ações Articuladas (2011-2014) do município de Natal/RN, do PDE, do Guia Prático de Ações e de outros documentos aos quais a pesquisa teve acesso. Ressalta-se que tais documentos não receberam tratamento estatístico.

A coleta de dados foi realizada por meio de entrevistas. Segundo Minayo (2010, p. 26), este é um tipo muito eficiente para análise de material empírico e documental. Os dados foram analisados criticamente na relação das entrevistas, documentos e eixos destacados, buscando identificar contradições e conflitos existentes entre os documentos oficiais e a fala dos entrevistados, confrontando dinamicamente as análises construídas com o fundo teórico que sustenta a pesquisa.

A fim de uma obtenção mais dinâmica das informações, optou-se pela utilização de entrevista semiestruturada, pois este método

Parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa (TRIVIÑOS, 2006, p. 146).

Ressalta-se que, nas entrevistas, um gravador foi utilizado sob permissão do entrevistado, buscando as informações, as percepções e as impressões que os sujeitos construíram acerca da gestão democrática e da participação do CLC no acompanhamento das ações do PAR. Conforme Ludke e André (1986, p. 33) “na entrevista a relação que se cria é a interação”. A vantagem da entrevista segundo as autoras é que a captação da informação é imediata, “praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos”. Nessa mesma direção, Mazzotti (2000) destaca que a entrevista possui natureza interativa, supera questionário ao possibilitar o estudo em profundidade de temas complexos.

As informações foram transcritas buscando manter todas as verbalizações do áudio. Posteriormente, ocorreu uma sutil conversão da fala para a escrita, grafando corretamente algumas palavras de acordo com as normas da língua portuguesa, mas sem deixar que o conteúdo sofresse alteração quanto às concepções de cada entrevistado.

Alguns cuidados foram considerados para a formalização da entrevista, quais sejam: a) apresentação de ofício solicitando a autorização da instituição para o desenvolvimento da pesquisa, com cópia do projeto de mestrado; b)

apresentação da pesquisa para os sujeitos, contextualizando sobre a temática do trabalho e seus objetivos; c) garantia do anonimato e sigilo sobre os dados, assegurando aos informantes que seus nomes serão resguardados; e d) autorização dos informantes, por meio de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, para realização da entrevista, sendo dadas as informações quanto aos objetivos e procedimentos da pesquisa.

Na elaboração do roteiro de entrevista, considerou-se a ação e subações do indicador *Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso*, referente a *área 1 – Gestão democrática da dimensão Gestão Educacional* do PAR municipal de Natal/RN. Assim, o critério adotado para a escolha dos entrevistados refere-se à participação no acompanhamento das ações do PAR (2011-2014) por meio do CLC. Os entrevistados foram integrantes do Comitê que representam o segmento educacional do Ensino Superior (Instituto Kenedy) do município de Natal. Para não mencionar seus nomes, a fim de se manter preservadas as identidades dos sujeitos, usamos códigos com numerações para diferenciar e analisar as falas dos informantes. Portanto, a nomenclatura utilizada foi: Entrevistado 1 e Entrevistado 2.

Destaca-se que, por se tratar de um documento não muito recente, houve dificuldade acesso aos integrantes do CLC na vigência em estudo nesta pesquisa. Além disso, alguns membros contatados se negaram a colaborar com a pesquisa, enquanto que com outros não houve possibilidade de encontro para o desenvolvimento da entrevista. Estes fatores acabaram por dificultar a realização das entrevistas com um número maior de membros.

Outra ressalva que deve ser levada em consideração diz respeito à falta de acesso que a pesquisadora teve a um conjunto de documentos primordial para a concretização desta pesquisa – as atas de reunião do CLC no acompanhamento das ações do PAR. Tais documentos seriam primordiais para fundamentar as análises da pesquisa, bem como para compreender o processo de participação do Comitê. Todavia, segundo os entrevistados e a própria técnica educacional da Secretaria Municipal de Educação de Natal, o Comitê não possuía estes registros, assim como tampouco existia uma periodicidade na realização dos encontros para planejamento e acompanhamento do PAR.

Para o alcance dos objetivos propostos e como resultado de percurso investigativo percorrido, o presente trabalho está estruturado em três capítulos de desenvolvimento, além de introdução e considerações finais.

O capítulo 2, o primeiro após esta Introdução, traz uma retrospectiva histórica do papel do Estado e da gestão educacional, enfatizando a participação da sociedade na gestão, com foco para atuação do Comitê Local do Compromisso. Mais especificamente, buscou-se, com base na literatura especializada, problematizar e discutir a concepção e a evolução da participação na educação.

O capítulo 3 tem a finalidade de compreender a participação no contexto da gestão educacional nos dois mandatos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2001), nos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002 a 2010) e no primeiro mandato da presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2014), a partir dos planos/programas/projetos elaborados e implementados nestes governos, como, por exemplo, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas. Neste capítulo, também é discutida a constituição do CLC a partir dos documentos legais que o regulamentam.

O último capítulo (Capítulo 4), por sua vez, dedica-se à análise da participação do CLC no acompanhamento das ações do PAR (2011-2014) do município de Natal/RN. Nesta parte do trabalho, além do levantamento de informações socioeconômica e aspectos educacionais do município, foram analisadas a dimensão gestão educacional do PAR, a composição do Comitê e as entrevistas dos integrantes quanto as suas atuações e participações no CLC.

Por fim, são sistematizadas as principais conclusões e considerações finais da pesquisa à luz das análises desenvolvidas ao longo do trabalho e orientadas pelos objetivos pré-estabelecidos.



## 2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

As transformações configuradas após a reforma do Estado na década de 1990 propuseram um novo modelo de gestão educacional, pautado nos princípios neoliberais, dentre os quais destaca-se a descentralização, que se prima pela transferência de responsabilidade entre os entes federados, atribuindo funções, especialmente à sociedade civil que até então era de competência do Estado. Desse modo, a modernização da gestão educacional buscava diminuir mecanismos burocráticos, para que assim esse novo modelo de gestão atenda à demanda de produção no trabalho.

A administração pública advinda da reforma do Estado teve como característica o modelo gerencial que substituiria o modelo burocrático, tendo como objetivo obter a eficiência e a responsabilização na organização do Estado. Bresser-Pereira (2009, p. 249) “propôs três novas formas de responsabilização gerencial: o controle por resultados contratados, por competição administrada pela excelência e por responsabilização social”.

O novo modelo de gestão que surgira na reforma do Estado, pressupõe uma reforma no serviço público, criando novos serviços para atender as iniciativas das delegações de poderes descentralizados. Para o autor a descentralização assumiu a forma de delegação de responsabilidades do governo central para os estados e, em particular, para os municípios.

A partir o modelo de gestão descentralizada da educação definido no contexto dos anos 1990 por meio da reforma do Estado, na análise de Cabral Neto (2000), situa-se uma nova conjuntura, redesenhada pela influência das estratégias neoliberais que imprimem o reordenamento das relações entre o Estado e a sociedade.

A partir desse modelo, exige-se flexibilização, como também a participação da sociedade civil e da educação, novas formas de organização fundamentada no compartilhamento de responsabilidade que busca a eficiência e eficácia dos serviços oferecidos. Em outro sentido, significa idealizar a gestão democrática e participativa em que todos da comunidade escolar também no sistema educacional tenham oportunidade de envolver-se nas questões tanto administrativas, financeiras e pedagógicas sem passar pelos entraves

burocráticos, os quais impedem que os atores dessa comunidade exerçam uma função específica.

Na educação brasileira, ocorrem desafios relacionados à participação garantida da comunidade nas decisões da escola, como também na elaboração e acompanhamento de planos/programas/projetos oriundos da União para implementação pelos estados e municípios, para que haja a participação da sociedade em prol de uma educação melhor que atenda às necessidades da sociedade em um contexto competitivo, capitalista e globalizado.

Na discussão sobre a gestão compreende a sua historicidade e concepção desde a Idade Antiga, passando pela Idade Moderna, a contemporaneidade com o advento do Estado neoliberal – que trouxe impactos na educação através de acontecimentos na economia e na política, configurando novos paradigmas na educação – centrando-se na gestão democrática e na participação. Desenvolve-se uma análise histórica acerca da origem e evolução da participação no contexto educacional. Nesse contexto as decisões ficaram restritas a uma minoria da população, considerando a centralização como uma das principais características da educação, ou seja, a participação mínima da sociedade civil, tendo como consequência a construção de uma educação excludente e desigual, em face da desigualdade econômica brasileira.

Neste capítulo, portanto, desenvolve-se um estudo sobre a gestão, a partir da Reforma do Estado brasileiro, em consequência, a educacional, na perspectiva da participação da sociedade tanto no âmbito escolar como também enquanto sistema de educação.

## **2.1. O Estado e formas de gestão na educação**

O modelo de Estado se configura conforme a sociedade vivencia cada contexto político, econômico, cultural e aspectos que influenciaram cada nação formada a partir dele, já que a sociedade em si está em constante transformação, e, respectivamente criando seus próprios princípios e valores, em face de um Estado que contemple a necessidade e/ou a demanda da época.

Na Idade Antiga, Aristóteles entende como governos *retos* (que seguem o interesse comum) o reino, a aristocracia e a política, e *desviados* (que

perseguem o interesse próprio) a tirania, a oligarquia e a democracia. O filósofo considera também que a diferença não está na quantidade de governantes e sim na presença, no governo, de ricos e/ou pobres. Em sua teoria, isso mostra que há uma existência de grupos, ou seja, no que hoje entendemos como classes sociais, que vai se diferenciar através de sua condição social. Essa diferença traz o aspecto econômico material, e que essa existência de “classes” e “interesses de classes” acaba gerando uma tensão, que só tem como ser evitada pela mediação do Estado da Política. Discute-se sobre o Estado e suas relações entre si e o povo, desde a Grécia Antiga, e a introdução no pensamento grego das questões políticas, refere-se basicamente às questões das “formas de governo” (Bobbio, 1980).

Na Idade Moderna, Locke (1994) se manifesta através de sua obra *Segundo tratado sobre o governo* (1994, publicado originalmente em 1690), argumentando que os homens viviam em estado de natureza, um estado de absoluta liberdade. Para ele, esse estado é passível de conflitos em razão da ausência de leis e de coerção, trazendo a legitimidade da posse de bens, ou seja, a propriedade privada não sendo objeto de disputa pela força, pois, para Locke, o fundamento originário da propriedade é o trabalho. Na medida em que os homens se tornavam proprietários, logo, transformavam o “estado comum” da natureza através de seu trabalho, tendo como objetivo a sua subsistência e satisfação. Assim, os homens passam a se apropriar da natureza pelo trabalho, podendo acumular bens à medida que seu trabalho conseguir produzir maior riqueza do que as suas necessidades básicas de consumo e/ou sobrevivência, tornando-se assim produtores de valores de troca, o que leva à existência de homens ricos e pobres (classes sociais) nesse estado de natureza, tendo como justificativa a capacidade de trabalho de cada um de criar seus próprios valores.

A passagem de estado de natureza à sociedade civil ou política, submetendo-se a sociedade às leis da natureza, ou seja, – organizando juridicamente e politicamente a sociedade, mediante o contrato social, segundo Montañó (2011), – “para assegurar e conservar o direito natural à propriedade”. Isto é, a garantia da propriedade é o intuito em função da qual os homens instituem o Estado. Por poder político, Locke diz em sua obra – “entendo o direito de fazer leis com penalidade de morte e, por conseguinte, com toda penalidade menor, para o fim de regulamentar e conservar a propriedade”.

As formulações teóricas de Locke influenciaram bastante outras nações, no que tange ao movimento de emancipação política da burguesia que foi objetivado nas revoluções liberais na época, como por exemplo, a Independência dos Estados Unidos (1776), os primeiros atos que surgiram na Revolução Francesa – “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)” que tinha como objetivo proclamar a “liberdade, igualdade, propriedade e etc.” ditas como “direitos naturais”.

As relações acerca do Estado são interpretadas por Rousseau (1991), que argumenta ideias opostas às de Locke. Em sua obra *Do Contrato Social* (1991 – publicada originalmente em 1762), ele estabelece conjecturas para a formação de uma ordem política legítima que se contraponha a essas condições de desigualdade e opressão, propondo uma distribuição mais justa tanto na riqueza quanto na propriedade; contudo, por mais que aponte a desigualdade da distribuição da propriedade, Rousseau não sugere a sua extinção ou socialização, pois lhe parece suficiente à limitação do excesso e a garantia do acesso de todos a ela (COUTINHO, 1996).

A construção de um novo tipo de homem que seja capaz de orientar-se pelo interesse comum, vivendo em harmonia com os demais, tendo de acordo as ações do Estado, que seria assegurado pela soberania popular, tendo os indivíduos como os principais protagonistas para criar as leis que regulam as suas vidas e o governo (diferente de Locke), deve se submeter à soberania do povo.

Rousseau (1991) tem como fundamento da ordem e legitimidade sociopolítica (republicana ou democrática), que resulta de um pacto ou contrato social em que cada um coloca a sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral, que tem como significado a especificidade de cada indivíduo, todos os seus direitos, à comunidade. Assim sendo, o contrato social baseia-se numa noção e critério básico, que nesse caso, é a vontade geral – que é entendida como a tradução comum das vontades individuais e não a simples soma de vontades particulares ou da maioria, tendo como suporte o interesse comum (interesse de todos e de cada um enquanto componentes do corpo coletivo), e é nessa base que a sociedade deve ser governada.

Segundo Coutinho (1996, p. 27), embora Rousseau (1991) tenha oferecido uma contribuição à construção democrática da ordem política, a

determinação do modo pelo qual se opera a construção da vontade geral é problemática, uma vez que não se vê o processo de elevação do “interesse individual” em relação ao “interesse comum” como resultado da tomada de consciência de “interesses coletivos”, de grupos, instituições, de associações ou até de classes sociais, que expressariam a existência de interesses que não poderiam ser considerados como “comuns” a todo corpo social. A situação ideal, para Rousseau (1991) seria que não contasse com a presença de grupos e associações particulares organizadas, uma vez que essas pessoas acabariam transformando em vontades gerais desses grupos contrapostos às de outros grupos e assim impede a construção de uma “vontade geral”. A saída sugerida por ele para chegar à construção da vontade geral é que cada cidadão raciocine apenas com a própria cabeça e que “opine somente por si”, que ouça a sua “voz interior” (BOBBIO e BOVERO, 1994, p. 95).

Rousseau (1991), portanto, percebe uma tendência a se dedicarem à organização das formas de governo (e do Estado), para que exerçam a função de garantia da vida e de propriedade, nesse caso, dos interesses privados dos indivíduos desenvolvidos na sociedade civil. O Estado é instaurado como portador de uma razão própria, que seria a garantia de uma vida que fosse ao mesmo tempo garantia dos interesses específicos e universais.

Para Marx (1977), a sociedade civil seria a esfera das relações econômicas e dos interesses particulares e o Estado, a esfera da universalização, constituindo o ponto de partida para o desenvolvimento dos estudos, acerca da natureza do Estado moderno e de sua relação com a sociedade civil. Ainda em Marx (1977), é na sociedade civil que se baseia a natureza estatal, pois o Estado é um produto da sociedade civil, expressa suas contradições e as perpetua. Portanto, não se pode pensar em Estado sem civilização – e civilização sem estado.

Marx e Engels (1993) consideram as condições materiais existentes em uma sociedade – o modo como as coisas são produzidas, organizadas, distribuídas e consumidas, e as relações sociais para tanto estabelecidas – como base de suas estruturas sociais e da consciência humana. Os autores afirmam que,

A estrutura social e o Estado nascem [...] do processo de vida de indivíduos determinados [...] tal e como atuam e produzem materialmente e, portanto, tal e como desenvolvem suas atividades sob determinados limites, pressuposto e condições materiais, independentes de sua vontade (MARX e ENGELS, 1993, p. 36, colchetes meus).

Estas relações não são em absoluto criadas pelo poder do Estado, pois na verdade, são elas que constituem o poder que dá origem ao Estado. Para Montaño (2011), longe de ser momento de universalização, o Estado para Marx e Engels (1993) surge das relações de produção, o que acaba expressando os interesses da estrutura da classe inerente às relações sociais de produção.

O Estado emerge e ganha força após a ascensão da burguesia, o que acaba permitindo que o Estado seja um instrumento de dominação de uma classe (proletária). Nesse contexto, o Estado é a instância que diz representar o interesse universal, mas representa apenas uma classe burguesa. O Estado deve cumprir os interesses universais de uma classe dominante, garantindo a organização das condições gerais de um sistema social, no qual e pelo qual a burguesia existe como classe dominante; apresentando características populares, com “interesses universais” que contemple a demanda social; mas a realidade desse Estado é particular e exclusiva para a burguesia. Marx apresenta a verdadeira relação sobre Estado e sociedade civil:

Tanto as relações jurídicas como as formas de Estado [...] se baseiam [...] nas condições materiais de vida cujo conjunto Hegel resume [...] sob o nome de “sociedade civil”, e que a anatomia da sociedade civil, precisa ser procurada na economia política [...] na produção social de sua vida, os homens contraem determinadas relações necessárias e independentes de 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 política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social (MARX, 1977, p. 301).

São essas relações de produção de uma sociedade, os interesses de classes dessa sociedade, originários, sua correlação de forças determinam o Estado: suas normas, leis, autoridades, instituições. Portanto, reafirma-se que a sociedade civil é a natureza do Estado, e que as lutas de classes desenvolvidas na sociedade burguesa.

Gramsci (2012) pensa, a partir dos conceitos básicos já mencionados pelos filósofos que o antecederam, que a relação entre sociedade civil e Estado parte de uma situação concreta e histórica, não apenas no contexto em que ele viveu (na Itália), mas também numa conjuntura mais ampla no que se refere às sociedades capitalistas que foram desenvolvidas em seu tempo.

O autor realiza, ainda, um estudo de um Estado que tem o contexto sócio-histórico saturado de novas determinações inexistentes durante o período de Marx. Então, o Estado que ele coloca é o sentido do Estado “ampliado” ou “integral”, que se forma num encontro de uma sociedade política e uma sociedade civil – a partir das lutas de classes, o Estado se amplia por meio da socialização política.

O mesmo autor analisa as duas referidas esferas – sociedade civil e sociedade política – formam um Estado da realidade histórico-social. Ele denomina que a sociedade política é a esfera estatal, que tem como função a dominação de uma classe, que é conformada pelo conjunto de aparelhos de coerção e repressão, pelos quais a classe dominante impõe coercitivamente a sua dominação através do aparato policial e militar, sistema judiciário e administrativo. O Estado é a esfera que se efetiva a unificação do exercício do domínio burguês, e para isso, é necessário que seja explicitado às mediações dessa relação. Pois, o Estado não era somente o aparelho repressivo da burguesia, mas também é notória a hegemonia da burguesia na superestrutura; hegemonia essa que não equivale à pura dominação, mas sim direcionada socialmente em um consenso e aceitação para com dos setores subalternos.

Para Gramsci (2012), o Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados. Deste modo, para ele, é essencial o entendimento do conjunto de mediações que conformam e esclarecem esse domínio e o consentimento, pois a capacidade de dirigir e organizar o consentimento dos subalternos é um elemento fundamental para o fortalecimento e dominação de classes.

Concernentemente, após o capitalismo viver uma depressão no final do século XIX, tendo se recuperado e em seguida com a primeira Guerra Mundial,

crise de 1929 e o final da segunda Guerra Mundial, Keynes (1985)<sup>1</sup>, viveu os fatos históricos acima citados que mudaram a conjuntura social, político, econômico, assim, instigou-se para pensar o Estado e o seu papel com o intuito de salvar o capitalismo. Idealiza o Estado como um instrumento a serviço da economia, do equilíbrio econômico entre oferta e demanda, da superação da crise. Pois, quando a demanda efetiva é elevada, assiste-se a um “boom” e à inflação; contudo, quando ela é reduzida, há a recessão e a deflação (redução dos preços). Logo, em contexto de baixa demanda, ou seja, num período de crise, o objetivo do Estado é estimular a produção e a demanda efetiva (o gasto público e o consumo), tentando suprir o déficit de investimento privado, dando ênfase no investimento público, promovendo a demanda efetiva com o estímulo ao “pleno emprego”.

Hayek (1985), mesmo sem ter acunhado o termo “neoliberalismo”, pode ser considerado fundador dessa vertente do liberalismo (econômico), dado seu combate ao intervencionismo estatal e a defesa de um retorno ao mercado desregulado. Em sua obra “O caminho da servidão” (1990, publicado originalmente em 1944), procura demonstrar como o intervencionismo estatal levaria ao totalitarismo e à perda da liberdade.

Segundo o autor, a “liberdade”, e não a democracia, a igualdade ou a justiça social, constitui o valor supremo; dessa forma, todas as instituições e atividades que, de forma permanente, militarem contra esse princípio superior devem ser eliminadas. Assim, o Estado intervencionista, a justiça social, a igualdade de oportunidades, o planejamento estatal, a seguridade social, por constituírem impedimentos ao pleno desenvolvimento da “liberdade (negativa-formal)”, devem ser enfrentados.

Para Hayek (1985), “a menos que se obtenha ou se mantenha a liberdade econômica, as outras liberdades – civis e políticas – se desvanecem”. Para ele, qualquer intervenção estatal na economia, mesmo procurando a justiça social, significaria uma afronta à liberdade econômica. Onde não há liberdade econômica também não pode existir liberdade política. Ainda, segundo ele, “se

---

<sup>1</sup> Keynes (1985) pode ser considerado um dos fundadores do “planejamento estatal”, do Estado intervencionista para corrigir os problemas do mercado, enfim, do “Estado de Bem-Estar-Social” ou *Welfare State*.



submeter a um poder capaz de coordenar os esforços dos membros da sociedade com o objetivo de atingir determinado padrão de distribuição considerado justo (1985, p. 82), “levará a destruição do único clima em que os valores morais e tradicionais podem florescer, ou seja, a liberdade individual” (1985, p. 86).

A concorrência que se desenvolve no mercado, num jogo “livre” a que comparecerem as aptidões, a sorte, os empenhos, destacando uma relação aos outros, seria, para Hayek, a única forma de desenvolvimento econômico com liberdade. É a essência do seu projeto teórico/político – a defesa de um sistema social organizado através de livre concorrência no mercado, como garantidor de liberdade.

A concorrência no mercado seria, portanto, para Hayek, o verdadeiro meio de organização e regulação social, e ela seria inconciliável com o planejamento estatal, que seja, “o atual movimento favorável à planificação é um movimento contrário à concorrência” (Hayek, 1990, p. 61). Afirma que a ordem do mercado implica uma “sociedade livre”, “sem uma hierarquia comum”, sem intervenção do Estado. É portanto, uma sociedade de “homens livres” de um poder estatal, sendo essa liberdade tipo conceituado apenas como “negativa”. Dessa forma, se busca a igualdade como a capitalista, a intervenção estatal – gerando tendencialmente redistribuição da renda, reparação dos prejuízos, equiparação das desigualdades –, isso iria limitar a “liberdade (negativa-formal)”, já que implicaria a submissão e subordinação de todos a um poder superior, no caso, o Estado.

O autor elimina qualquer possibilidade de planejamento central do Estado na intervenção sobre as refrações da “questão social”, pois isso significaria restringir a liberdade, intervir na vida econômica e impedir que as “necessárias” diferenças “naturais” entre os indivíduos mobilizem a concorrência, como motor do desenvolvimento econômico com liberdade. Desse modo, a ordem social, concebida por Hayek, baseada na concorrência no mercado, prevê a redução do Estado ao ponto de retirar dele também a responsabilidade de tentar diminuir a desigualdade social.

Hayek (1990) defende a ação minimalista do Estado no que se refere à questão social. Compete ao Estado desenvolver uma atividade voltada para o

econômico: permitir o “livre jogo” do mercado concorrencial, e outra atividade que trate o social: serviços para quem não tiver acesso ao mercado. Mas, que tipo de serviços e para quem? Lógico que não se trata de serviços universais e de sistema “redistributivo” da renda. Hayek enfrenta com o vigor o sistema que, para corrigir injustiças do mercado, trata desigualmente os desiguais, e para ele, isso se deve a paralisia do mercado e na limitação da liberdade; resulta pois no desestímulo à concorrência, na medida em que as diferenças (de qualificações, de aptidões, sorte, nas características pessoais, no entusiasmo) não mais seriam um estímulo para as pessoas se destacarem. Se, visando à “justiça social”, o Estado intervencionista, e sua política “redistributiva”, tende a abafar as diferenças, indagaria o autor, para que o indivíduo deveria se esforçar? Para Hayek (1985, v. 2, p. 93),

É importante que, na ordem de mercado (enganosamente chamada de “capitalismo”) os indivíduos acreditem que sem bem-estar depende, em essência, de seus próprios esforços e decisões [e não do esforço do Estado]. De fato, poucas coisas infundirão mais vigor e eficiência a uma pessoa que a crença em que a consecução das metas por ela mesma fixadas depende sobretudo dela própria.

Para ele, “qualquer política consagrada a um ideal substantivo de justiça distributiva leva à destruição do Estado de Direito”, já que, “para proporcionar resultados iguais para pessoas diferentes, é necessário tratá-las de maneira diferente” (Hayek, 1990, p. 91).

Após as propostas de “minimização do Estado” e “desregulação do mercado” nos clássicos do liberalismo e nos neoliberais, pois, se os liberais clássicos postulavam a minimização estatal e a desregulação do mercado, Keynes (e o “Estado de Bem-Estar-Social”)<sup>2</sup> defendia um Estado forte e intervencionista na vida política e econômica. Assim, nota-se que os neoliberais,

---

<sup>2</sup> Portanto, o projeto de Hayek (1985) surge como alternativa liberal contraposta ao projeto de Keynes (1985), ao Estado de Bem-Estar-Social, ao planejamento social estatal, à justiça social e à diminuição da desigualdade – contendo bases teórico-ideológicas do projeto neoliberal – após as diversas circunstâncias sócio-histórica-político-econômica através dos países capitalistas avançados, por meio de um intervencionismo estatal – considerado como o “caminho da servidão”, como totalitarismo inibidor do sistema de liberdades individuais, como também na defesa de postulados dos clássicos do liberalismo, de um “Estado-mínimo” e da concorrência no “livre-mercado” – assim considerado como único regime de regulação social que preserva a “liberdade” dos indivíduos.

ao proporem o “Estado mínimo” e o “mercado livre”, seriam verdadeiros herdeiros dos postulados clássicos do liberalismo.

O Estado neoliberal ganhou força na década de 1970 devido à crise de modelo econômico pós-guerra. Era uma das principais referências de modelo político e econômico tanto nos países desenvolvidos e emergentes. No Brasil, os princípios neoliberais tiveram que ser implantados para que a reestruturação do Estado se inicie a partir das privatizações nas estatais no final da década 1980 e 1990, adotando de fato os pressupostos do neoliberalismo.

Ressaltar que os princípios do Estado neoliberal desencadearam uma onda de movimentos tanto fora como dentro da sua área de influência, bem como no que diz respeito às conquistas de direitos sociais, através da mobilização social e participação em atos, cujo interesse seja tanto individual como coletivo, apesar desse modelo estimular a desigualdade social, embora nem todos concordem com isso e defende o Estado neoliberal:

Na análise de Bresser Pereira (1998;1996), o Estado social-liberal é responsável pela transferência de recursos provenientes de impostos para as áreas que o mercado não consegue ou não interessa satisfazer totalmente, ou pelos quais não tem interesse, como atividades relacionadas à educação, à saúde, à assistência social, à previdência social, ao seguro desemprego, à garantia de renda mínima, à defesa do meio ambiente, à proteção do patrimônio cultural etc. (SILVA, 2006, p. 70).

A conformação do Estado neoliberal no Brasil tem na Constituição Federal de 1988 garantia de novos direitos à sociedade civil. O desenvolvimento do ideário neoliberal tenha se firmado para a constituição, desenvolvendo a democracia por meio da gestão democrática, sendo implementada nos municípios e escolas, abrindo espaço para a mobilização e participação social na educação.

A reforma do Estado é um projeto amplo de reformas jurídico-políticas que atingem não só o aparelho de Estado, mas à sociedade geral. Redefine-se, portanto, o papel do Estado frente à sociedade e economia. No âmbito da sociedade será regulador e promotor das políticas sociais e no âmbito da economia deverá não mais promover o desenvolvimento (cabará ao mercado), mas coletar impostos, redistribuir e alocar bens e serviços, dada a existência de bens públicos e de economias externas.

A Constituição Federal de 1988 teve suma importância para promover a autonomia de estados e municípios, bem como a responsabilidade de cada ente federado se organizar financeiramente por meio de seus próprios impostos arrecadados:

[...] A Constituição de 1988 redefiniu as parcelas da receita, mas não a responsabilidade dos diferentes níveis de governo. Pouco a pouco, porém, os municípios assumiram as suas novas tarefas sociais. Foi originalmente estipulado na Constituição que 25% das despesas dos municípios deveriam ser vinculados à educação. (BRESSER-PREREIRA, 2009, p. 188)

A mesma Constituição Federal de 1988 – (BRASIL, 1988), no artigo relativo à educação, apresenta as possibilidades de modificações para a educação e gestão, no tocante à concepção de democratização e descentralização do ensino, enfatizando:

Art. 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios [...] VI – Gestão democrática do ensino público, na forma de lei. No que tange especificamente à descentralização, cria os Sistemas Municipais de Ensino;

Art. 211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

As modificações instituídas nessa CF/1988 expressam a preocupação com a gestão democrática da sociedade civil e seu envolvimento no que concerne ao compartilhamento de responsabilidades na tarefa educacional por meio de estruturas participativas. A sociedade brasileira reivindicava políticas sociais consistentes que correspondam às suas necessidades fundamentais. O Estado, por sua vez, responde com o discurso da descentralização, parceria e da importância da sociedade civil conduzir as políticas sociais, estimulando novos paradigmas de gestão pública.

A CF/1988, com relação a participação, esclarece que tenha conhecimento dos seus direitos e deveres enquanto atores sociais, pois durante a ditadura militar (1964-1984) a sociedade civil sofrera com as barreiras que foram impostas nesse período, e com a Constituição atuando novamente, essas dificuldades diminuíram gradativamente e assim a liberdade de expressão e os direitos políticos voltaram para o povo.

Nesse contexto, com o advento do neoliberalismo no Brasil, ocorreu impacto na economia e política educacional do país, especificamente, na gestão educacional:

as políticas educacionais, mesmo sob semblante, muitas vezes humanitário e bem feitor, expressam sempre as contradições supra-referidas. Não por mera casualidade. Ao longo da história, a educação redefine seu perfil reprodutor/innovador na sociabilidade humana. Adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e reprodução das formas particulares de organização de trabalho e da vida. O processo educativo forma aptidões e comportamento que lhes são necessários, e a escola é um dos seus *locus* privilegiados (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 10).

Para Brito (2013), a sociedade ao longo do tempo se deparou com situações que contribuíram para uma nova reestruturação escolar. Como, por exemplo, o novo regime gerencialista, atendendo os pressupostos de uma formação cidadã, em um Estado neoliberal. Considerando esses fatores, é necessário que a escola adote o modelo de gestão flexível com uma proposta participativa, para que assim garanta a execução dos princípios democráticos instituídos na CF/1988.

A partir desse cenário, a escola abriu espaço para a implementação da gestão democrática. Com isso, foram criados novos espaços para que a comunidade escolar participe nas atividades da gestão na escola da educação.

A gestão democrática na educação, portanto, é um reflexo de mudança de paradigma e conquista alcançada através da CF/1988. Frente às mudanças econômicas, políticas levadas a cabo ao longo dos anos 1990, desde os entes federativos à escola tiveram que mudar e organizar a forma de funcionamento. Para tanto, a participação de todos os atores da educação neste processo de transformação é fundamental na concepção e implementação de um novo modelo de gestão para os sistemas de ensino em níveis federal, estadual e municipal.

Na análise de Bresser-Pereira (2009), a reforma da gestão pública no Brasil é gerencial, pois é inspirada na gestão das empresas privadas e porque adota a promoção da autonomia e a responsabilização dos órgãos públicos com sua estratégia básica para obter mais eficiência e qualidade. Porém, é democrática porque pressupõe a governança democrática, faz o controle social

pela sociedade civil, uma importante forma de responsabilização política, e exige transparência dos órgãos públicos.

No final da década de 1980, a política seria o discurso do fracasso da escola pública como se tal fato não decorresse da incapacidade do Estado em atender as demandas e necessidades da população. Essa postura, de acordo com o Saviani (1992), “possibilita que se advogue, também no âmbito da educação, a primazia da iniciativa privada regida pelas leis do mercado”. As tarefas, no entanto, devem se dar em parceria e transferência de processos de execução para o setor público não-estatal. A execução de serviços não envolve o exercício e o poder do Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado. É o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. A esse processo o documento da reforma chamou de publicização, que se entende por privatização do público.

Torna-se claro o papel do Banco Mundial (BM) na consolidação de uma nova forma de gestão educacional na educação. Warde e Haddad (1996) apontam a importância do BM e de outros organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura – UNESCO, na orientação das políticas educacionais para países em desenvolvimento e na promoção de uma escola que promova a aprendizagem dos alunos e a gestão democrática. Assim, o capitalismo ganhou mais um espaço, a escola e dentre outros organismos multilaterais, sofrendo forte influência para dar continuidade ao desenvolvimento nas atividades nessas unidades.

Segundo Warde e Haddad (1996), foi sobretudo na década de 1990, nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC, em que as reformas educacionais empreendidas foram influenciadas pelos diagnósticos e recomendações do BM<sup>3</sup>. Suas ações, como representante dos países centrais, financiam e direcionam à educação, para o estabelecimento de parcerias, encontros de instituições governamentais com o intuito de organizar a sociedade

---

<sup>3</sup> As atribuições do BM captar recursos e fazer a distribuição em investimentos para redução da pobreza, bem como, combater o analfabetismo, preservar o meio ambiente, etc. No campo educacional, com o Estado neoliberal, o BM tem buscado promover a construção de uma nova escola para as nações mais pobres centradas em valores já consolidados na educação dos países desenvolvidos, desconsiderando a realidade local e suas particularidades.

participativa, por meio de projetos, publicações de experiências “cidadãs”, campanhas educativas, políticas de geração de emprego e renda através do “empreendedorismo solitário”. Essa lógica passa para os indivíduos que o seu sucesso só depende deles, individualmente, e que o Estado é apenas um gestor, avaliador e estimulador desse processo, não o responsável.

Para o Banco, a educação está diretamente relacionada com o desenvolvimento econômico, as diretrizes do mercado internacional, o aprofundamento da teoria do capital humano, o desenvolvimento das tecnologias produtivas, mas metodologias do ensino de aprendizagem (visando ao desenvolvimento das competências cognitivas e operacionais), o apaziguamento dos conflitos sociais, a diminuição de parcelas de pobreza (SILVA, 2006, p. 93).

Nesse contexto, considerando que o sistema educacional vinha traçando definições sobre o que cabe a cada nível de governo para garantir a melhoria na educação, os diversos projetos políticos atendiam aos ditames do BM para angariar seus recursos financeiros e parcerias. A educação brasileira incorpora os princípios da autonomia (ainda de forma centralizada e dependente da União para trâmites específicos no sistema educacional), da flexibilidade e da busca da qualidade na educação.

Nessa perspectiva, o BM apresentou propostas de reformas educacionais com ênfase na educação básica, além da descentralização da gestão em detrimento da centralização dos sistemas escolares. Esse Banco tem a finalidade de financiar serviços básicos por meio de parcerias que o Estado “promoveu” para incentivar a descentralização e autonomia dos órgãos responsáveis destes serviços, como educação, saúde, cultura, fazendo com que haja mobilização e participação da sociedade civil em prol dessas ações, originando a democracia na gestão – tendo como consequência os novos paradigmas na educação.

## **2.2. Os caminhos da participação e a gestão educacional**

Os mecanismos de participação na gestão educacional possibilitam uma maior qualidade das decisões tomadas e das ações realizadas, uma vez que, quando a problematização da realidade e a escolha das medidas tendentes a

melhorar e/ou assegurar o nível de qualidade são realizadas por equipes de indivíduos originários e representantes de diversas categorias, oferece maiores garantias de qualidade das decisões tomadas e das ações executadas, do que um processo de problematização, escolha e implementação de soluções a cargo de um único indivíduo ou indivíduos que pertencem a uma única categoria, que teriam dificuldades em apreender toda a complexidade, dinamicidade e diversidade de elementos constitutivos dos problemas. Para Demo,

A participação possui característica de ser meio e fim, por quanto é instrumento de autopromoção, mas é igualmente a própria autopromoção. [...] *participação é metodologia*, algo comum a todas as políticas sociais redistributivas, porque é o caminho fundamental de todas." (DEMO, 2009, p. 66, colchetes meus)

Similarmente, as decisões tomadas coletivamente, a partir de uma mobilização da sociedade para participar dessas atividades educacionais, decisões estas quando são executadas de forma articulada por indivíduos representando organismos de natureza e características diferentes, permitem a realização de ações convergentes, complementares ou conjuntas, conferindo à atividade maiores possibilidades de sucesso, através do acréscimo das competências e habilidade dos diferentes parceiros.

Conforme Moreira (2010), os conceitos de participação e mobilização social em relação à educação estão relacionados à gestão participativa. Contudo, é pertinente esclarecer o que é mobilização social e participação no que se refere à educação.

Para Toro (2015), a mobilização social não deve ser confundida com manifestações públicas feitas pelos indivíduos em prol da defesa de algum direito ou interesse, por meio de passeatas, concentração, reuniões, etc. Mobilização social ocorre quando um grupo de pessoas, a comunidade ou a sociedade decide, em comum acordo, acerca da defesa de um objetivo comum de forma cotidiana. Isto é, existe um propósito comum na mobilização social:



Toda mobilização é mobilização por alguma coisa, para alcançar um objetivo pré-definido, um propósito comum, por isso um ato de razão. Pressupõe convicção coletiva da relevância, um sentido público, daquilo que convém a todos. Para que ela seja útil à sociedade em tem de estar orientada para a construção de um projeto no futuro. Se seu projeto for passageiro, converte-se em um evento, uma campanha e não um processo de mobilização. A mobilização requer uma dedicação contínua e produz resultados quotidianamente (TORO, 2015, p. 4).

A mobilização social é uma forma de construir na prática o projeto ético proposto na constituição brasileira: soberania, cidadania, dignidade de pessoa humana, valores do trabalho e da livre iniciativa de pluralismo político. Dessa forma, a mobilização pode ser compreendida como uma maneira de colaborar para a construção da democracia e de promover também, neste processo, a participação da sociedade. É ainda uma maneira de consolidar a cidadania e a dignidade da pessoa humana (TORO; WEMECK, 2004).

No campo educacional, a mobilização social tem o intuito de agregar o ensino como valor social – buscando o sentido de mobilizar a todos a almejar a educação de qualidade, por meio da participação da comunidade escolar, que são: as famílias dos alunos, os profissionais da educação, os grêmios estudantis, os conselhos escolares, entre outros que agreguem o conceito de participação e mobilização – tanto na escolas públicas e privadas. Portanto, não se pode pensar mobilização social sem pensar em participação, como também, como algo individual e sim coletivo; referenciando a educação, especificamente a gestão educacional:

A participação, em um processo de mobilização social, é ao mesmo tempo meta e meio. Por isso, não podemos falar da participação apenas como pressuposto, como condição intrínseca e essencial de um processo de mobilização. Ela de fato é. Mas ela cresce em abrangência e profundidade ao longo do processo, o que faz destas duas qualidades (abrangência e profundidade) um resultado desejado e esperado (TORO; WEMECK, 2004, p. 15).

Nessa perspectiva, outro aspecto a ser considerado para que essas ações destes segmentos aconteçam, é que a instituição possibilite os mecanismos à inserção de segmentos da sociedade civil, especificamente a comunidade educacional no acompanhamento dos projetos e políticas por meio dos colegiados que podem apresentar como espaços públicos essencialmente

participativos. Demo defende que “a conquista da participação admite inúmeras concretizações históricas, [...] Mas há igualmente formas lentas e soturnas de conquistas, como é o processo educacional.” (DEMO, 2009, p. 85).

Para proporcionar a mobilização e a participação da sociedade na educação, foram criados e implementados os Conselhos conforme a LDB. Com a descentralização, a flexibilização e a implantação dos preceitos educacionais contemplados na LDB nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 bem como os conselhos municipais de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) instituído por meio da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, como também o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, tendo como destaque a participação da sociedade na gestão da educação – gerando os Conselhos (ANTONINI, 2012).

Nesse contexto de mudança, o percurso que a gestão democrática faz por meio dos conselhos, desde os escolares até os conselhos denominados gestores ou controle social, é uma realidade tem procurado firmar-se e definir as políticas nos últimos anos, que tem promovido a mobilização e conseqüentemente a participação da sociedade no processo de formulação, acompanhamento e avaliação dos projetos educacionais e das políticas públicas em educação.

Considerando essas instâncias que influenciam a sociedade a mobilizar-se na participação de diversas possibilidades nos espaços públicos da educação, pode-se afirmar que o processo de democratização, conforme aponta Dagnino (2004), de um lado amplia a criação de espaços públicos e contribui para o crescimento da participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisão, mas, por outro, emergiu um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantir direitos, no qual são escolhidas suas responsabilidades sociais. Em ambas as situações são requeridas da sociedade uma atuação mais ativa e propositiva.

Nessa perspectiva, Dagnino (2004, p. 100) considera que a sociedade civil, participação e cidadania mantêm entre si uma estreita relação, face ao papel que

desempenharam na origem e na consolidação do projeto participativo e porque constituem canais de mediação entre os campos ético e político.

Para Demo (2009), a mobilização da comunidade é muito mais realista em torno de sua sobrevivência material, porque aí faz-se coincidir as duas faces da política social. Não quer isto dizer que não se pode propor mobilizações de ordem política mais política, como por exemplo, uma associação de pais em torno de uma escola, para assumir a cogestão. Ainda assim, a envolvimento socioeconômica acaba emergindo a cada instante, sobretudo se a comunidade for muito pobre.

As diversas teorias em torno da participação no âmbito da educação obtêm aspectos em comum entre os estudiosos, a saber: primeiro, são os mecanismos de buscar melhorias para o ensino e isso se transparece a partir do momento que a sociedade mobiliza-se para que tais ações sejam realizadas; e, segundo, os atores envolvidos, seja por meio individual ou coletivo da mobilização e participação – buscam a construção de uma nova ordem social, que seja perpetuada em regimes democráticos.

Nesse contexto, identificar os mecanismos de participação e engajamento dos sujeitos em atividades de gestão, pode-se considerar:

[...] a efetivação de novos processos de organização e gestão baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão. Nesse sentido, a participação constitui uma das bandeiras fundamentais a serem implementadas pelos diferentes atores que constroem o cotidiano escolar. (NAVARRO, 2004, p. 15)

Apesar da autora utilizar essa concepção de participação e engajamento no que se refere ao ambiente escolar, para que uma gestão com instrumentos democráticos aconteça nos diversos contextos da educação, é necessário que as decisões sejam tomadas de maneira partilhada, com a participação efetiva e atuação dos diversos segmentos.

Ao reconhecer que a participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública é ainda recente no Brasil, os atores sociais precisam de tempo para aprender essa maneira de intervir nos espaços públicos. Mesmo que a participação se constitua em uma vontade pública, almejada pela sociedade e enunciada pelo poder público, ainda nos deparamos com a centralidade e

protagonismo do Estado na definição das políticas e prioridades sociais, sem comprometimento com o que está posto na CF/1988 quando se traz à tona a discussão da gestão democrática na educação, bem como a efetiva participação da sociedade e resistentes ao controle social. Demo aponta em modo geral que:

A participação se concretiza sob formas de colaboração repartida, o que já é de grande valia. Por exemplo, a comunidade pode co-gestionar a escola, construída pelo Estado, com professores, merenda, material didático pagos pelos órgãos públicos. Por sua vez, a comunidade conserva a escola, cuida que toda criança em idade escolar seja atendida, zela pela qualidade do ensino e da aprendizagem, orienta os conteúdos curriculares para estarem no contexto cultural adequado, e assim por diante, sem que isso possa significar um esquema de exploração da comunidade, liberando o Estado de suas funções constitucionais. (DEMO, 2009, p. 92)

O desafio da gestão democrática nas diversas formas de organização dos conselhos, grupos sociais, comitês, grêmios estudantis, dentre outros, caminham juntamente ao desafio da construção de uma nova cultura de participação que possibilite o envolvimento dos atores, visão de mundo, valores coletivos, socialização do conhecimento – que vai além do domínio das normas -, o desvelamento e, ao mesmo tempo, compartilhamento dos saberes que sejam capazes de dar passagem a construção de um novo arranjo institucional por meio dos espaços públicos democráticos e participativos.

Nessa perspectiva, o Comitê Local do Compromisso foi instituído por meio da 28ª diretriz do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ficando sob a responsabilidade dos estados e municípios organizarem o comitê local do PAR para acompanhar as ações do plano, como também promoverem a mobilização social e acompanharem se as metas projetadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) atingiram o estimado ou não.

São vários os sujeitos<sup>4</sup> que constituem o Comitê Local do Compromisso, em face da participação de todos no processo da elaboração do diagnóstico, da escolha das ações mediante a análise das defasagens e dificuldades encontradas na educação básica e do efetivo acompanhamento dessas ações e considerando a participação ativa dos municípios neste processo, a partir da

---

<sup>4</sup> 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 (Portal do MEC).

participação e mobilização social, busca-se promover o rompimento de práticas como o clientelismo e o favorecimento a assistência.

Por mais que existam os mecanismos democráticos em seu processo de elaboração e atuação dos atores enquanto Comitê para o monitoramento das ações do Plano de Ações Articuladas – PAR, nota-se que sua criação é uma maneira do Estado regular as ações da sociedade no que tange à consolidação da política educacional implementada no Brasil.

Dessa forma, a gestão democrática acaba sendo mais ideológica no sentido de planejamento e organização do Estado, uma vez que a gestão gerencialista fica mais evidente nesse processo. O democrático fica no monitoramento desses programas, ações e execuções, tanto no sistema educacional quanto no ambiente escolar que a sociedade deve participar por meio de conselhos e comitês.

Na concepção de Castro (2007), o gerencialismo tem como características a descentralização das atividades em âmbito central para as unidades locais; a separação entre as instâncias responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas; o controle dos serviços públicos, baseada em resultados e indicadores de desempenho; a distinção entre agências que realizam atividades exclusivas do Estado e serviços sociais e científicos de caráter competitivo; a terceirização dos serviços e o fortalecimento da alta burocracia.

Demo (2009) aponta que a questão essencial é a do *Estado e da democracia*, dentro do contexto de um tipo de organização social com base na participação competente da sociedade, pois, para o autor, a democracia significa tomar a sério o confronto dialético com o poder. Neste cenário, é fundamental entender o Estado como criatura da sociedade, não o contrário, e que cozer o Estado é um dos desafios mais fundamentais da democracia, o que supõe cidadania suficiente.

Por fim, embora tenham sido estabelecidas também novas dinâmicas de interação e comunicação, proporcionando à sociedade uma mobilização social mais ativa, podendo assim participar democraticamente das diversas temáticas que possam ter interesse e/ou objetivos, participação que além exercitar a cidadania de cada sujeito, também estimula o crescimento pessoal e/ou coletivo nos aspectos social, econômico, político e educacional, ainda existem muitos

desafios para a educação do Brasil no que diz respeito à participação garantida da comunidade nas decisões da escola, à elaboração e acompanhamento de planos/programas/projetos oriundos da União para implementação pelos estados e municípios e à promoção da mobilização social em prol de uma educação melhor que atenda às necessidades da sociedade em um contexto competitivo, capitalista e globalizado.

### **2.3 O processo de participação na educação brasileira**

A participação da sociedade nos processos de decisão nos aspectos educacional, econômico e político ao longo dos anos da ditadura militar eram mínimos, pois era difícil promover os encontros da sociedade por não haver espaços públicos de articulação e socialização – dimensões participativas –, em diversos setores da sociedade brasileira. Embora com o advento da democracia e os desafios impostos para ampliar a participação ainda são diversos.

A mobilização social trata dos interesses e/ou causas da sociedade, com o intuito de promover mudanças político, educacional, econômico e dentre outros. Para Souza (1996), a mobilização social se constitui como a primeira etapa para a realização de mudanças. É também uma forma de fortalecer a cidadania dos indivíduos. Embora ainda não seja uma realidade contemporânea, ela foi construída aos poucos, de acordo com os acontecimentos na história do país, que proporcionaram a ideia da sociedade refletir e mobilizar para que assim houvesse mudanças que atendessem a demanda como um todo. A mobilização está atrelada historicamente à participação, pois não existe a mobilização sem a participação dos atores sociais para concretizar as ações nos movimentos no cenário educacional, social e político no Brasil. Assim sendo, a participação é um ato de liberdade. Desse modo, as pessoas são chamadas, convocadas para participarem de uma ação que seja em comum acordo e interesse de todos. Essa decisão depende essencialmente das pessoas que são capazes de provocar e construir mudanças.

Na década de 1930 a mobilização<sup>5</sup> e participação social ocorreram de maneira bem tímida, por comprometer os direitos dos trabalhadores que participavam dos movimentos para a criação e fortalecimento de sua categoria trabalhadora nos sindicatos. Com o Estado Novo e um regime presidencialista, a “base do modelo era a ampliação da participação do ‘povo’, organizado em associações profissionais, os sindicatos” (GOMES, 2002). Os sindicatos representavam toda uma categoria profissional e estavam sujeitos ao controle estatal, de forma que não havia a pluralidade nem a liberdade sindical, e ela sustentava no monopólio da representação e na tutela do Estado. Cada categoria organizavam-se em torno de um sindicato, dando a cada unidade e identidade – unidade essa que formavam um “corporativismo democrático”, sendo um instrumento crucial da “democracia social”. Os empregados percebiam vantagens nesse modelo de organização, especialmente em relação aos direitos trabalhistas e sociais adquiridos. Porém, essa “conquista de direitos” significava a perda do controle das categorias e a permanente tutela do Estado que agiu de forma controladora pela maneira em que estes grupos de trabalhadores se organizavam.

As mobilizações pela redemocratização que confluíram nas “Diretas Já” constituíram o maior movimento de massa que o Brasil já teve. De fevereiro a abril de 1984, milhares de pessoas se mobilizaram e compareceram às passeatas e aos comícios organizados por comissões super partidárias, objetivando restabelecer a democracia no país por meio de eleições diretas para Presidente da República.

Nas diversas formas de resistência e de lutas sociais revelam é que o extenso período de governos neoliberais e de níveis crescentes de exploração criaram as condições objetivas para a mobilização sociopolítica dos movimentos sociais que então desafiaram abertamente os regimes neoliberais e seus patrocinadores imperialistas (PETRAS, 2002); (AMIN e HOUTARR, 2003).

Um olhar específico referente a participação em âmbito educacional a partir da CF/1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, permitiram

---

<sup>5</sup> Para Motaño (2011) a mobilização social – remete-se a uma atividade, que se esgota em si mesma quando concluída. A mobilização é uma ferramenta do movimento; também pode se desdobrar em outras até formar um movimento; mas em si, mobilização não necessariamente significa uma organização nem constitui um movimento social.

avanços no sistema educacional. Essa Constituição brasileira definiu os princípios e diretrizes que nortearam as ações do plano social, cultural, econômico e político brasileiro.

Rousseau (1999) entende que a democracia direta conduz necessariamente a uma reflexão sobre o seu conceito de liberdade, a qual é entendida como participação direta nas leis. A participação da sociedade se faz necessário para que ocorram mudanças para que haja melhoria dos serviços que o Estado tem o dever de cumprir para com a sociedade. O autor, afirma também que a participação deveria alcançar patamares plenos, considerando sua efetiva abrangência no campo individual e direito de cada sujeito, no processo de tomada de decisão em questões de caráter coletivo, como também, defende a concepção denominada de *vontade geral* como um mecanismo que conduz o sujeito a perceber não só o seu interesse particular e imediato, visto que salienta o caráter educativo da participação ao considerar seus efeitos, principalmente no campo psicológico, concluindo que quanto mais o sujeito participa, apto estará a tomar decisões acertadas e autônomas.

A conscientização da sociedade quanto aos seus deveres de cidadão, requer participação ativa e coletiva. Segundo Gramsci (1968), deve prevalecer a vontade coletiva por meio da participação popular nas políticas públicas. Como referência, a obra *O príncipe* de Maquiavel, Gramsci ressalta:

O moderno príncipe, o mito príncipe, não pode ser uma pessoa real, um indivíduo concreto; só pode ser um organismo; um elemento complexo da sociedade no qual já se tenha iniciado a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e fundamentada parcialmente na ação. Este organismo já é determinado pelo desenvolvimento histórico, é o partido político: a primeira célula na qual se aglomeram germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais (GRAMSCI, 1968, p. 6).

Conforme variam as situações-problema, os indivíduos que participam tendem a obter a emancipação como sujeito – conforme as necessidades sociais (individuais e coletivas) em diversos momentos históricos. É relevante destacar as condições subjetivas que induzem à ampliação de processos participativos. Ammann (1977, p. 24) diz que:



A participação carece de requisitos que também dependem da área psicossocial do indivíduo. Esses requisitos, dentre os quais destacamos a sua relevância, a informação, a motivação e a educação para participar, agem sobre indivíduos, tornando-os mais inclinados ou menos inclinados ao processo participativo.

Rousseau (1999, p. 83) apresenta limites da democracia: “se tomarmos o termo no rigor da acepção, nunca existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá”. Para o autor, não era possível imaginar que o povo permanecesse constantemente reunido para se ocupar nos negócios públicos (como nas experiências antigas). Bobbio (2000; 2001) transpõe tal constatação para os dias atuais e afirma que pensar, nos dias de hoje, na participação de todos os cidadãos em todas as decisões é, no mínimo, insensato, justamente pela complexidade e tamanho da organização das sociedades modernas.

A compreensão de Moreira (2010) acerca da dificuldade da ampliação da participação deixa clara a necessidade de criação de espaços participativos, legítimos e acessíveis aos olhos da sociedade. Entretanto, o contínuo processo de democratização do país, tem-se facilitado as possibilidades de construção da participação da sociedade no âmbito educacional, com a finalidade de promover uma melhoria na gestão e na qualidade da educação.

No contexto da Reforma do Estado, ganham destaque as propostas de descentralização das responsabilidades, mobilizando a sociedade para participar de atividades educacionais. Nessa nova ordem, a participação inclui, também, o assumir responsabilidades materiais, execução de tarefas, antes atribuídas ao Estado, incentivando as chamadas parcerias com as empresas, organizações não governamentais e comunidade.

Antonini (2012), destaca que no início da década de 1990 tem-se observado uma forte tendência no Brasil no que se refere à mobilização da sociedade pela educação. A autora relata também que para compreender esse processo, é importante olhar para a década de 1980, em que os educadores afirmam que este período foi importante para o campo educacional, por proporcionar uma reflexão no que tange a democracia do país, tendo como consequência a sua redemocratização. Para a autora,

É no início de 1980 que os movimentos sociais começam a se reorganizar em entidades e instituições, dos quais destacam no campo da educação, dentre outras, a Associação Nacional dos Docentes de Ensino (ANDES), a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Confederação dos Professores do Brasil (CPB), depois de organizada em Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). No âmbito da sociedade em geral, surgem no cenário de lutas e movimentos de parcelas da população mobilizados em torno dos direitos sociais pela democracia e cidadania, como por exemplo: o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) e a Central Única de Trabalhadores –CUT (ANTONINI, 2012, p. 22).

A mobilização social e a participação dos atores cresceram também por meio das realizações de conferências e fóruns – que contribuíram para a ampliação da produção científica e de intervenções na educação. Assim, houve o crescimento da mobilização em favor da educação pública de qualidade. Conforme os apontamentos de Antonini (2012) em 1996 mais de 30 entidades já faziam parte do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, dentre elas a Associação Brasileira de Imprensa (ABI); a Associação Nacional pela Formação de Profissionais em Educação (ANFOPE); A Associação Nacional de Política E Administração da Educação (ANPAE); a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), dentre outros. Esse crescimento de forma gradativa, tanto na mobilização quanto na participação no que tange à educação, evidencia, segundo Saviani (2007), uma maior maturidade quanto à visão da educação e foi determinante para a busca de uma melhor qualidade da educação brasileira.

Para Ghon (1995), nesse contexto, surgem mobilizações coletivas centradas também em questões éticas e morais<sup>6</sup>, derivadas das reações à violência e corrupção na vida política nacional. Mobilizações que partem de um chamamento à consciência individual das pessoas e elas, usualmente, têm se apresentado mais como ‘Campanhas’ do que como movimentos sociais.

O desenvolvimento explorador e espoliativo do capitalismo, a massificação das relações sociais, o descompasso entre o alto desenvolvimento tecnológico e a miséria social de milhões de pessoas, as frustrações com os resultados do consumo insaciável de bens e produtos, o desrespeito à dignidade

---

<sup>6</sup> Destaca-se o movimento dos *Carapintadas* (final de 1991 e início de 1992) – movimento *Pró-impeachment* do presidente Collor de Meto, integrado por milhões de estudantes e trabalhadores que tomaram as ruas do país.

humana categorias sociais tratadas como peças ou engrenagens de uma máquina, o desencanto com a destruição gerada pela febre do lucro capitalista etc., são todos elementos de um cenário que cria um novo ator histórico enquanto agente de mobilização e pressão por mudanças sociais, denominados de movimentos sociais (Gohn, 1988; 1992).

A participação é reivindicação histórica desses movimentos sociais, tendo como exemplo, aqueles relacionados à gestão das políticas urbanas ou à educação popular. Para Ziccardi (2004) e Paddison (1999), a participação social é apresentada por intelectuais da nova direita como resposta necessária aos impactos nocivos do Estado-providência na construção de uma cidadania ativa.

Em meados dos anos 1990, a participação dos atores não-governamentais é solicitada para compor os conselhos e comitês, periodicamente depois das mudanças ocorridas da Reforma do Estado, e durante o processo e tomada de decisões em ações que visem o interesse coletivo, geralmente tendo uma participação restrita ou ao início da ação ou ao fim depois de já ter sido consolidado a negociação. Essa participação praticada pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais; contudo, ela não garante a legitimidade da participação destes indivíduos na construção do interesse coletivo por ter sido realizado de uma forma mecânica, vaga, ou para cumprir cronograma.

Nesse contexto, existe uma diferenciação na distribuição de poder durante a tomada de decisão, embora tenha aberto democraticamente a participação dos atores da sociedade civil com o objetivo de compartilhar a responsabilidade das decisões políticas e de construir e discutir conteúdos acerca das temáticas discutidas no cenário nacional, estadual ou é central, possuindo uma distribuição de poder no processo de decisão entre os municipal, mas o governo diferentes atores; há um intenso processo de negociação e definição de regras para a tomadas das decisões; cria-se a necessidade de descentralizar as responsabilidades e recursos. Portanto, a participação social é central, mas a capacidade de participação dos atores é diferenciada.

No contexto educacional, a participação pode ser igualmente considerada, tanto na sua dimensão pedagógica, quanto ao controle social da gestão das políticas públicas (sem necessariamente participar da implementação); na sua dimensão simbólica (e aqui, participar contribui, por

exemplo, para construir identidade coletiva de um movimento social); e como conquista política que, nesse caso, significa conquistar direitos, uma vez que as políticas sociais distribuem não somente bens, mas igualmente poder (Teixeira, 2001).

Com a realização do Congresso Nacional de Educação (CONED) em 1996, ocorreram discussões por meio de seminários temáticos em âmbito nacional e local, que segundo Melo (2004), estabeleceu a interação da sociedade por meio dessas ações. Consequente, foram realizados outros congressos que tiveram a participação de estudantes, profissionais da educação, como também a participação das comunidades escolares. Ressalta-se que a proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 foi discutida na CONED de 1997, abrindo espaços para inúmeros embates.

As principais políticas educacionais estão demarcadas em planos/programas/projetos do governo federal, sendo delineados aqueles que apresentam similaridades com o objeto de estudo.

Dentre eles, o PNE (2001-2010), delinearam os eixos que tiveram seus desdobramentos em metas. Dentre eles, citamos: a) redefinição da política de financiamento da Educação Básica; b) democratização da gestão escolar; c) formação e valorização dos trabalhadores em educação – professores e funcionários da escola; d) inclusão educacional; e) ampliação do ensino fundamental para nove anos, dentre outros.

Após o PNE, no segundo mandato (2007-2010) do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cria-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no ano de 2007, que teve grande importância para o sistema educacional, pois subsidiou a criação de diversos planos/programas/projetos que tem o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica a partir da colaboração entre os entes federados.

O PDE deu respaldo à elaboração e subsidiou a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, também de 2007 por meio do Decreto nº 6.094/2007. Dessa forma, em conjunto com a metodologia de planejamento estratégico que tinha como proposta a aquisição de atributos que viessem a privilegiar a gestão física e financeira de escolas municipais, estados, municípios e escolas aderiram a essa proposta. O Plano de Metas contém 28 diretrizes, tendo em vista que os estados e municípios ao aderir ao

Compromisso, os estados e municípios ao implementar o Compromisso em suas redes de ensino, passam a contar com a assistência técnica e financeira da União, mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O PAR é um instrumento de planejamento, sendo elaborado por estados e municípios, é dividido por conjunto de indicadores e ações em suas respectivas áreas, tendo como objetivo melhorar a educação básica da rede pública de ensino, por meio de diagnóstico realizado pela equipe local.

Assim, o PAR surgiu como um desdobramento do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (diretrizes constantes no PDE – 2007) durante o segundo mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva, que foi estabelecido no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. De acordo com este decreto, o PAR deveria, portanto, ser implementado por meio de quatro dimensões, a saber: 1) Gestão Educacional; 2) Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3) Práticas Pedagógicas e Avaliação; e 4) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Cada dimensão deveria ser composta por áreas que, por sua vez, apresentassem indicadores específicos que caracterizassem aspectos da realidade educacional a ser observada e avaliada por equipes locais.

Para a implementação do Plano de Ações Articuladas – PAR, o MEC colocou à disposição dos entes federados instrumentos eficazes de avaliação e documentos para orientação da elaboração do PAR municipal, tais como: a) Instrumento Diagnóstico – PAR Municipal 2007-2011; b) Manual de Elaboração do PAR Municipal; c) Guia Prático de Ações (2008).

Para a o monitoramento e execução das ações do PAR nos municípios, é necessário que se crie o Comitê Local do Compromisso, pois é de extrema relevância, segundo o Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, que tem como finalidade promover a mobilização social e acompanhar as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Portanto, é uma maneira de promover a participação da sociedade tanto no processo de execução de um Plano do governo, bem como acompanhar se estas políticas estão melhorando a educação básica como prevista e/ou almejada.

A partir dos congressos, conferências, seminários, simpósios, dentre outros, a mobilização e participação da sociedade cresceram e se efetivaram cada vez mais para discutir e decidir sobre os mecanismos de melhoria da

qualidade da educação no país. Não foi um processo fácil para conseguir-se chegar a trazer as mudanças ocorridas na educação, e sim de forma gradativa e frágil, considerando que para chegar ao aspecto educacional, a mobilização e participação dos atores se deram por movimentos sociais em outros campos – como na política, na economia – aspectos estes que estão interligados diretamente na educação, que podem promover mudanças negativas quanto positivas. As positivas discutidas acima tiveram de forma árdua num extenso percurso; as negativas podem ter, caso os governos seguintes desmontem o que foi conquistado ao longo dos anos.

### **3 – GESTÃO E PARTICIPAÇÃO NOS PLANOS GOVERNAMENTAIS (1995-2014)**

A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC, nos dois mandatos (1995-2002), foi marcada por muitas mudanças, refletindo as disputas de forças entre demandas nacionais de democratização e internacionais de reestruturação produtiva e estatal. Esta gestão governamental estratégica de interesses e necessidades entre os setores, pois, teve impactos positivos, como por exemplo, o avanço, em termos de transparência, e controle social das ações governamentais, bem como a ampla coleta, sistematização e difusão de informações e dados, tal como exemplificam os relativos à educação e à saúde, no período de gestão FHC.

A educação, durante o seu primeiro mandato, passou por uma reforma cujo o eixo principal foi a descentralização, considerando como avanço nesse contexto o marco a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei nº 9.394/96. Durham (2010, p. 154) explicita em sua obra que “[...] a LDB fortaleceu a tendência à descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional [...]”, promovendo uma divisão de responsabilidades quanto à universalização do ensino fundamental, norteando as suas ações para o que, posteriormente, seria denominado de regime de colaboração entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>7</sup>, por meio da Emenda Constitucional nº 14, em setembro de 1996. O Fundef tinha como objetivo priorizar o Ensino Fundamental, ficando a cargo dos governos estaduais e municipais a execução dessa política de financiamento, compulsoriamente sendo imposto a todos os entes federados a partir de 1998.

O artigo 4º da Lei nº 9.424/96 estabelece a estrutura e as funções dos Conselhos Sociais que, no âmbito da União, estados, municípios e Distrito Federal e seus respectivos governos, ficam designados para o acompanhamento e “controle social sobre a repartição, a transferência e a

---

<sup>7</sup> Esse Fundo proporcionou mudanças na organização da gestão, uma vez que descentraliza os recursos da esfera central para os governos subnacionais.

aplicação dos recursos do Fundo” e da supervisão do Censo Escolar anualmente.

O Plano Nacional de Educação<sup>8</sup> (PNE – 2001-2010) caracteriza-se como plano de Estado e não de governo, com duração de dez anos, sendo considerado pelos governos do Estado e da sociedade, seja na concepção e na execução. O Plano compreende um conjunto articulado com esforços contínuos com que cada governo se compromete ao longo dos dez anos implementá-lo com o apoio às questões de recursos financeiros.

No primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), foi apresentado uma política com vista “a estabilizar a economia e restaurar a sua credibilidade, ameaçada no mercado financeiro internacional, dando continuidade” (FREITAS, 2007, p. 66) ao governo de FHC. Portanto, foram implementadas políticas públicas compensatórias para minizar a pobreza, a fome e a renda das famílias, dentre elas a criação de programas como Fome Zero e Bolsa Família. Nesse contexto, o Bolsa Família em razão de seu grau de abrangência passou a ser considerado um dos maiores programas de transferência de renda já realizados no país. Seu governo foi marcado pela permanência do que por ruptura no que concerne às políticas públicas voltadas para a educação, se comparado ao governo de FHC. Nesse contexto, Oliveira (2009) tece críticas à gestão de Lula:

Os primeiros quatro anos de mandato de Lula podem ser caracterizados, no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas públicas regulares e de ação no sentido de contrapor-se ao movimento das reformas iniciado no governo anterior. Assim, assistimos, nesses quatro anos, ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigida a um público focalizado entre os mais vulneráveis (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva trouxe esperanças e/ou expectativas para a sociedade e também no que concerne ao campo educacional, já que houveram mudanças a partir da implantação de políticas públicas sociais que trouxesse o real papel do Estado para com os seus deveres à sociedade. Embora, essas políticas tenham uma concepção gerencialista que

---

<sup>8</sup> O PNE envolve os três poderes, ou seja, as unidades federativas, o Ministério Público tem a função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais disponíveis.



sustentava a nova gestão pública que serviram como base nos governos anteriores para orientar as políticas econômicas e sociais.

O segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) visou alavancar o crescimento do país por meio de planos, projetos e programas que mudassem as condições de vida da sociedade por meio ações e propostas. Partindo desse princípio, um grande avanço na educação foi a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no ano de 2007 pelo MEC, que abarcou os demais planos/programas/projetos e assim pode dar continuidade às ações e programas iniciados no período anterior por meio do Decreto 6.094/2007, que instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR). Desse modo, a educação básica não ficou esquecida e diversos novos programas oriundos do PAR foram criados, a saber: Pró-Infância, Programa Caminho da Escola, a ampliação do Programa Nacional do Livro Didático e do Programa Nacional Biblioteca na Escola, dentre outros.

Além disso, no governo Lula, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), por meio da Emenda Constitucional nº 53 de 20 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. Dentre as principais modificações, destacam-se a vigência do Fundo para toda educação básica; o aumento dos percentuais de vinculação de recursos de 15% para 20%; o aumento do volume de recursos; a participação da União para o equivalente a 10% do total do Fundo; dentre outras. Com isso, aumentou-se o fluxo de recursos, sobretudo, dos governos estaduais, mas também da União, para os municípios.

Para acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação de recursos do Fundo, criou-se o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, órgão colegiado que contempla o âmbito das esferas municipal, estadual e federal. O conselho não é uma unidade administrativa do governo, pois a sua ação é independente e tem que ser harmônica conforme os órgãos da administração pública local.

Ressalta-se que, também durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foram implementadas diversas outras políticas de cunho social, em face da melhoria da qualidade de vida da população. No entanto, essas políticas surgiram sempre com perspectivas gerencialista, ou seja, atingindo metas com

indicadores que sinalizam para os programas/planos/projetos. Observa-se que o gerencialismo permite uma participação no monitoramento e acompanhamento, porém, restringe-se no que diz respeito à elaboração das políticas públicas, principalmente no campo educacional. Para Cabral Neto (2009):

Constrói-se o argumento de que o modelo gerencial, por suas características (flexibilidade, descentralização e participação dos atores no processo educacional), estrutura-se como um novo paradigma para a gestão pública, apresentando-se, desse modo, como uma forma de responder aos desafios de melhoria da eficácia e da eficiência dos sistemas educativos (CABRAL NETO, 2009, p. 198, parênteses do autor).

Sobre as políticas educacionais do governo Lula, Silva e Freitas evidenciam:

A racionalidade que determina o Estado em ação presume desenvolver o exercício do controle sobre as decisões políticas tomadas em nome desse mesmo Estado. Contudo, a tomada de decisões ocorre marcada por influências internas e externas não configurando-se as mudanças apenas pela ação dos planejadores ou tecnocratas, mas também pela pressão dos grupos organizados que trazem consigo concepções que influenciam na definição do escopo da política pública, ou seja, o alvo da finalidade do planejamento. (SILVA; FREITAS, 2016, p. 103)

O Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) com característica gerencialista de distribuição de ações por meio de outros programas/planos/projetos desenvolveu-se assim. Ou seja, o PDE subsidia os demais programas e as ações que foram planejadas e alcançadas deverão estar conforme previstas no documento.

Por outro lado, no que concerne ao princípio constitucional enquanto a participação da sociedade nas políticas educacionais na elaboração e monitoramento dos planos, pautada na gestão democrática:

De uma perspectiva comparativa, observa-se que, nos governos de Lula, os referenciais programas indicam a intenção de distribuição do poder segundo pressupostos de um projeto político pedagógico-participativo. Para tanto, dentre as ações, predominam processos formativos que objetivam qualificar atores pertencentes à sociedade civil e à sociedade política em práticas de descentralização participativa. São, portanto, significativas

diferenças dos referenciais programas voltados a gestão da educação. (AZEVEDO, 2009, p. 228).

Após os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, o Partido dos Trabalhadores (PT) elegeu Dilma Vana Rousseff para o cargo máximo do Executivo no Brasil. No contexto educacional, o governo da Presidente Dilma foi marcado pela elaboração e implementação do segundo Plano Nacional de Educação (2014-2024), apresentando avanço com relação ao de FHC, pois suas metas foram ampliadas contemplando desde a educação básica até a superior. O financiamento deste plano, que teve a aprovação por meio da Lei 13.005/2014, é visto como uma esperança para educação. Nesse sentido, Guedes e Sousa Júnior (2017, p. 71) ressaltam que:

O novo PNE avançou bastante na construção de metas, suas estratégias e meios para alcançá-las, destacando-se as condições de financiamento da educação. A sanção da lei, sem um único veto, sinalizou para a sociedade a visão do governo central da época de implementar suas principais decisões e tornar realidade as medidas de elevação da qualidade do ensino nacional”.

As metas são pensadas conforme a necessidade educacional, o que se pode melhorar diante tal contexto, pressupondo também essa dinamicidade da demanda entre os dez anos que o Plano tem de vigência. Sendo assim, pode-se considerar também esses dez anos para o cumprimento das metas projetadas. Ademais, é válido ressaltar que houve um atraso de três anos na implementação de um PNE para o outro, tempo esse que custou muito para a educação. Essa pode ser considerada uma falha significativa uma que este documento serve como referência para estados e municípios elaborarem os seus próprios documentos visando uma relação entre as esferas.

### **3.1. Gestão educacional e a participação: os governos do período (1995 a 2001; 2002 a 2010; e 2011 a 2014)**

A gestão educacional pública a partir da reforma do Estado obteve suas novas configurações e/ou propostas com o intuito de melhorar a qualidade das decisões, descentralizando serviços, bem como promovendo a autonomia para

os atores que participam desse processo de tomada de decisões compatíveis e também para os entes federados.

A reforma da gestão segue uma tendência geral de dar poder aos consumidores ou clientes em relação aos produtos e bens e serviços – especificamente no que se refere à gestão pública, a análise de Bresser-Pereira envolve:

- Descentralizar os poderes e recursos para as agências reguladoras e executivas que desempenham atividades exclusivas de Estado, aumentando, ao mesmo tempo o poder do núcleo estratégico do Estado sobre os resultados, e das secretarias formuladoras de políticas sobre as reformas políticas institucionais;
- Tornar responsáveis as agências e as organizações sociais por meio do controle de resultado contratados, da competição administrativa pela excelência e do controle social, o que envolve grande transparência, em vez de controles burocráticos clássicos (normas procedimentais, auditoria e revisão parlamentar);
- Exigir dos servidores públicos não apenas competência técnica e comportamento ético, mas autonomia razoável de decisão, além de capacidade política;
- Estabelecer um sistema de incentivos, envolvendo diferenciais de remuneração, avaliação transparente do desempenho e reais oportunidades de treinamento e progressão na carreira;
- Adotar exaustivamente a informática e, em especial, a tecnologia da internet para auditoria, compras, pagamentos e todo tipo de registros oficiais. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 266 e 267).

Conforme a análise do autor, as características da gestão que se perpetuou durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, apresentou o modelo de gestão gerencialista que pressupõe um Estado democrático, por existir organizações ativas da sociedade civil bem como a sua participação em tomadas de decisões. Embora haja esse processo democrático permanente na composição dos órgãos de acompanhamento e controle social, como por exemplo, as associações, os sindicatos, conselhos dentre outros canais, William Plowden salienta:

o caráter e o estado de desenvolvimento da sociedade civil são relevantes porque afetam o caráter da administração pública de várias e diferentes maneiras. Primeiro as instituições que compreendem a sociedade civil aumentam enormemente a quantidade e a qualidade da comunicação de duas vias entre o governo e o cidadão [...]. Segundo, essas instituições são canais pelos quais os governos, por sua vez, podem interrogar ou informar grupos de cidadãos com interesses específicos. (WILLIAM PLOWDOEN, 1997, p. 4 apud BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 267 e 267).

A gestão nos governos citados tem também como característica a participação da sociedade civil no acompanhamento dos planos/programas/projetos criados e implementados nos respectivos governos. Essa socialização por meio desse mecanismo de participação, para Demo (2009), é uma ordem política, como condição à participação, como incubadora da cidadania, como processo formativo.

Essa reforma da gestão pública implantada nos governos organizou o Estado, como também adequou o regime democrático ao qual deve servir como ferramenta, bem como utilizou-se de meios adequados para alcançar os objetivos pretendidos enquanto União, mas também fortaleceu o regime de colaboração entre os entes federados, conforme a Constituição Federal de 1988 definiu entre os níveis de governos como princípio base para a organização de políticas educacionais.

Na visão de Haguette (1989, p. 27), a partir da Constituição de 1988, o regime de colaboração pode ser tomado como uma ação de “corresponsabilidade” entre os entes da federação. Isto é, ao reduzir a transferência administrativa e burocrática de responsabilidades, as ações desenvolvidas pelos estados e municípios para resolver a demanda educacional conforme a sua realidade local, estes terão autonomia e poder para enfrentar os desafios na educação. Os planos/programas/projetos têm a proposta de fortalecer o regime de colaboração, bem como os mecanismos de planejamento e de gestão.

### **3.1.1 Plano Nacional de Educação (2001 -2010)**

A elaboração e implementação do PNE (2001-2010) está respaldada na LDB nº 9.394/1996, que foi promulgada com o objetivo de regulamentar as disposições constitucionais referentes à educação, dentre as quais o acesso maior da população à educação, mediante a concentração de esforços e prioridades elencadas no Plano: ampliação e garantia de oferta de ensino obrigatório de modo a promover uma formação escolar mínima para o exercício da cidadania; adequação aos projetos pedagógicos às necessidades e carências da população escolar; promoção da formação continuada dos professores, de

maneira a melhorar a qualidade do ensino, ampliação ao acesso aos níveis de ensino anterior e posterior do ensino fundamental, inclusive o ensino superior.

Os diagnósticos, diretrizes e objetivos e/ou metas do PNE estão distribuídos, a saber, da seguinte forma: 1) Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio); 2) Educação Superior (financiamento e gestão da educação superior); 3) Educação de Jovens e Adultos – EJA; 4) Educação a Distância e Tecnologias Educacionais; 5) Educação Tecnológica e Formação Profissional; 6) Educação Especial; 7) Educação Indígena; e 8) Formação dos Professores e Valorização do Magistério.

No que concerne à participação da sociedade na implementação e acompanhamento do Plano, seu Art. 6º estabelece que,

Art. 6º – Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação (BRASIL, 2001).

Para a concretização do PNE seria imprescindível que a sociedade se mobilize e participe da sua implementação, dessa forma, os entes federativos tem o dever de informar e permitir o acesso da população durante todo o processo. Essa mobilização e participação da sociedade nesse processo de implementação do Plano, é característica da gestão democrática. Nessa direção, Lima entende que participação deve ter:

Por referência um projeto político democrático, como afirmação de interesses e de vontade, enquanto elemento limitativo e mesmo inibidor da afirmação de certos poderes, como elemento de intervenção nas esferas de decisão política e organizacional, fator quer de conflitos, quer de consensos negociados. Por isso rejeita uma concepção imanentista de participação, admitindo-se a não participação, e se orienta o seu estudo na perspectiva de um fenômeno social e político que, enquanto tal, e dadas as suas repercussões em termos de poder, não é um pressuposto, ou um dado mais ou menos onipresente. (LIMA 2006, p. 71)

Além da participação, a gestão democrática pressupõe autonomia que não pode ser decretada. É uma autonomia buscada, construída e abrange duas dimensões. Isso significa que pode ser tanto institucional, como também autonomia dos atores sociais que estão inseridos desde enquanto sistema

educacional como na escola, podendo construir a cidadania por meio de suas ações.

Conforme a Lei nº 10172, de 9 de janeiro de 2001, com a aprovação do PNE, estabelece que a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração projeto político pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares equivalentes. Nesse sentido, o Plano subsidia a participação da sociedade da civil para com o acompanhamento das atividades desenvolvidas nas escolas por meio de conselhos e projetos da escola, para Demo (2009) participar significa redistribuir bens e poder.

### **3.1.2 Plano de Desenvolvimento de Educação (2007)**

O Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) foi criado também no governo Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2007, tendo o objetivo de diminuir as desigualdades sociais e/ou econômicas através da educação. O PDE foi elaborado como um plano macro, apresentando propostas que abarcassem e orientassem os demais planos/projetos/programas mais peculiares a cada demanda estadual e municipal, procurando atender a particularidade educacional diagnosticada por cada ente federado.

Silva (2015) resume o PDE da seguinte forma:

O PDE foi apresentado como esforço de articulação de um conjunto de ações e programas, que abrangem as diferentes distintas etapas, níveis e de ensino, na perspectiva de se construir uma ação governamental cada vez mais integrada e articulada, a partir de uma visão sistêmica e de longo prazo da educação. Ao preconizar o princípio desse tipo de visão e enfrentamento e tratamento de questões do campo educacional, o MEC sinalizava para uma ruptura com aquelas visões fragmentadas que tendem a pensar a educação a partir do que é por ele definido como “falsas oposições, como, qualidade x quantidade; diversidade x unidade, educação básica x educação superior; formação humana x formação profissional, dentre outras.” (SILVA, 2015, p. 5)

O PDE possui seis pilares que são considerados fundamentais no cumprimento de suas metas que são, a saber: a) visão sistemática da educação;

b) territorialidade; c) desenvolvimento; d) regime de colaboração; e) responsabilização; e f) mobilização social, que são desdobramentos decorrentes dos princípios e objetivos constitucionais. A partir destes pilares, foram organizados programas distribuídos em eixos que subsidiam a Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional e Alfabetização. Dessa forma, foram elaborados programas: Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional e Tecnológica; e Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

Entende-se que o PDE contém uma visão sistêmica do que se pretende desenvolver no campo educacional, dessa forma, o próprio documento é intitulado como “O Plano de Desenvolvimento da Educação Razões, Princípios e Programas” (BRASIL, 2007, p. 9-10):

O PDE procura superar falsas oposições por meio de uma visão sistêmica da educação. Com isso, pretende-se destacar que a educação, como um processo de socialização e individualização voltado para a autonomia, não pode ser artificialmente segmentada, de acordo com a conveniência administrativa ou fiscal. Ao contrário, tem de ser tratada com unidade, da creche a pós-graduação, ampliando o horizonte educacional de todos e de cada um, independentemente do estágio em que se encontre no ciclo educacional. A visão sistêmica da educação, dessa forma, aparece como corolário da autonomia do indivíduo. Só ela garante a todos e a cada um o direito a novos passos e itinerários formativos. Tal concepção implica, adicionalmente, não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de política pública disponíveis. Visão sistêmica implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente.

O documento (PDE) ressalta as razões, princípios, visão sistêmica na educação, nota-se também a sua preocupação da participação da sociedade, tornando-a responsável no acompanhamento das metas dos planos/programas/projetos, como também, fazendo-a que cumpra os seus deveres previstos na CF/1988, considerando que um dos seus propósitos é a mobilização social. Dessa forma, o PDE ressalta:



Se a educação é definida constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento de educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação.” (BRASIL, 2007, p. 11).

Diante disso, é essencial a mobilização social no que tange ao desenvolvimento das políticas educacionais, pois participação da sociedade mediante tal mobilização é primordial desde a sua incorporação enquanto cidadão, valores, e, cumprimento do que já está estabelecido desde a CF/1988. Para GRACINDO (2005), a qualidade da educação na visão socialmente referenciada busca compreender a relevância social da construção de conhecimentos e de posturas, portanto, é importante esse exercício político-participativo, para que haja uma construção de uma prática social coerente com os interesses sociais coletivos.

### **3.1.3 Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007)**

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um documento do governo federal que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído pelo Decreto Federal nº 6.094/2007. O Plano de Metas estabelece um novo regime de colaboração entre os entes federados, por meio de programas e ações de assistência técnica e financeira, incluindo a participação da família e da comunidade e com vistas à melhoria da qualidade da educação brasileira.

A adesão por parte dos municípios e estados ao Compromisso é voluntária e “implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB” (BRASIL Nº 6.094/2007), observando as 28 diretrizes que orientam as ações do Plano de Metas.

As diretrizes instituídas no referido Plano de Metas visam ações, como: focalizar a aprendizagem; alfabetizar as crianças até os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente, por meio da frequência e do desempenho em avaliações periódicas; combater a repetência e a evasão

escolar; ampliar formas de permanência do aluno na escola; garantir a inclusão e permanência de alunos especiais; instituir programas de formação inicial e continuada para os professores; implementar o plano de carreira, cargos e salários dos profissionais da educação; elaborar planos de educação e Conselhos Educacionais, se inexistentes; promover a gestão democrática nas redes de ensino; promover a criação e apoio aos Conselhos Escolares; entre outras diretrizes (BRASIL, 2007).

### **3.1.4 Plano de Ações Articuladas (2007-2010) e (2011-2014)**

O Plano de Ações Articuladas (PAR) consiste num planejamento de ações para a educação, em que cada estado e município se organiza para implementar ações por um período de quatro anos, sendo, por isso, considerado um plano plurianual. Com o conjunto de ações, pretende-se promover impactos em cada dimensão da educação, nos seguintes eixos: gestão educacional, formação de professores e profissionais da educação, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos.

O PAR tem o intuito de promover mudanças significativas na gestão e processos educativos quando a União de certa forma induz para que os entes federativos assinem o termo de adesão “voluntária” ao Plano de Desenvolvimento da Educação e ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação para que haja o repasse dos recursos financeiros e recebam apoio técnico do MEC, estabelecido pelo Decreto nº 6.094/2007.

No primeiro Plano de Ações Articuladas (2007-2010) a participação da sociedade ainda não era colocada em prática durante a vigência deste plano, embora tenha sido realizado um monitoramento e acompanhamento das ações, mas ficou centralizado e restrito as secretarias educacionais de cada ente federado. Sendo assim, a mobilização social e a participação ficaram condicionadas na diretriz XXVIII que o Plano de Metas.

No segundo PAR (2011-2014), o processo de planejamento adotou uma forma com o intuito de verificar e acompanhar as ações que o Plano anterior tinha realizado ou não, por meio do diagnóstico local da rede de ensino. Dessa forma, os entes federados têm a oportunidade de verificar e rever seu planejamento com base do que já foi trabalhado, dentro das referidas dimensões

que o PAR contempla, assim foi criado o indicador Comitê Local do Compromisso que compõe a dimensão da Gestão Educacional na área da gestão democrática.

Portanto, em âmbito nacional e em forma de Lei 12.695 de julho de 2012 foi criado o Comitê:

Art. 3º Fica instituído o Comitê Estratégico do PAR, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de definir, monitorar e revisar ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União assegurada a representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação – CONSED e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, na forma de regulamento.

§ 1º A inclusão ou atualização das ações do PAR pelo comitê de que trata o caput poderá implicar a revisão do termo de compromisso a que se refere o § 1º do art. 4º (BRASIL, 2012).

O Comitê do PAR tem o objetivo de deixar transparente e democrático o acompanhamento das ações, como também no que se refere às transferências dos recursos por meio de compromissos que tem o intuito reforçar o que foi pactuado e as responsabilidades dos entes federativos. Para Farenzena e Marchand (2014, p. 801), a partir da lei, evidenciam-se “tendências de incorporar representação mais orgânica das esferas subnacionais nas decisões”, então faz-se necessário que cada ente assuma a responsabilidade e cumpra o que está imposto na lei, já que aderiu ao PAR para receber os recursos.

Segundo Sena (2013, p. 140), isso “se dá pelo fato de que instâncias federativas passam ter a participação na formulação das políticas”, ou seja, se cada lei, plano, projeto, dentre outros, são implementados, e cada estado e município tem que cumprir o que foi estabelecido, assim, é imprescindível que estes participem das devidas elaborações para que a sua execução seja atendida conforme o que cada ente almejou e/ou planejou de acordo com a sua realidade local.

Logo, pode-se compreender que essa é uma forma de descentralizar o que vem sendo instituído nos PDE/Plano de Metas, que são planos mais macro/centralizador, e o PAR (2011-2014) de certa forma implica com essa nova configuração que o CLC trouxe, desde as análises e acompanhamento das ações do documento, que tipo de relação é estabelecida entre secretarias de educação com a sociedade, visando a participação da sociedade na formulação

das políticas educacionais, e assim, sejam dadas as devidas condições materiais e acesso para a democratização da gestão.

### **3.2. Plano de Ação Articuladas (2007-2010) e (2011-2014): as diretrizes políticas e de gestão**

O PAR foi estabelecido conforme o Decreto nº 6.094/2007, no segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, período em que a educação vivenciava uma nova experiência na modernização da gestão educacional, tendo como uso estratégias em uma nova gestão pública, que teve criações de índices para controlar os resultados educacionais, a saber: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Exame Nacional de Cursos –, no ensino superior. Dentre outras mudanças na gestão, a descentralização dos serviços educacionais para cada ente federativo assumir e gestar conforme a sua organização, dessa forma, promoveu-se um novo padrão de relacionamento entre União, estados e municípios, e conseqüentemente com a sociedade civil que passou a vivenciar mais de perto a consolidação dos planos, projetos e programas, bem como a nova gestão adotada por cada ente.

Embora as características que esse novo tipo de gestão apresenta tenham como denominação a gestão democrática – que prima pela descentralização, autonomia, participação da sociedade civil nas decisões educacionais –, ela segue uma tendência internacional de transformações, presentes nas sociedades capitalistas, tendo como fundamento para tais transformações orientações da nova gestão pública, mas com o intuito de aperfeiçoar a gestão, aumentar a eficiência, eficácia, efetividade e controle social das políticas educacionais, ou seja, apresenta características da gestão gerencialista, ou seja, no PAR, encontra-se um hibridismo entre a gestão democrática e a gerencialista.

Ocorre em paralelo um cenário de debate sobre a importância da gestão democrática para que haja uma consolidação do que está previsto na Constituição Federal de 1988 em forma de lei, mas, na prática, o que acontece de fato é uma gestão gerencialista que permite que a União controle e regule o que foi destinado enquanto atividades e/ou obrigações atribuídas aos estados e municípios, por meio de conselhos de controle social e comitês.

Porém, no âmbito das políticas educacionais, esse hibridismo pode ser encontrado em outros documentos definidores, o que pode ser uma dificuldade de cumprimento da LDB 9394/1996, por exemplo, que estabelece a gestão democrática em sua organização, seja no âmbito escolar ou enquanto sistema de educação, mas com elementos gerenciais em sua descentralização e execução de serviços.

No tocante a gestão democrática, verifica-se diversos indicadores que criam e estimulam a participação da sociedade na educação, como também se evidencia indicadores que apontam para a gestão gerencial no contexto do PAR –, a pactuação ou contrato de gestão. Para Castro e Pereira:

[...] essa forma de contrato objetiva alcançar melhores resultados administrativos, relacionados a criação de novos instrumentos no âmbito do Direito Público. [...] O contrato de gestão também deve definir o que fazer após a avaliação, em termos de penalidades, premiações ou formas de corrigir erros. Em suma, o contrato de gestão constitui um instrumento que permite tanto uma aferição mais rigorosa da eficiência, eficácia e a efetividade, bem como o aumento da transparência da administração pública, considerando que a sociedade pode saber, de antemão, quais são, de fato, os objetivos de cada órgão público, seus resultados e o que poderá ser feito para, se necessário, mudar o mau desempenho (2016, p. 65).

Embora possa haver dificuldade em mediar alguns objetivos que possa carregar na avaliação dos contratos que privilegie apenas os aspectos quantitativos, de acordo com Araújo e Pinheiro (2010, p. 64), “o contrato de gestão é um dos mecanismos mais utilizados no novo paradigma da gestão pública que considera a contratualização uma das formas mais eficientes de instruir uma gestão por resultados”. No contexto da educação, nos anos 2000, que foi criado diversos planos/programas/projetos, com a estruturação e forma de gestão, essa “nova” lógica traz os conceitos de eficiência e eficácia, em busca de bons resultados, porém, controladora em sua criação e implementação de ações. Por isso, as metas são criadas nos planos, afim de que os municípios fiquem presos a estas, caso não cumpram, ficam sem receber os recursos financeiros oriundos da União.

Os documentos relativos ao PAR são instrumentos de consolidação de ações, nota-se que é um documento que foi discutido e planejado pela esfera central, então não se considera de fato as particularidades de cada ente

federado, já que cada município e/ou estado que adere e elege sua pontuação em cada indicador vai ser gerado uma ação para atender tal indicador, mas o que se observa é que muitas vezes o indicador não corresponde à realidade local. Ressalta-se que o PAR já teve duas versões, 2007/2010 e 2011/2014, o art. 2º da Lei nº12.695/2012 define que “o PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico<sup>9</sup> do PAR” (BRASIL, 2012).

O PAR é o planejamento baseadas em um diagnóstico realizado pelos municípios e estados que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (2007), e está organizada em quatro dimensões: 1) Gestão Educacional; 2) Formação de Professores e Profissionais de Serviços e Apoio Escolar; 3) Práticas Pedagógicas e Avaliação; e 4) Infraestrutura e Recursos Pedagógicos. Cada dimensão desdobra-se em áreas, que, por sua vez, apresentam indicadores que possuem um critério de pontuação que varia numa escala de 1 a 4, especificando aspectos ou características da realidade educacional a ser observada, analisada e avaliada, podendo gerar ações e subações que se caracterizam no âmbito das Secretarias de Educação e das escolas por meio de programas, com apoio técnico ou financeiro da União ou, sem estes apoios, uma vez que há ações somente de competência do município, com o objetivo de cumprir os resultados definidos pela equipe técnica de elaboração do PAR apresentados nos instrumentos de campo.

No PAR 2007-2010, foram 52 indicadores e, no PAR 2011-2014, configuram-se 82 indicadores, ou seja, teve um aumento considerável de 30 indicadores, para que assim atendessem melhor a demanda educacional, diagnosticando o que ainda é necessário para cada ente federado adere que ao Plano, visando à melhoria da qualidade educacional com base nas referidas dimensões. Estas ações que cada indicador atribui conforme a sua pontuação

---

<sup>9</sup> O Comitê Estratégico, presidido pelo Secretário Executivo do Ministério da Educação, é composto por um representante titular e um suplente, dos seguintes órgãos: a) Secretaria de Educação Básica (SEB); b) Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC); c) Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); d) Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE); e) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); f) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); g) Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (BRASIL, 2012, p. 3).

são essenciais para garantir o nível de aprendizagem contínuo e com qualidade social.

Especificamente, a atribuição da pontuação 1 indica a inexistência do que trata o indicador em questão; a pontuação 2 expressa a existência de uma situação crítica, com mais aspectos negativos do que positivos; o critério de pontuação 3 sugere que os aspectos positivos são predominantes, mas ainda há negativos, gerando ação; e, por fim, a pontuação 4 significa a presença de situações satisfatórias, mas é necessário ações para manutenção e/ou acompanhamento dos trabalhos já desenvolvidos.

O município deve realizar a coleta de dados sobre a situação concreta das escolas a partir do Levantamento da Situação Escolar (LSE), sistema desenvolvido pelo MEC que passa a subsidiar as ações do PAR, e com o resultado do diagnóstico, é elaborado um conjunto de ações para combater os problemas encontrados. Diante disso, os municípios recebem assessoria técnica e/ou financeira do Ministério da Educação (MEC) para pôr em prática essas ações. Para Farenzena (2012, p. 14), a assistência técnica compreende a “disponibilização de levantamentos, estudos, avaliações, exames, cursos, assessorias”, sem envolver transferência de recursos.

Como proposta para elaboração do PAR, desde o diagnóstico da realidade local, como as informações que constam no próprio documento, o plano sugere o envolvimento numa discussão conjunta entre os membros da equipe local, composta por dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria de educação, e representantes de segmentos escolar, por exemplo, gestor, professor, coordenador e/ou supervisor escolar, técnico administrativo da escola, conselho escolar, dentre outros, para que assim seja colocado em prática a orientação que o MEC oferece por meio dos técnicos envolvidos nesse processo, que o PAR seja elaborado com base no PNE, no Plano Municipal de Educação (PME), o PDE, Plano de Metas, as resoluções do Conselho Deliberativo (CD) do FNDE – que dispõem sobre a operacionalização do apoio financeiro do MEC através do PAR.

A participação desses segmentos representativos que o PAR sugere desde a elaboração, como no acompanhamento e avaliação das ações executadas, Demo (2009) entende que participação é um exercício democrático, é através dela que a sociedade aprende a eleger, estabelecer rodízio no poder,

exigir a prestação de contas, acompanhar as ações e desburocratizar. Embora, o que seja proposto pelo PAR acaba sendo algo limitado e/ou restrito para o alcance da sociedade, mas se houver esse exercício que deve ser contínuo, os desafios existentes para a democratização dos planos/programas/projetos vão diminuindo e sociedade adquire mais visibilidade para estas ações.

Após a realização de todo o processo de elaboração e diagnóstico do PAR, para o município garantir os recursos da União solicitados por meio das ações nos respectivos indicadores pontuados 1 ou 2, são estabelecidas condições para o município, que são: 1) o município envia as informações das ações para melhorar a qualidade educacional da rede de ensino, dentro de um prazo estabelecido pelo MEC; 2) o município recebe a consultoria do MEC, garantindo a participação dos administradores municipais e de representantes da sociedade civil durante a formulação do Plano; e 3) cria-se o Comitê Local do Compromisso conforme o Decreto nº 6.094/2007. Portanto, para a criação do comitê, bem como a participação da sociedade passa por todo processo regulado pelo MEC, porém, sob responsabilidade do município para usufruir das ações que o PAR oferece para melhorar a educação na rede.

Segundo Cruz (2012), a transferência de recursos ocorre mediante três ações de assistência financeira: a) direta, em que o governo central executa o financiamento de uma política, repassando os produtos ou serviços às unidades governamentais; b) automática, na qual o programa tem amparo em lei federal, sendo que a “automaticidade está determinada pela dispensa de convênio, contrato, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, embora sempre seja exigido algum tipo de ação do pleiteante” (CRUZ, 2012, p. 6) como adesão ou atualização do cadastro para repasse de recursos; e c) voluntária, na qual o repasse de recursos “decorre de convênios para o financiamento de projetos educacionais” (CRUZ, 2012, p. 6) com instituições federais, estaduais, municipais e organizações não governamentais, sem que seja proveniente de determinação constitucional.

Com essa dinamicidade e interação entre os entes federativos, com a descentralização de recursos e responsabilidades, ou seja, o regime de colaboração que o PAR proporciona, FRANÇA (2016) ressalta que a concepção do regime de colaboração a partir das distribuições de ações de estratégias que cada ente federado possui, da assistência técnica e financeira do MEC, cabe a



cada prefeitura municipal e governo estadual, além das parcerias, gerenciar todos os recursos financeiros, inclusive os do Fundeb, que tem o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica.

### **3.3. O Comitê Local do Compromisso: a participação no acompanhamento dos Planos**

No PAR (2007-2010) não se teve um indicador específico nem uma comissão criada para acompanhar as ações desse primeiro Plano. Como constata Silva (2015, p. 114), “a falta de uma estrutura de acompanhamento das ações com amplitude que é o PAR pode comprometer o processo ou o sucesso do programa”.

Todavia, no segundo PAR, foi criado um indicador que contemplou a função de monitorar e acompanhar as ações do documento, que é o indicador “Comitê Local do Compromisso (CLC)” que tem como função garantir a participação da população pautada na construção de alianças e parcerias com diversas organizações, entidades e movimentos sociais, tendo em vista o acompanhamento das temáticas que englobam a política educacional.

O CLC foi criado bem antes do PAR introduzir esse indicador no documento, pois o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação já estabelecia que houvesse o Comitê para o monitoramento e acompanhamento das ações, visando a XXVIII diretriz do seu documento:

Art, 2º [...] XXVIII – organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, DECRETO Nº 6.094/2007).

Essa diretriz faz menção à organização do CLC. É notório a preocupação para que a sociedade civil e seus demais seguimentos se mobilizem e participem no acompanhamento das metas dos planos aderidos e desenvolvidos em sua realidade local, já que está estabelecido como uma das diretrizes do referido decreto. Para Moraes:

A participação torna-se um elemento essencial de inserção dos atores sociais em questões que podem modificar uma realidade pré-determinada por diversos fatores socioeconômicos e culturais, pois na atual conjuntura vivenciamos a formulação e execução de políticas no âmbito social, os quais privilegiam a participação como um dos instrumentos que subsidiam a democratização do processo de tomada de decisão (MORAIS, 2006, p. 147).

A participação se concretiza mediante a inserção dos sujeitos e, para isso, é necessário que primeiramente eles tenham a informação e/ou acesso que existe o CLC, para que assim eles pertencer a esse âmbito restrito que a União por muitas vezes centraliza desde a sua elaboração, execução e avaliação dos planos/programas/projetos, pois é importante a participação social nesse processo. A participação só será plena quando a sociedade civil for devidamente representada e atuar nas políticas públicas educacionais.

Os indivíduos organizam-se socialmente implicando, além de se organizarem a nível social, passa-se por um estágio de preparo de políticas das sociedades humanas, muitas vezes vivenciadas sem ser percebidas mediante as ações tanto individuais quanto coletivamente, mas se reparadas, podem assegurar e estruturar para que os interesses humanos sejam protegidos e/ou idealizados, em face dos conflitos originados pelas diversas relações que estes constituem no cotidiano. Sobre o assunto Gramsci (1981, p. 39) destaca que “o indivíduo não entra em relação com outros homens por justaposição, mas organicamente, isto é, medida em que passa a fazer parte de organismos, dos mais simples aos mais complexos”.

A participação mediante a criação do CLC no acompanhamento das ações do PAR foi oficialmente considerada por meio de um indicador somente no documento vigente de 2011-2014. Encontra-se na área 1 – Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, no sétimo indicador: *Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso*. O Comitê é representado por segmentos do governo municipal, tendo como o objetivo de mobilizar a sociedade e acompanhar, em parte, as metas de evolução do IDEB”.

O quadro 9 irá mostrar a quantidade de subações e as competências que executam a ação gerada nesse indicador, conforme o Guia Prático de Ações<sup>10</sup>,

---

<sup>10</sup> No Guia Prático de Ações estará todos os programas disponibilizados pelo MEC e suas autarquias, com ações de assistência técnica e/ou financeira do MEC e que podem ser

documento elaborado para orientar a definição de ações que comporão o Plano de Ações Articuladas nos municípios para o período de 2011 a 2014.

---

solicitados pelos municípios em seus respectivos Planos, além de subações com execução do próprio município.

**Quadro 1 – Indicador: Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso – subações do PAR (2011-2014).**

Dimensão 1: Gestão educacional								
Área 1 – Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino								
Indicador 7 – Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso								
No.	Descrição da subação	Estratégia de implementação	Execução	Programa	Unidade de Medida	Cronograma	Monitoramento	Grupo de atendimento
1	Definir as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições) para elaboração dos atos normativos e sua publicização.	Estudo do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas do PDE; e elaboração de uma minuta de portaria com as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições), a ser encaminhada para publicação pelo prefeito municipal.	Município	Outros	Documento (s)	Global	Monit. Técnico	Todos os municípios
2	Convidar os diversos segmentos - do governo municipal e da sociedade civil - para comporem o Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições), formalizando os representantes de cada segmento.	Envio de ofícios para os segmentos listados na minuta de portaria para instituição do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições) – do governo municipal e da sociedade civil – para convidá-los a integrar o referido grupo, informando sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação, sobre as atribuições do Comitê (ou câmara do CME) e solicitando a indicação dos representantes de cada segmento (titular e suplente).	Município	Outros	Documento (s)	Global	Monit. Técnico	Todos os municípios
3	Publicar o(s) ato(s) normativo(s) referente(s) à criação do Comitê Local do Compromisso (ou à atribuição de suas funções ao Conselho Municipal de Educação) e a sua composição.	Encaminhamento do(s) ato(s) normativo(s) para publicação após a resposta dos diversos segmentos convidados a comporem o Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições).	Município	Outros	Documento (s)	Global	Monit. Técnico	Todos os municípios
4	Reunir os integrantes do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições) para formalizar sua atuação com a criação do regimento interno e a definição do calendário das atividades.	Agendamento e realização da primeira reunião do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições) para a criação do regimento interno e a definição do calendário das atividades.	Município	Outros	Reunião (ões)	Global	Monit. Técnico	Todos os municípios
5	Acompanhar a atuação do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu suas atribuições).	Leitura periódica das atas de reunião do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu suas atribuições), em reuniões entre o(a) dirigente municipal de educação e sua equipe, para providências, quando for o caso.	Município	Outros	Reunião (ões)	Global	Monit. Técnico	Todos os municípios
6	Incentivar o Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu suas atribuições) a acompanhar, em cooperação com a Comissão Gestora, o desenvolvimento do Plano de Ação do Território Etnoeducacional da Educação Escolar Indígena (quando for o caso), respeitando as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.861/2009, que dispõe sobre a educação escolar indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais e dá outras providências.	Participação de representantes do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu suas atribuições) em reuniões de avaliação, acompanhamento e reformulação da execução do Plano de Ação Territorial.	Município	Outros	Reunião (ões)	Global	Monit. Técnico	Todos os municípios

Fonte: Guia Prático de Ações para os Municípios (MEC, 2011).

O quadro 9 apresenta a ação gerada nesse indicador, que pode subsidiar até seis subações, sendo a execução de todas estas sob a responsabilidade do município, com monitoramento técnico e propondo atender a todos os municípios que aderiram ao PAR.

A primeira subação tem como proposta definir as competências, a composição e o funcionamento do CLC para os atos normativos e sua publicização, tendo como estratégia de implementação o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas do PDE; e elaboração de uma minuta de portaria com as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições), a ser encaminhada para publicação pelo prefeito municipal.

A segunda subação consiste em convidar a todos da sociedade civil para compor o CLC. Todavia, constata-se que isso não acontece, uma vez que a composição do Comitê se restringe a representantes técnicos de diferentes instâncias da educação, ficando de fora a comunidade escolar, que em sua maioria sequer sabe da existência do PAR, bem como do CLC. Como estratégia, esta subação tem o intuito de enviar ofícios listados, ou seja, já definidos mediante a minuta de portaria para instituição do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições) – do governo municipal e da sociedade civil – para convidá-los a integrar ao referido grupo, informando sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação, sobre as atribuições do Comitê.

A terceira subação do documento se refere à publicização dos atos normativos sobre a criação do CLC, para que assim os técnicos educacionais e representantes de segmentos sejam oficialmente convidados para comporem o Comitê. Em relação ao contexto desta pesquisa, nota-se que o meio de divulgação utilizado ainda é frágil, considerando que apenas um mecanismo é utilizado para publicar os atos normativos e consolidar a composição do CLC.

A quarta subação do Guia Prático de Ações traz a importância de reunir os integrantes do CLC, para que as atribuições estejam de acordo com o regimento interno, estabelecendo um calendário de atividades e cronograma para que esse acompanhamento das ações seja eficaz e atuante. Como estratégia para essa subação, o guia sugere que seja estabelecido o

agendamento da primeira reunião para a criação do regimento interno e o calendário de atividades do Comitê.

A quinta subação que o Guia dispõe versa sobre o acompanhamento e a atuação do CLC, ou seja, o objetivo a ser cumprido é o de que haja a participação dos diferentes segmentos de forma eficaz e sem dificuldades. Como estratégia de implementação, o documento sugere que seja feita leitura periódica das atas de reuniões e, para que existam essas atas, é necessário que as reuniões aconteçam e que os integrantes tenham disponibilidade para fazer o devido acompanhamento das ações do PAR.

O sexto e último indicador apresenta a subação de incentivar o CLC a acompanhar juntamente com a equipe gestora um desenvolvimento específico sobre o Plano de Ação do Território Etnoeducacional da Educação Escolar Indígena, respeitando as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.861/2009<sup>11</sup>, que dispõem sobre a educação escolar indígena, definem sua organização em territórios etnoeducacionais e dão outras providências. Utiliza-se como estratégia dessa subação, a participação de representantes do CLC para acompanhar reuniões de avaliação e também a execução das ações do referido Plano de Ação.

Mediante as referidas subações, observa-se que o Guia Prático de Ações possui um “leque” de subações e estratégias de implementação que abrange todo o processo e todas as características para acompanhamento e atuação do CLC, a fim de que este funcione de forma bem estruturada e eficaz. No contexto desta pesquisa, tais objetivos foram contemplados apenas parcialmente em relação ao que a concepção de gestão democrática defende, pois a composição do Comitê ainda é restrita somente para entidades convidadas a compô-lo e o devido acesso da sociedade civil não existe, além de só existir um mecanismo de publicização dos atos normativos.

Sobre a participação na concepção da gestão democrática, França (2004, p. 145) destaca que

---

<sup>11</sup> Decreto nº 6.861, DE 27 DE MAIO DE 2009, dispõe sobre a Educação Escolar Indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais, e dá outras providências. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, e tendo em vista o disposto no art. 231, ambos da Constituição, e nos arts. 78 e 79 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e no Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004,

A gestão democrática da educação é focalizada através da descentralização dos processos decisórios com a participação de todos os segmentos da sociedade, que devem contribuir, controlando e avaliando as ações implementadas e a utilização de recursos públicos na política educacional.

A participação só é efetiva quando todos os segmentos da sociedade atuam, desde a elaboração, passando pela implementação, até chegar a avaliação dos planos/programas/projetos.

Outro ponto a se destacar é que não há nenhuma subação que contemple especificamente a XXVIII diretriz que o Decreto 6.094/2007 do Plano de Metas do Compromisso traz, que versa sobre a mobilização social e o acompanhamento da evolução do IDEB.

#### **4 – PAR (2011-2014): O COMITÊ LOCAL DO COMPROMISSO NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NATAL/RN.**

Esse capítulo analisa o documento do Plano de Ações Articuladas (2011-2014) como fonte de esclarecimento político e como experiência em processos e práticas socioeducativas da rede municipal de ensino de Natal/RN.

A dimensão analisada é a Gestão Educacional, na qual as ações desenvolvidas têm a participação do Comitê Local do Compromisso. Essa participação seria contrastada com os relatos de representantes, pois a participação da sociedade no acompanhamento das ações é primordial para que haja uma gestão democrática, mesmo que seja apenas no acompanhamento do Plano, uma vez que, na elaboração do documento e no levantamento dos dados sobre a realidade local, a sociedade não tem participação alguma, tampouco se tem o conhecimento de que tais planos estão sendo elaborados e/ou executados. O que se tem observado é que, para esse processo, o PAR fica centralizado enquanto União (na elaboração do documento em esfera “macro) e também em sua construção, quando se restringe apenas a técnicos educacionais, a gestores, a professores e a funcionários de estados e municípios (para adaptação do documento de acordo com a demanda educacional).

A ideia de que haja a participação da sociedade civil na preparação dos planos/programas/projetos é defendida também por Lobo (1990, p. 09), quando ela diz que o Estado precisa render-se à “participação da população organizada, criando mecanismos políticos institucionais de articulação, canais orgânicos de comunicação constante e aceitando as pressões e o controle daí advindos”. O PAR é a prova de que o Estado ainda não aceita a participação completa da população, seja na elaboração, na execução, no acompanhamento das ações ou na avaliação.

##### **4.1. Caracterização socioeconômica e educacional do município**

O município de Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte, está localizado na mesorregião do Leste Potiguar. Conforme dados do IBGE (2010), a população da referida cidade, no ano de 2010, era de 803.739 habitantes, com estimativa de que, no ano de 2018, a população fosse de 877.640 habitantes.



Ainda conforme o IBGE (2010), seu IDHM, em 2010, era de 0,763 e o PIB *per capita*, R\$ 24.029,17 (2015).

Conforme mencionado no capítulo introdutório, nesta pesquisa, são analisados os dados educacionais da rede municipal de ensino dos anos 2012 e 2015<sup>12</sup>. Sendo assim, o quadro 2 contempla, especificamente, os dados educacionais de 2012 no ensino pré-escolar e ensino fundamental (anos iniciais), referentes à quantidade de docentes, de escolas e de alunos matriculados.

**Quadro 2 – Dados educacionais da rede municipal de Natal/RN dos anos de 2012 e 2015**

		2012	2015
<b>Docentes</b>	Ensino Pré-Escolar	410	395
	Ensino Fundamental	1.883	1.631
<b>Escolas</b>	Ensino Pré-Escolar	78	74
	Ensino Fundamental	72	72
<b>Matrícula</b>	Ensino Pré-Escolar	6.723	7.133
	Ensino Fundamental	37.197	35.400

**Fonte:** Disponível em: <  
<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/pesquisa/13/5902?ano=2012/>>. Acesso em:  
 21. ago. 2018.

No ano de 2012, a rede municipal de Ensino pré-escolar possuía 410 docentes, enquanto a de ensino fundamental – anos iniciais/finais possuía 1.883, totalizando 2.293 professores. No ano de 2015, esse número total diminuiu para 2.026. Em relação à quantidade de escolas, o ano de 2012 apresentou 78 estabelecimentos de ensino no ensino pré-escolar e 72 de ensino fundamental, totalizando 150 unidades escolares. Em 2015, esse número caiu para 146, com todas as baixas ocorrendo na pré-escola, com redução de 4 instituições. Quanto ao número de matrículas, no pré-escolar, o número de alunos passou de 6.723 para 7.133, ou seja, um aumento de 410 crianças. No ensino fundamental, em 2015 haviam 1.797 alunos a menos do que em 2012.

<sup>12</sup> Os dados foram coletados no IBGE referentes aos anos de 2012 e 2015. Considerando o ano de vigência do PAR (2012) e o ano após (2015).

Analisando os números, observa-se que, no ensino fundamental, apresentou-se uma redução tanto na quantidade de professores quanto na de alunos matriculados, não havendo alteração apenas na quantidade de escolas. Quanto aos dados da modalidade pré-escolar, observa-se o aumento no quadro docentes e no de alunos matriculados, embora tenha ocorrido a diminuição de 4 escolas.

Quanto ao Ideb da capital norte-rio-grandense, os dados do quadro 3 (abaixo) apresentam um panorama do município em relação aos anos de 2009 a 2017.

**Quadro 3 – Ideb do Ensino Fundamental: anos iniciais e finais do município de Natal/RN**

Natal	Ideb Observado					Metas Projetadas			
	2009	2011	2013	2015	2017	2011	2013	2015	2017
<b>Anos Iniciais</b>	3.7	4.0	4.3	4.7	4.8	4.1	4.4	4.7	4.9
<b>Anos Finais</b>	3.2	3.2	3.2	3.6	3.5	3.5	3.9	4.2	4.5

**Fonte:** Disponível em:

<<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2432731>>. Acesso em: 21. ago. 2018.

O Ideb atingido pela rede municipal de Natal no Ensino Fundamental nos anos iniciais cresceu gradativamente nos anos iniciais, embora não tenha atingido a meta projetada para os anos de 2011 e de 2013. Em 2015, conseguiu atingir a meta projetada, porém, em 2017 apesar do crescimento tímido, não chegou a conseguir a meta estimada. No que se refere aos anos finais do ensino fundamental, não houve mudança de meta nos anos 2009, 2011 e 2013. Dessa forma, as metas projetadas para estes anos não foram superadas. Em 2015, apesar do aumento, a meta estimada para este ano era superior ao que foi alcançado. Por fim, no ano de 2017, houve a queda na nota, o que consequentemente fez com a meta estimada não fosse alcançada.

Nota-se que nos anos iniciais houve um crescimento gradativo entre 2009 e 2017, embora a média projetada tenha sido alcançada apenas no ano de 2015. Diante destes dados, é relevante considerar o crescimento comparado aos anos finais, que obtiveram a mesma nota (3.2) durante o período de 2009 a 2013 e

um único aumento na nota (em 2015), voltando a regredir nos dados de dois anos depois (2017).

Um dos objetivos do Comitê Local do Compromisso é acompanhar as notas do Ideb, considerando que este mecanismo de avaliação é parâmetro de qualidade de educação para o PAR. Mais especificamente, o Comitê verifica se as ações implementadas do PAR melhoraram a educação na rede municipal de Natal. Caso as ações não tenham sido implementadas, os integrantes se organizam para elaborar estratégias de cobranças para a implementação das ações, a fim de que as notas do Ideb melhorem.

#### **4.2. Diagnóstico do PAR (2011-2014) e a dimensão gestão educacional**

Os quadros que constam neste tópico apresentam o diagnóstico referente à dimensão gestão educacional em suas cinco áreas, levando em consideração os seus respectivos indicadores. Os indicadores que obtiveram critérios de pontuação 1 e 2 irão gerar ação imediata, pois apresentam situação crítica ou inexistente – será sobre estes que a análise aqui desenvolvida manterá o foco. Os indicadores com pontuação 3 e 4 geram ações também, porém não imediatas, pois são ações que servem para manter ou aprimorar o indicador que está em uma situação satisfatória.

### Quadro 4 – Área 1 – Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino

Área 1 – Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	Critério de pontuação	Descrição da Ação
Indicador 1 – Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação	3 – Quando existe o Plano Municipal de Educação (PME) e o acompanhamento e avaliação de suas metas, com a participação de professores e gestores, sem a presença de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação não é contínua e o acompanhamento é voltado à análise de aspectos apenas quantitativos.	Garantir a publicização do PME e acompanhar o cumprimento das metas do município, por meio de avaliações periódicas dos resultados obtidos.
Indicador 2 – Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)	3 – Quando existe o Conselho Municipal de Educação (CME), com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados: o CME zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SME no planejamento municipal da Educação, na distribuição dos recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais.	Apoiar a atuação do CME, incentivando-o a integrar novos segmentos na sua composição e a participar do planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais.
Indicador 3 – Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)	2 – Quando existem conselhos escolares em menos de 50% das escolas, pouco atuantes (existem apenas no papel) e seus representantes não são eleitos democraticamente. A secretaria municipal de educação sugere, mas não orienta a implantação dos conselhos escolares. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar os conselhos escolares, mas não recebem orientação para isso.	Orientar a criação dos conselhos escolares nas escolas que ainda não os implantaram, garantir condições de funcionamento, incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes e a eleição democrática de todos os seus segmentos.
Indicador 4 – Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de Alfabetização de Jovens e Adultos (AJA) e Educação de Jovens e Adultos (EJA), possuem Projeto Pedagógico, participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da SME e consideração das especificidades de cada escola.	3 – Quando 50% ou mais das escolas, considerando, inclusive, as de AJA e de EJA, possuem o PP, elaborado com a participação de alguns professores, mas sem a colaboração do conselho escolar. A SME apoia, orienta a elaboração, mas respeita as especificidades de cada escola.	Promover a revisão do PP nas escolas da rede que o possuem e a sua elaboração e implementação nas escolas que ainda não o fizeram, considerando as novas diretrizes do PNE, PME e as especificidades de cada escola.
Indicador 5 – Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	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 <sup>13</sup> e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para o Atendimento à EJA); o Conselho promove ampla publicidade à aplicação dos recursos.	Garantir condições para o funcionamento e atuação do Conselho do Fundeb (ou câmara de financiamento do Conselho Municipal de Educação), e promover ampla publicidade à aplicação dos recursos.
Indicador 6 – Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	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 praticamente atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.	Garantir condições para o funcionamento e atuação Conselho de Alimentação Escolar (CAE), incentivar e acompanhar a sua atuação.
Indicador 7 – Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso	<b>3 – Quando existe o Comitê Local do Compromisso (XXVIII diretriz do Plano de Metas do PDE) implementado ou o seu papel foi atribuído ao Conselho Municipal de Educação; o Comitê possui regimento interno, mas suas reuniões não são regulares; o Comitê é representado por segmentos do governo municipal e sociedade civil, mobiliza a sociedade e acompanha, em parte, as metas de evolução do IDEB.</b>	<b>Garantir condições para o funcionamento e atuação do Comitê Local do Compromisso, estabelecendo um calendário de atividades a ser divulgado a seus integrantes.</b>

Fonte: Documento PAR (2011-2014) do município de Natal/RN. Elaborado pela autora.

<sup>13</sup> Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar.

A análise do quadro 4 apresenta a área 1 - Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, com sete indicadores, critérios de pontuação e descrições das ações programadas. Os dados demonstram que, em Natal, a referida área possui seis indicadores com atribuição de pontuação “critério 3”, o que significa que o município se encontra em nível satisfatório, mas necessita de ação para manter ou aprimorar os referidos indicadores. Portanto, resta apenas um indicador *Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)* com o “critério 2”, ou seja, em estado crítico e necessitando de ação urgente para a resolução do problema. De acordo com o diagnóstico, as escolas da capital não tinham implantado os conselhos escolares ou os que existiam eram pouco atuantes ou não tinham feito eleição para terem representantes democraticamente escolhidos pela comunidade escolar.

Sabe-se que é indispensável a implantação dos conselhos escolares nas instituições de ensino, pois é por meio deles que os atores sociais e/ou conselheiros irão participar das deliberações administrativas, pedagógicas e financeiras que perpassam a gestão escolar. Nesse sentido, Silva e Barbosa Júnior (2017) ressaltam que o Conselho Escolar é o órgão máximo deliberativo da escola.

A área em foco neste primeiro quadro trata sobre a temática quem vem sendo discutida ao longo deste trabalho e traz indicadores que contemplam a necessidade da participação da sociedade civil para com as atribuições requeridas a cada Conselho deliberativo, que são especificadas em seus respectivos indicadores. Em relação ao indicador que apresentou “critério 2”, a ação gerada deve ser efetuada em caráter de emergência a fim de realizar a implantação dos conselhos escolares, como já mencionado acima. Mas destaca-se aqui também o indicador que menciona a importância da existência do Projeto Político Pedagógico (PPP) nas escolas, para que haja um planejamento coerente e seja considerada a realidade de cada comunidade escolar local, pois, como afirma Veiga,

o Projeto Político-Pedagógico, ao se constituir em processo democrático de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que supere conflitos, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e

autoritárias, rompendo com a rotina do mando impessoal e racionalizado da burocracia que permeia as relações no interior da escola (VEIGA, 2007, p. 13).

O último indicador da dimensão - *Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso (CLC)* – apresenta também características que demandam a participação de atores sociais que representam diversos segmentos, a fim de contribuir para a tomada de decisões, em reuniões organizadas, para que haja o acompanhamento da execução das ações geradas do PAR. O diagnóstico da rede de ensino para este indicador foi o “critério 3”, gerando uma ação para a manutenção do Comitê. Isto permite subentender que o Comitê existe e foi implementado, porém as reuniões não são realizadas de forma periódica. Diante disso, a ação foi gerada com o intuito de garantir as condições de funcionamento e a atuação do CLC, estabelecendo um calendário de atividades que deveria ser divulgado aos integrantes, a fim de estes pudessem acompanhar as ações oriundas do Plano. Para que isso aconteça, a participação e a atuação são fundamentais nesse processo. Sobre o assunto, López Yañez (et. al. 1994), afirma o seguinte:

A estrutura regula o acesso dos membros à tomada de decisões e à participação em geral, e garante a sobrevivência dos mecanismos democráticos face a qualquer forma arbitrária de poder. Daí que, quando associamos a estrutura com o exercício da autoridade, devemos ter em conta que a autoridade nas organizações democráticas adquire formas colegiais, participativas, que encontram nela a sua legitimidade e a sua defesa.

Ou seja, a periodicidade das reuniões associada à participação e atuação efetiva dos membros são fatores imprescindíveis para a manutenção do fazer democrático das ações estabelecidas pelos planos em análise.

A seguir, o quadro 5 apresenta indicadores referentes a área 2 – Gestão de pessoas –, que contempla nove indicadores.

### Quadro 5 – Área 2 – Gestão de pessoas

Área 2 – Gestão de pessoas	Critério de pontuação	Descrição da Ação
Indicador 1 – Quadro de servidores da Secretaria Municipal de Educação (SME)	2- Quando a SME possui, em sua estrutura organizacional, uma quantidade de servidores inferior a 50% do que seria necessário atender às demandas da SME, os servidores possuem, em parte, formação adequada ao exercício de suas funções e participam, ocasionalmente, de formação continuada.	A partir do planejamento da secretaria de educação, promover concurso para o provimento de cargos, cursos de qualificação para garantir aos servidores que já atuam a formação adequada ao exercício de suas funções, e cursos periódicos de capacitação em serviço para os servidores.
Indicador 2 – Critérios para escolha da direção escolar.	2 – Quando existem critérios para a escolha da direção das escolas, mas eles não consideram experiência educacional, mérito e desempenho; tais critérios não são e conhecimento de todos e não existe um ato legal para defini-los.	Estabelecer critérios claros, fundamentados em princípios democráticos, para a escolha de diretores escolares; publicar ato legal, publicizá-lo e garantir o provimento de todas as vagas disponíveis, de acordo com esses critérios, na rede municipal de ensino.
Indicador 3 – Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.	3 – Quando 50% ou mais das escolas da rede possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral; eles atendem a todas as etapas ofertadas. Esses profissionais orientam e auxiliam os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias de ensino.	Implementar um sistema de supervisão da rede escolar, provendo as vagas de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas da rede municipal de ensino, de forma a garantir a presença, em tempo integral, desses profissionais em todas as escolas.
Indicador 4 – Quadro de professores	2 – Quando menos de 50% das escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada, resultante de um planejamento que visa reduzir as remoções e substituições, evitando prejuízos ao aprendizado dos alunos, garantindo boas condições de trabalho ao professor e suprindo as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias; esse planejamento é feito a partir de um cálculo geral. Esse cálculo, porém, não considera o número de remoções ou substituições no quadro de professores e as tendências de crescimento de matrículas; o planejamento nem sempre contempla as diversas etapas de ensino ofertadas pela rede.	Implementar ações de planejamento na SME para todas as escolas, com vistas ao provimento das vagas de docentes da rede de ensino, procurando reduzir o número de remoções e substituições no quadro de professores das escolas.
Indicador 5 – Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.	4 – Quando existem regras claras e definidas para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação. Essas regras são de conhecimento e compreensão de todos. O servidor tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação e desempenho. As avaliações, tanto para o estágio de professores quanto aos demais profissionais são realizadas com a participação de membros externos ao seu sistema educacional; a avaliação considera aspectos relacionados à assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do projeto político e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos. O período do estágio probatório é visto como um momento ideal para complementar a formação do professor, orientar a prática docente e acompanhar o seu desenvolvimento.	Garantir a publicização do ato legal que contém as regras do estágio probatório de professores e demais profissionais da educação e o acesso ao servidor aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho.
Indicador 6 – Plano de carreira para o magistério.	4 – Quando existe plano de carreira para o magistério implementado, ele expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para o ingresso na carreira (por concurso público), avaliação e desempenho e critérios de evolução funcional por meio da trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê a composição da jornada de trabalho com hora-aula e hora-atividade.	Garantir a publicização do plano de carreira do magistério na rede municipal de ensino.
Indicador 7 – Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar.	1 – Quando não existe plano de carreira para os profissionais de serviço e apoio escolar.	Promover o debate com os diversos segmentos do governo municipal e sociedade civil para propor a implantação do plano de carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar na rede municipal de ensino.
Indicador 8 – Piso salarial nacional do professor.	4 – Quando existe o piso salarial para os profissionais do magistério, com valor referenciado na Lei 11.738/08, devidamente implementado. A legislação municipal que instituiu o piso expressa, com clareza, uma concepção de carreira: estabelece critérios de atualização anual dos valores e de evolução funcional, considerando níveis de formação dos profissionais e institui uma carga horária mínima para atividades de planejamento, coordenação e trabalho coletivo; o ato normativo é do conhecimento de todos.	Garantir a publicização da legislação vigente que trata do piso salarial para os profissionais do magistério no município.
Indicador 9 – Existência de professores para o exercício da função docente no Atendimento Educacional Especializado (AEE) complementar ao ensino regular.	2 – Quando existe professor em exercício da função docente no AEE em menos de 50% das escolas com matrícula de alunos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular, que acontece de forma acidental e não resultante de uma política de inclusão escolar implementada pela SME.	Assegurar as condições necessárias à oferta de AEE em todas as escolas com matrícula de alunos público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular (alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidade ou superdotação).

Fonte: Documento PAR (2011-2014) do município de Natal/RN. Elaborado pela autora.

A área 2 é a maior dentro da dimensão Gestão educacional. Conforme mencionado anteriormente, apresenta nove indicadores. De acordo com o quadro 5, o município de Natal apresenta três destes indicadores com a pontuação “critério 4” (nota máxima do PAR). Embora não haja a necessidade de ação urgente quando isso ocorre, o plano sempre elabora uma ação para manter estes indicadores com a nota que lhes foram atribuídas. Observa-se também que apenas um indicador atribuiu o “critério 3”, quatro indicadores atribuíram o “critério 2” (gerando ações urgentes para solucionar os indicadores que estão críticos) e uma única área possui um indicador com o “critério 1”, a que versa sobre o *Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar*, apresentando situação inexistente no município e, conseqüentemente, gerando uma ação imediata, a de promover o debate com os diversos segmentos da sociedade civil para que assim seja implantado o plano de carreira para atender aos profissionais da educação e de apoio escolar.

Com referência ao indicador *Piso Salarial Nacional do Professor*, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, alterou a Constituição Federal de 1988, em seu art. 206, o que representou um avanço significativo em relação a este aspecto. O texto atual enfatiza os seguintes postulados:

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;  
VII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

De maneira geral, esta lei dispõe sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2006). Segundo o diagnóstico do PAR, no indicador *Plano de Carreira do Magistério*, o município de Natal demonstra que está em sintonia com a Lei Federal nº 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei Federal nº 9.424/96, que disciplina o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e de outras providências.

Todavia, mesmo diante da extrema importância de se manter um quadro docente com qualidade, preenchido e atendendo toda a realidade escolar, de acordo com o PAR municipal, o indicador *Quadro de Professores* obteve o “critério 2”, gerando ação imediata para atender a demanda.



**Quadro 6 – Área 3 - Conhecimento e utilização da informação**

Área 3 – Conhecimento e utilização da informação	Critério de pontuação	Descrição da ação
Indicador 1 – Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino.	1 – Quando a SME dispõe de um sistema de gestão escolar informatizado, mas não está em rede e menos de 10% das escolas municipais o utilizam. Ou quando a SME não dispõe de um sistema informatizado de gestão escolar para integrar a rede municipal de ensino.	Implantar um sistema informatizado de gestão escolar para funcionar em rede na secretaria de educação e nas escolas municipais.
Indicador 2 – Conhecimento da situação das escolas da rede.	1 – Quando a SME dispõe de ferramentas ou instrumentos eficazes para o conhecimento da situação administrativa, de pessoal e infraestrutura das escolas da rede e da própria secretaria; porém sua utilização é esporádica e contempla menos de 10% das escolas da rede. Ou quando a SME não dispõe e não utiliza uma ferramenta ou instrumento para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e de infraestrutura das escolas da rede.	Assegurar a utilização periódica de ferramentas ou instrumentos para conhecimento da situação administrativa, de pessoal e infraestrutura das escolas da rede e da própria secretaria, e utilizar os resultados no planejamento da gestão educacional do município.
Indicador 3 – Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos.	4 – Quando a equipe do município conhece os dados sobre o analfabetismo local: taxa de analfabetismo absoluto e funcional; perfil etário, distribuição espacial – rural/urbano – das pessoas em situação de analfabetismo e dados sobre a escolaridade de jovens, adultos e idosos. Utiliza os dados em suas ações, com destaque para a mobilização na área de AJA e EJA.	Assegurar a atualização periódica dos dados sobre analfabetismo local para o planejamento das ações da SME, principalmente no que se refere à mobilização na área da AJA e EJA.
Indicador 4 – Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF).	3 – Quando o acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiados pelo PBF está estruturado parcialmente na secretaria de educação; e existem procedimentos esporádicos de interação entre a escola, a família e a rede de proteção social do município nos casos de descumprimento da frequência escolar mensal mínima estabelecida pelas regras do PBF, utilizando-se como referência a tabela dos motivos de baixa frequência pelo Sistema MEC de acompanhamento da condicionalidade em Educação do PBF. Além disso, em cada período bimestral de coleta é informada a frequência de mais de 80% dos beneficiários com identificação da situação escolar.	Assegurar as condições necessárias para a realização do acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF, implementando procedimentos regulares de interação entre a escola, família e a rede de proteção social do município.
Indicador 5 – Existência de monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do Benefício da Prestação Continuada (BPC).	3 – Quando o município realiza o acompanhamento do acesso e permanência, na escola, das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, promovendo ações parciais de identificação e eliminação de barreiras físicas, de comunicação, de informação e de transporte que restringem a participação e o desenvolvimento acadêmico e social de alunos com deficiência, sem utilizar plenamente as informações desse acompanhamento.	Assegurar as condições necessárias para a realização do acompanhamento do acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, desenvolvendo ações intersetoriais de identificação e eliminação de barreiras físicas, de comunicação e de informação que restringem a participação e o desenvolvimento acadêmico e social dos alunos com deficiência.
Indicador 6 – Formas de registro de frequência.	3 – Quando existem mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos. A escola eventualmente entra em contato com os pais para saber o motivo da ausência. Eventualmente a escola comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta a frequência regular.	Orientar a equipe escolar sobre os procedimentos adotados pela SME para o registro da frequência dos alunos, implementando procedimentos regulares de interação entre a escola e a família.

**Fonte:** Documento PAR (2011-2014) do município de Natal/RN. Elaborado pela autora.

O quadro 6, mostrado na página anterior, trata da área 3, *Conhecimento e utilização da informação*, e apresenta seis indicadores. De acordo com os dados, Natal obteve um indicador com atribuição “critério 4” e três indicadores em “critério 3” – ou seja, a maioria encontra-se em avaliação satisfatória, requerendo ações apenas para a manutenção ou o aprimoramento dos respectivos indicadores. No entanto, os dois indicadores restantes, a saber: *Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino* e *Conhecimento da situação das escolas da rede*, apresentaram “critério 1” e, conseqüentemente, carecem de ações urgentes para atender à demanda de inexistência desses sistemas.

Para tanto, uma das ações consiste em implantar um sistema de informática na gestão escolar para funcionar em rede com a Secretaria Municipal de Educação. Já a outra ação é referente a utilização periódica de ferramentas ou instrumentos que auxiliem na gestão administrativa no quesito infraestrutura das escolas da rede para que assim a captação dos resultados seja facilitada e estes passem a ser utilizados para o planejamento na gestão municipal.

O quadro a seguir refere-se a área 4 – Gestão de finanças do município de Natal/RN.

**Quadro 7 – Área 4 – Gestão de finanças**

<b>Área 4 – Gestão de finanças</b>	<b>Critério de pontuação</b>	<b>Descrição da Ação</b>
Indicador 1 – Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).	3 – Quando existe, na prefeitura municipal, uma equipe capacitada para gerir os recursos para a educação (PDDE, PNAE, PNATE, convênios, salário Educação, Fundeb, Recursos de Impostos e Transferências para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). Essa equipe presta informações referentes ao orçamento da educação no município, por meio do SIOPE, e presta contas dos demais programas, dentro dos prazos estabelecidos pelos Tribunais de Contas e pelo FNDE. A equipe gestora dos recursos educacionais utiliza parcialmente os dados informados no SIOPE para subsidiar a definição e a implementação de políticas de financiamento orientadas para a promoção da inclusão educacional, da igualdade de oportunidades, da equidade, da efetividade e da qualidade do ensino público. A equipe divulga os investimentos feitos efetivamente para assegurar maior transparência da gestão educacional.	Acompanhar o gerenciamento dos recursos para a educação no município e assegurar o cumprimento dos prazos de prestação de informações aos Tribunais de Contas e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).
Indicador 2 – Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação.	4 – Quando existe a implementação de mecanismos de fiscalização e controle, tanto interno quanto externo e social, que assegurem o rigoroso cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação, por meio da análise e divulgação periódica do demonstrativo de investimentos a todas as unidades escolares ou por outras formas de publicização.	Assegurar a realização do acompanhamento periódico da aplicação dos recursos da educação.
Indicador 3 – Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).	4 – Quando a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; as áreas prioritárias são definidas a partir de um diagnóstico situacional e descritas no PME. O controle social é exercido pelo conselho responsável.	Assegurar as condições necessárias para o planejamento democrático de aplicação dos recursos do Fundeb e atuação do conselho responsável pelo controle social.

**Fonte:** Documento PAR (2011-2014) do município de Natal/RN. Elaborado pela autora.

Os dados do quadro 7 demonstram que, na área 4, que possui três indicadores, Natal apresenta pontuações que não demandam ações urgentes. Mais especificamente, em dois indicadores, foram atribuídos “critério 4” e em um, “critério 3”. Isso demonstra que, no que se refere à gestão financeira, o município só necessitou de ações para manter o padrão, algo necessário para um bom funcionamento na rede municipal de ensino.

Ressalta-se que o modelo de financiamento do Fundeb consiste na manutenção do financiamento da educação básica e profissionais da educação e sua valorização, estabelecendo a cooperação entre a União e os entes federados. Sobre o assunto, França evidencia que

A arrecadação dos impostos e a percentagem da sua aplicabilidade devem seguir um período de três anos para cumprir a totalidade da implementação do FUNDEB, período este que os 20% do total da arrecadação dos impostos entram em vigor. [...] o atendimento à demanda da educação infantil e do ensino médio é gradativo, ou seja, nas se faz uma implementação de impacto nesses níveis de ensino. (FRANÇA, 2007, p. 192, colchetes meus).

Conforme Sousa, Morais e França (2015), no período de vigência do PAR, o município de Natal teve aplicação na receita do Fundeb, aplicação do recurso e também a complementação, valores estes que foram aumentando gradativamente.

Por fim, o quadro 8, representado a seguir, apresenta a última área da dimensão em análise, *Comunicação e interação com a sociedade*, que também apresenta três indicadores.

**Quadro 8 – Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade**

Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade	Critério de pontuação	Descrição da ação
Indicador 1 – Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.	3 – Quando a SME 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 a melhoria da educação local.	Divulgar e discutir, periodicamente, os resultados das avaliações oficiais do MEC, incentivando a comunidade escolar a propor novas estratégias para a melhoria da educação local.
Indicador 2 – Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem a formação integral dos alunos.	3 – Quando existem, por parte de algumas escolas, acordos com parceiros externos (ONGs, institutos, fundações etc.) para o desenvolvimento de atividades complementares às realizadas nas escolas que visem à formação integral dos alunos. Esses acordos são de conhecimento da SME, que apoia e busca formas de expandir o atendimento as demais escolas da rede.	Estabelecer estratégias para dinamizar e ampliar os acordos com os parceiros (ONGs, institutos, fundações etc.) para o desenvolvimento de atividades que visem à formação integral dos alunos, complementares realizadas nas escolas.
Indicador 3 – Relação com a comunidade/promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.	3 – Quando as escolas raramente são utilizadas pela comunidade em atividades esportivas, culturais e/ou para a discussão de questões de interesse da comunidade; a comunidade não é estimulada a participar e ocupar o espaço escolar para desenvolver atividades de integração. A SME esporadicamente apoia ou estimula essa forma de integração.	Mobilizar os gestores escolares para ampliar os contatos com a comunidade, com vistas a disponibilizar os espaços escolares para o desenvolvimento de atividades de integração, e garantir as condições necessárias à realização dessas atividades nas escolas da rede municipal de ensino.

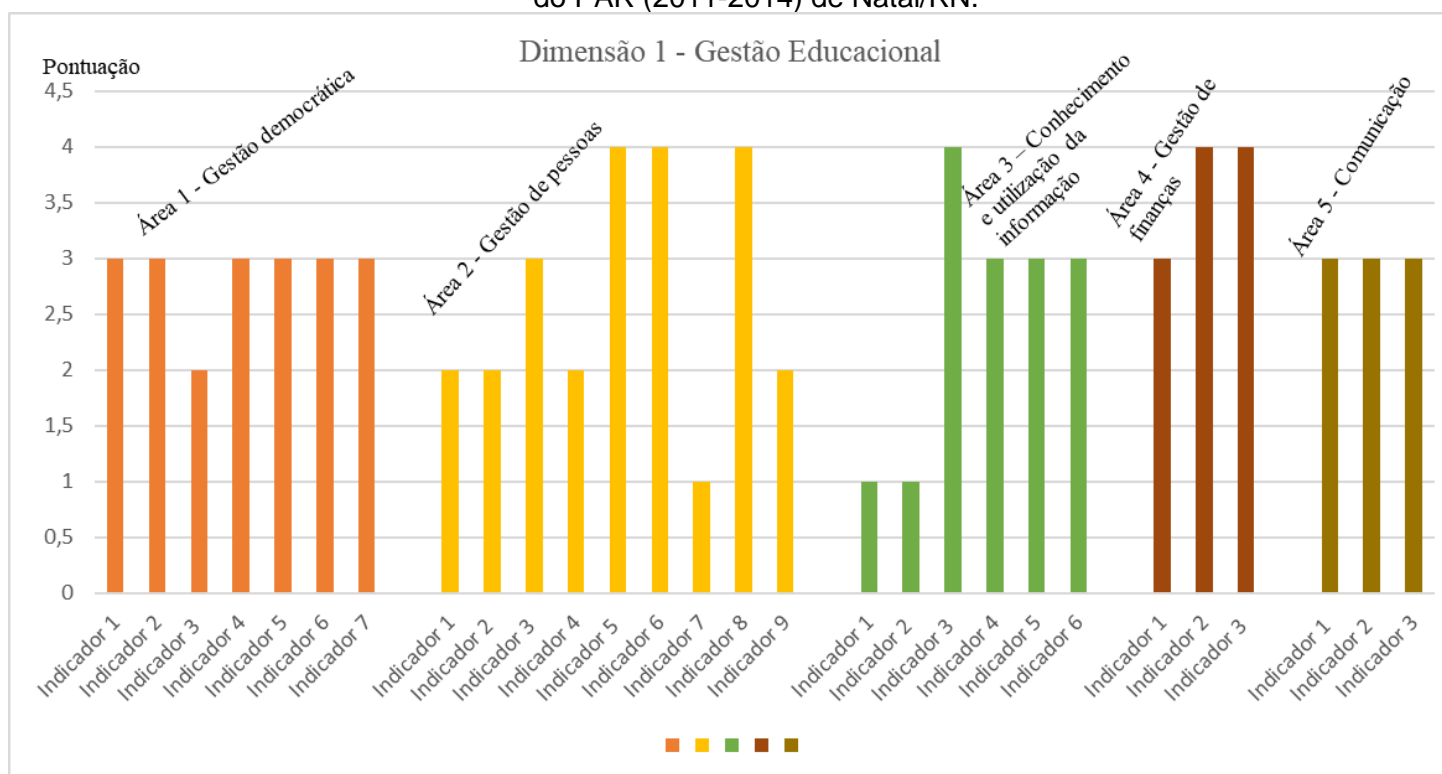
**Fonte:** Documento PAR (2011-2014) do município de Natal/RN. Elaborado pela autora.

Conforme pode ser atestado a partir dos dados supracitados, todos os indicadores da Área 5 foram avaliados em Natal com o “critério 3”, gerando apenas ações para a manutenção e/ou aprimoramento dos respectivos indicadores. A saber, estas ações consistiram em divulgar e discutir os resultados das avaliações oficiais do MEC, como também em estabelecer estratégias e dinamizar e ampliar os acordos com as parcerias e mobilizar os gestores escolares para ampliar o contato com a comunidade escolar.

Frente a isso, é urgente ressaltar a necessidade de que a sociedade procure sempre se manter ciente do que vem sendo implementado e/ou realizado nas escolas da rede, para que assim todos possam se comprometer em participar de atividades realizadas tanto pela SME, como também pelas escolas em conjunto com a comunidade escolar. Tal participação é importante pois, como afirma Rodrigues (2009), “quando a comunidade cria sentimentos de ‘pertencer a escola’, faz com que os seus membros se apropriem do espaço público e esta atitude deve ser pensada como uma prática social” (RODRIGUES, 2009, p. 7).

A fim de organizar uma espécie de síntese do que foi exposto até este ponto do trabalho, o Gráfico 1, reproduzido a seguir, apresenta as pontuações que cada indicador em suas respectivas áreas na dimensão Gestão educacional.

**Gráfico 1 – Dimensão Gestão educacional: áreas, indicadores e pontuações do PAR (2011-2014) de Natal/RN.**



**Fonte:** Documento PAR (2011-2014) da rede municipal de ensino de Natal/RN.  
Elaborado pela autora.

O gráfico 1 demonstra que na dimensão Gestão educacional, as cinco áreas componentes obtiveram todos os critérios de pontuação – de 1 a 4 – atribuídos. Na área 1 – *Gestão democrática*, a pontuação 3 prevaleceu em seis indicadores, restando apenas um com o critério 2, o que permite considerar que o nível desta área é satisfatório de maneira geral.

Já na área 2 – *Gestão de pessoas*, a que apresenta o maior número de indicadores, o município apresentou quatro indicadores com situação positiva e/ou satisfatória. No entanto, todos os demais cinco indicadores apareceram com critério entre 1 e 2, configurando-se como maioria. Dessa forma, foi possível constatar que esta área é a mais carente de ação emergencial em Natal.

No que se refere à área 3 – *Conhecimento e utilização da informação*, dos seis indicadores, quatro apresentaram situação satisfatória e os dois restantes, situação emergencial e/ou inexistente. Estes últimos, portanto, geraram a necessidade de ação urgente para mudar a situação dos indicadores.

Na área 4 – *Gestão de finanças*, uma das menores, com apenas três indicadores, Natal apresentou situação satisfatória e/ou positiva uma vez que obteve os critérios 3 ou 4 em todos os indicadores.

Por fim, a área 5 – *Comunicação e interação com a sociedade*, que também possui três indicadores, todos apareceram com o critério 3, ou seja, em situação satisfatória, não carecendo de ação emergencial. Todas as ações sugeridas visam apenas a manutenção ou o aprimoramento dos seus respectivos indicadores.

A partir desta síntese, é possível observar que a dimensão gestão educacional no município de Natal não carece de ações emergenciais na grande maioria de suas áreas e indicadores específicos. Nesse sentido, a maior parte das ações visavam apenas a manutenção ou o aprimoramento dos indicadores. Porém, notou-se que a área 2 – *Gestão de pessoas* é a mais carente das cinco, o que preocupa justamente por ser a que apresenta o maior número de indicadores. A referida área foi a que mais obteve ações geradas para suprir os indicadores que pontuaram entre 1 e 2.

Antes de concluir, ressalta-se que o Comitê não possui plano de ações para o acompanhamento do PAR e tampouco as atas de reuniões. Este fator dificultou a análise desenvolvida neste trabalho, sobretudo no que diz

respeito ao acompanhamento dos indicadores que obtiveram pontuação 1 e 2, exatamente os que geraram ações emergenciais.

### **4.3. O Comitê Local do Compromisso: participação e democratização dos seguimentos representativos**

O documento oficial de diretriz sobre a composição do Comitê Local do Compromisso, conforme consta no site do Portal do MEC/Comitê (<http://portal.mec.gov.br/par/comite>), apresenta os seguintes representantes: sociedade civil – como associações de empresários e trabalhadores –, Ministério Público, Conselho Tutelar, Câmara Legislativa e dirigentes do sistema público.

Do PAR da rede municipal (2011-2014), consta a seguinte representatividade: promotoria de justiça de defesa da educação; Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública no RN (SINTE); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); ONG – Instituto de Desenvolvimento da Educação (IDE); câmara municipal; Instituto Keneddy; FOGEM e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CONDICA). Nota-se que a comunidade escolar não integra o Comitê, ficando restrito apenas a representantes específicos em diferentes esferas.

No entanto, durante visita à Secretaria Municipal de Educação, o técnico apresentou uma relação de representantes atuantes que divergem das citadas acima. Além disso, na análise, constatou-se que o CLC municipal não teve o representante da sociedade civil conforme determinado no supracitado documento oficial.

Além disso, observa-se que o que consta no documento não corresponde integralmente à lista de integrantes do CLC (2011-2014), faltando a representatividade da UFRN, da ONG – IDE, do FOGEM e do CONDICA. De toda forma, foi possível perceber que a representação da educação predomina, embora em diferentes segmentos. Sobre o assunto, um dos entrevistados mencionou o seguinte:



Bom, no manual de orientação do PAR, já vem indicando, orientando quais são os representantes, para compor esse Comitê né?! Que é da sociedade civil, e algumas pessoas da área de educação, da área de educação, da área pedagógica né? A SME ela fica sobre a tutela do Conselho Municipal de Educação. E o PAR foi colocado no Conselho Municipal de Educação. Então é um Comitê indicado lá pelo Conselho Municipal de Educação. Por isso que a maior parte dos representantes são realmente da educação. (Entrevistado 01, 2018).

Isto posto, o que se efetiva caminha para o oposto do que o documento oficial acerca do CLC postura. Em vez de se ter a configuração de um comitê que deveria trazer a mobilização social no acompanhamento das ações, o que percebe na prática são representantes selecionados e/ou indicados para compor o Comitê. Dessa forma, a sociedade civil (associação de pais e/ou entidades ligadas a estudantes) permanece sem acesso ao plano, não tendo sequer a oportunidade de participar e acompanhar estes planos que têm como principal objetivo melhorar a educação municipal.

Nesse contexto, o mecanismo de democratização é extremamente restrito, apenas para convidados. De acordo com Miguel (2018, p. 197), “a participação na base não é um substituto à representação política. Ao contrário, entre suas funções está o aprimoramento das instituições representativas”. De fato, a gestão democrática imposta nas condições supracitadas tem o viés gerencial, o que difere da gestão democrática no âmbito escolar, pois neste campo, por exemplo, todo o processo de etapas deve passar pela democracia, desde a escolha do diretor até a composição do Conselho Escolar. Portanto, se é sistema, ainda é centralizado, o que se pode é desconcentrar o serviço e não descentralizar de fato, fornecendo autonomia apenas para gerir tais funções e atividades.

No tocante à autonomia, os municípios têm ciência de que, quando aderem ao PAR e após realizarem o diagnóstico da sua realidade local, a comissão de elaboração tem como norte o Guia Prático de Ações – que apresenta todas as ações, subações, estratégias de implementação, informações sobre quem deve executar tal ação, se requer assistência técnica ou financeira do MEC, bem como um cronograma para executar as etapas da ação, ou seja, um “cardápio de ações”. Frente a isso, o município precisa se

adequar ao padrão que o MEC apresenta se tal indicador/ação/subação não corresponde a sua realidade local.

A partir do estabelecimento das metas do PDE e do Plano de Metas, estados e municípios realizaram o diagnóstico, como tal elaboraram seus respectivos Planos de Ações Articuladas – PAR. A educação no PAR possui áreas de atuação, e estas por sua vez, possuem indicadores específicos para cada uma das quatro dimensões e as ações demandadas para cada uma delas de acordo com a Plataforma do MEC, depende do diagnóstico da situação da realidade educacional informada pela equipe técnica ou o Comitê Local do PAR, considerando a pontuação numa escala de 1 (um) a 4 (quatro) (RIBEIRO; MENDES, CAPELA, 2017, p. 295 e 296).

Portanto, o que se nota é que a autonomia e a participação, que são características da gestão democrática, não existe na configuração do PAR. Considerando essa perspectiva, consoante à reflexão aqui posta, Camargo (et. al 2017) considera o seguinte:

a gestão deve buscar valorizar o desenvolvimento da instituição de forma autônoma e participativa, de modo que os sujeitos educacionais atuem ativamente nos debates e tomadas de decisões em todas as etapas (diagnóstico; planejamento execução das ações; e avaliação). (2017, p. 109)

No tocante à gestão democrática, que se encontra na dimensão 1 – *Gestão educacional*, especificamente na área 1 – *Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino*, o município de Natal, ao realizar o seu diagnóstico educacional, teve o indicador 7 – “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso” descrito conforme o quadro abaixo:

**Quadro 9 – Indicador: Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso – ação e subações do PAR (2011-2014) do município de Natal/RN**

Dimensão 1: Gestão educacional						
Área 1 – Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino						
Indicador 7 – Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso						
Ação: Garantir condições para o funcionamento e atuação do Comitê Local do Compromisso, estabelecendo um calendário de atividades a ser divulgados a seus integrantes.						
Resultado esperado: Reuniões realizadas, calendário e estratégias de ação que viabilizem o cumprimento do seu papel de mobilizador da educação						
No.	Descrição da subação	Estratégia de implementação	Execução	Programa	Unidade de Medida	Quantidades de cronograma físico
1	Acompanhar a atuação do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu suas atribuições)	Leitura periódica das atas de reunião do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu as suas atribuições), em reuniões entre o (a) dirigente municipal de educação e sua equipe, para providências, quando for o caso.	Município	Outros	Reuniões	2011: 0 2012: 02 2013: 05 2014: 12 <b>Total: 19 encontros</b>
2	Convidar os diversos segmentos - do governo municipal e da sociedade civil - para comporem o Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições), formalizando os representantes de cada segmento.	Envio de ofícios para os segmentos listados na minuta de portaria para instituição do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá suas atribuições) – do governo municipal e da sociedade civil – para convidá-los a integrar o referido grupo, informando sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação, sobre as atribuições do Comitê (ou câmara do CME) e solicitando a indicação dos representantes de cada segmento (titular e suplente).	Município	Outros	Documento (s)	2011: 0 2012: 10 2013: 10 2014: 10 <b>Total: 30 encontros</b>
3	Definir as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá as suas atribuições) para a elaboração dos atos normativos e sua publicização.	Estudo do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas do PDE; e elaboração de uma minuta de portaria com as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá as suas atribuições), a ser encaminhada para a publicação pelo prefeito municipal.	Município	Outros	Documento (s)	2011: 0 2012: 0 2013: 01 2014: 01 <b>Total: 02 encontros</b>
4	Publicar o(s) ato(s) normativo(s) referente(s) à criação do Comitê Local do Compromisso (ou à atribuição de suas funções ao Conselho Municipal de Educação) e a sua composição.	Segmentos convidados a comporem o Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá as suas atribuições)	Município	Outros	Documento (s)	2011: 0 2012: 1 2013: 1 2014: 1 <b>Total: 03 encontros</b>
5	Reunir os integrantes do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá as suas atribuições) para formalizar sua atuação com a criação do regimento interno e a definição do calendário de atividades.	Agendamento e realização da primeira reunião do Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que receberá as suas atribuições) para a criação do regimento interno e a definição do calendário de atividades.	Município	Outros	Reunião (ões)	2011: 0 2012: 1 2013: 1 2014: 1 <b>Total: 03 encontros</b>

Fonte: PAR (2011-2014) do município de Natal/RN. Elaborado pela autora.

O quadro 10 demonstra que a ação “Garantir condições para o funcionamento e atuação do Comitê Local do Compromisso, estabelecendo um calendário de atividades a ser divulgado a seus integrantes”, no referido indicador, subsidiou a criação de cinco subações<sup>14</sup>, sendo a execução de todas estas de responsabilidade do município, como consta no documento do PAR de Natal.

A primeira subação sobre o acompanhamento da atuação do CLC tem como estratégia a leitura das atas de reuniões. De maneira geral, as reuniões são mecanismos importantes para o acompanhamento de quaisquer ações, pois é por meio delas que se organizam atividades e deliberações para os membros participarem coletivamente. Conforme Camargo (et. al, 2017) enfatiza, a participação coletiva na atualidade está atrelada a ideia de otimização, qualidade, controle social para a garantia de direito e bom funcionamento de um determinado serviço público nas políticas públicas. Dessa forma, foi estabelecido no aspecto “Quantidade de cronograma físico” um total de 19 encontros para executar esta subação.

A segunda subação teve como foco levar a composição do Comitê por meio de convite para integrá-lo e, assim, formalizar estes representantes indicados por meio de ofícios listados na minuta de portaria para a instituição do CLC, do governo municipal e convidá-los a integrar o referido grupo, informando sobre o PDE e, conseqüentemente, solicitando a indicação dos representantes de cada segmento. Para a realização desta subação, foi estipulado 30 encontros conforme o cronograma físico do PAR de Natal.

A terceira subação foi para definir as competências, a composição e o funcionamento do CLC para elaboração dos atos normativos e sua publicização. Como estratégia para execução, é considerado o estudo do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas do PDE; e elaboração de uma minuta de portaria com as competências, a

---

<sup>14</sup> No Guia Prático de Ações (2011-2014) demonstrado anteriormente, encontra-se todas as seis subações que contempla o indicador 7 – Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso, porém, o município solicitou cinco, deixando a subação referente a “Incentivar o Comitê Local do Compromisso (ou câmara do Conselho Municipal de Educação que recebeu suas atribuições) a acompanhar, em cooperação com a Comissão Gestora, o desenvolvimento do Plano de Ação do Território Etnoeducacional da Educação Escolar Indígena (quando for o caso), respeitando as diretrizes estabelecidas no Decreto nº 6.861/2009, que dispõe sobre a educação escolar indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais e dá outras providências.”, não correspondeu a realidade local do município de Natal no seu diagnóstico do PAR (2011-2014).

composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso, com a finalidade todo esse processo seja publicado pelo prefeito municipal na referida vigência do PAR. Para atender essa subação, foi proposto que houvessem apenas dois encontros, sendo um em 2013 e o outro em 2014. Para Miguel (2018, p. 184) “a efetividade da ação política exige alguma coordenação e unidade”. Portanto, entendendo o quanto esta subação é relevante e o quanto ela poderia demandar, acredita-se que dois encontros anuais seriam insuficientes para realizar as tarefas de definir competências, composição, funcionamento e estudo do referido decreto.

A quarta subação refere-se à publicização dos atos normativos referentes à criação do Comitê e sua composição conforme os segmentos convidados para a composição. Para efetuar essa subação, foi requerido três encontros anuais, de 2012 a 2014, ficando o ano de 2011 (o primeiro ano de vigência) sem a execução dessa subação, o que ocorreu na grande maioria das subações.

A quinta subação, que trata sobre as reuniões em que devem ser formalizadas a criação do regimento interno e a definição do calendário de atividades, tem como estratégia o agendamento apenas para a primeira reunião. As reuniões são de extrema importância para a atuação e acompanhamento eficaz do CLC, nesse sentido, Morais (2006, p. 182) argumenta que “é essencial que haja uma identificação coletiva dos representantes envolvidos nas temáticas discutidas no sentido de auxiliar a qualidade de participação dos sujeitos”, bem como na eficácia do acompanhamento do Comitê nas ações desenvolvidas no PAR. Para isso, foi colocado no cronograma um encontro para cada ano (2012 a 2014).

Esta análise permite constatar que há uma preocupação sobre a composição e a divulgação do CLC, mas as subações ficam restritas às esferas administrativas e técnicas. Com relação à atuação e ao acompanhamento pleno do PAR, não há subação que cobre esse processo constante para dar continuidade ao trabalho do Comitê perante as ações do Plano, ficando subentendida uma ausência de participação ativa, o que compromete as atribuições, propostas e a execução do calendário de atividades.

#### 4.3.1. Agenda e deliberações

Conforme o quadro 10, apresentado no tópico anterior, a subação 5 discorre sobre a necessidade de ter as três reuniões durante a vigência de quatro anos do Plano para que houvesse a formalização da atuação com a criação do regimento interno (de acordo com o cronograma físico do PAR municipal). No entanto, sobre o assunto, o integrante do CLC entrevistado relatou o seguinte:

Olhe, na verdade nós nunca pegamos no regimento interno do Comitê. Mas sempre era informado que havia sim um documento de criação do Comitê na SME. Eu não peguei a primeira vez, o primeiro comitê, então eu acredito que lá, se foi elaborado foi lá. Mas eu particularmente nunca li o regimento interno do Comitê. Se ele existe eu nunca li. (Entrevistado 01, 2018).

Percebe-se a falta de informação que os membros têm sobre o regimento interno, que é de extrema importância para consolidar as atribuições do Comitê, em concordância com o calendário de atividades que também é um documento extremamente necessário para que haja o acompanhamento na periodicidade da execução das ações do PAR. Inclusive, sobre a criação do calendário de atividades, outro entrevistado mencionou o seguinte:

Em algumas situações aconteceu sim. Como por exemplo: acompanhar e participar do projeto de lei de escolha e atuação do conselho escolar, então quando tava organizando a implantação dos conselhos, a lei e tudo, isso teve uma frequência importante, teve uma participação bem importante. Então teve um calendário destinado a isso, e a gente pode dizer que foi cumprido, né, pra qualificar os conselhos, pra implantar os conselhos. Dentro de outras ações, não. (Entrevistado 02, 2018).

O que se nota, portanto, é uma participação fragilizada do Comitê no que se refere à implantação dos conselhos escolares na rede municipal. Moraes (2006, p. 71) reverencia “a participação como mecanismo primordial para a análise do papel e funcionamento dos Conselhos”. Nessa mesma perspectiva, Cury (2002, p. 177) afirma que os conselhos “são instrumentos de cidadania, de democracia e de controle do Estado. Implicam o cidadão com os destinos da escola, ampliam os espaços públicos de decisão, têm a função de democratizar a informação para todos e podem controlar desmandos do poder.”

Dessa forma, com a fragilidade da criação do calendário de atividades para o acompanhamento das ações, bem como a falta de informação e compartilhamento para que o CLC participe, associadas à quantidade insuficiente de encontros para atender à demanda que o PAR possui, a atuação efetiva do Comitê tornava-se bastante comprometida. Nessa direção, um dos próprios membros do comitê entrevistado mencionou o seguinte:

Olhe, era a orientação era que acontecesse mensalmente as reuniões. Essa era a orientação. Mas eu digo a você que nós tivemos menos de cinquenta por cento disso, né?! E mesmo assim, quando acontecia, não dava conta de todos os representantes participarem. Foi muito fragilizado nisso. (Entrevistado 01, 2018)

Nessa perspectiva, compreende-se que o Comitê era frágil quanto à organização para que houvesse periodicidade nas reuniões e que a não participação dos membros mesmo nas poucas reuniões que ocorriam fizeram com que a existência do CLC para o acompanhamento das ações fosse desnecessária, pois se os membros não frequentam as poucas reuniões, se o calendário de atividades para o acompanhamento das ações não é elaborado e se o PAR continua funcionando continuamente independente do acompanhamento ou não, qual seria, portanto, a necessidade de se manter o Comitê?

Sobre o indicador 7 – *Existência e atuação do CLC*, por pertencer à área 1 – *Gestão democrática*, a percepção que se tem é a de que a gestão democrática tem que estar em documentos oficiais de alguma maneira, mas na prática, para acontecer o controle e acompanhamento das ações de um Plano oriundo da União, o que se observa, de fato, é um descaso e um desinteresse generalizado por parte desses órgãos municipais que executam funções e atribuições. Também se nota que são poucos os membros que realmente se importam em desenvolver o seu papel enquanto Comitê.

Eu acho que compor um Comitê com membros do segmento de educação onde não há disponibilidade pra isso, você já começa muito fragilizado. Compor esse comitê de acompanhamento de várias ações, né, que deveria ter várias ações, sem dá o mínimo de estrutura para esse acompanhamento, fragiliza também. (Entrevistado 02, 2018)

Dessa forma, além da dificuldade de atuação do Comitê para realizar as reuniões e para criar o calendário de atividade, também não houve êxito quanto à publicação do que a organização realizava, conforme orientado pela quarta subação: “Eu acho que o próprio trefismo, sabe? O ativismo mesmo dos membros e do Comitê em si é formado de recursos humanos, né?” (Entrevistado 01, 2018).

A publicização e/ou divulgação do que representa o PAR é importante para que a sociedade civil e os diversos segmentos do sistema educacional estejam cientes sobre a importância que esse planejamento estratégico e o seu impacto para a mudança e melhorias na educação no município.

Não fazer a divulgação do que representa o PAR, que recurso ele trouxe, porque a gente sabia disso no Comitê e o Comitê é um grupo pequeno, apenas representantes de alguns segmentos. Mas é preciso que a comunidade tome conhecimento disso e não há essa divulgação em massa. De que recurso é esse? De onde vem? O que que ele pode fazer? O que deve ser feito com ele? Para poder se acompanhar bem, junto com a comunidade. Isso é outra dificuldade. (Entrevistado 02, 2018).

Contudo, Valente e Mariano (2017, p. 140) apontam que “a comunidade escolar precisa apropriar-se das informações para participar efetivamente, precisa compreender como funciona a administração, o orçamento, a legislação, entre outros. No intuito de enfatizar a importância da divulgação das atividades que foram desenvolvidas os integrantes relatam:

[...] tem dois aspectos que precisam ser divulgados. O lançamento da ação. Elabora e faz o lançamento da ação. E o feedback dela, que são os resultados. Então, para elaborar a ação e dizer as escolas onde aquela ação vai ser implantada, a escola que vai receber a ação, isso é feito a divulgação. Mas o feedback não. Os resultados geralmente ficam nos relatórios que vão pro MEC. Eu considero isso uma dificuldade também. (Entrevistado 01, 2018)

[...] Além do mais não só o segmento de educação, os outros segmentos também precisam saber como é que tá sendo usado o recurso humano, recurso financeiro do PAR. Todos os segmentos, entendeu? Ficar a par disso, mas não há essa divulgação. (Entrevistado 02, 2018).

Diante dos relatos dos integrantes, constatou-se que a única coisa que foi divulgado foi a criação e composição do CLC. Nas palavras de um dos



entrevistados: “o gabinete da secretária publicava uma portaria com toda composição do Comitê.” (Entrevistado 01, 2018).

Portanto, as referidas subações para desenvolver a ação “Garantir condições para o funcionamento e atuação do Comitê Local do Compromisso, estabelecendo um calendário de atividades a ser divulgados a seus integrantes” que teve como critério de pontuação 3, compreende-se que o que está posto no documento do PAR (2011-2014) não foi de encontro com a experiência nos relatos dos membros integrantes do CLC. Pois, diante da pontuação 3, subtende-se que o CLC já existia e que havia uma dinâmica de funcionamento, o que faria com que essa ação gerada fosse apenas para aprimorar o indicador. No entanto, as entrevistas relatam uma situação bastante diferente do que consta no referido documento.

#### **4.3.2. A participação na atuação e no acompanhamento das ações do PAR (2011-2014):**

No decorrer da pesquisa, percebeu-se que o Comitê Local do Compromisso é fragilizado no que se refere à organização das reuniões, a falta de comparecimento de alguns integrantes, como também na elaboração do calendário de atividades para acompanhar as ações do PAR.

No que tange à atuação e ao acompanhamento das ações, houve também dificuldade para que o Comitê atuasse, de acordo com a fala de um dos integrantes:

Tudo que é de trabalho coletivo, se encontra muita dificuldade. Uma das questões é como o Comitê é formado, na maioria por servidores, servidores da rede municipal, esses servidores não têm disponibilidade de tempo, não é? Eles estão nas suas ações, eles estão no seu papel como professores, como gestores, como técnicos da própria secretaria e nos seus horários de expedientes. Isso eu considero uma das dificuldades. (Entrevistado 02, 2018).

Conforme o entrevistado acima, o trabalho coletivo é complicado de acontecer de forma sistêmica e organizada, pelo fato de as pessoas terem suas diversas atribuições pessoais e profissionais. Demo (2009, p. 95) enfatiza que “existe ainda o lado interessante, a título do liberalismo, da defesa de certas noções importantes da democracia, como a necessidade de controle do Estado

por parte da população.” No entanto, a oportunidade de acompanhar as ações do PAR parece não ser suficiente para motivar o Comitê. Nessa perspectiva, a União dá o poder do acompanhamento coletivo das ações, mas o comitê não se habitua e tampouco soluciona as dificuldades que encontra. Além disso, o integrante enfatiza uma outra dificuldade, conforme nota-se no trecho a seguir:

A disponibilidade de tempo, pra que o servidor possa, por exemplo, passar a tarde inteira numa reunião. E além do mais, além da reunião, não é só a reunião, mas é acompanhar a ação. A ação tá fora da SME, a ação tá nas escolas. Então eu preciso de estrutura pra me conduzir até a escola. (Entrevistado 01, 2018)

Isso ocorre devido às multitarefas que os integrantes (em sua maioria, profissionais da educação) possuem para dar conta, buscando a qualidade do serviço prestado e atendendo a prazos que são estipulados para cumprir calendários de atividades em diferentes esferas de atuação.

Os encontros também podem acontecer com o dirigente municipal e sua equipe para possíveis providências caso necessário. Mas, como já mencionado anteriormente, em relação às reuniões do cronograma físico do documento (19 encontros nos anos de 2012 a 2014), segundo relatos, nem metade dessas reuniões foram realizadas. E quando realizadas, poucos membros compareciam: “Acontecia com o número bem reduzido. Nunca iam todos os membros, nunca iam. Geralmente as reuniões tinham menos de cinquenta por cento dos membros” (Membro 01, 2018).

Nesse contexto, as dificuldades não ficaram restritas apenas à baixa frequência de comparecimento dos membros nas reuniões, mas também no que concerne à primeira subação, que orientava sobre a criação de atas e leituras periódica destas: “Foi criado as atas, era criado. Eu não disponho porque eu era, eu fui apenas integrante, membro integrante. Mas eu acredito que a gestão da SME deve ter.” (Entrevistado 01, 2018).

Acrescenta-se aqui que França (2004, p. 145) analisa a participação em um processo mais amplo da gestão democrática da seguinte forma:

A gestão democrática da Educação é focalizada através da descentralização dos processos decisórios com a participação de todos os segmentos da sociedade, que devem contribuir, controlando e avaliando as ações implementadas e a utilização de recursos públicos na política educacional.

Nessa perspectiva, a atuação e o acompanhamento de todas as ações do Plano acabaram ficando comprometidas. Demo (2009, p. 129) atenta que “participar por participar é a fórmula certa para matar a participação.”, assim, o processo de atuação do Comitê ficou fragilizado.

Em partes. Como eu já lhe falei, com relação ao conselho escolar sim, a implantação dos conselhos. Onde ele foi mais efetivo, foi na implantação dos conselhos de educação. E acompanhou o desenvolvimento da aprendizagem do IDEB, isso foi feito também. Todo o resultado do IDEB vinha para o comitê.  
(Entrevistado 02, 2018)

Diante dessa fala, nota-se que o acompanhamento do Comitê ficou bastante comprometido no que diz respeito à implantação dos conselhos escolares na rede de ensino municipal, que teve como critério de pontuação 2 e, por este motivo, demandou a ação de “Orientar a criação de conselhos escolares nas escolas que ainda não implantaram, garantir condições de funcionamento, incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes e a a eleição democrática de todos os seus segmentos”, ou seja, uma ação imediata para atender uma demanda crítica na rede. Morais (2006, p. 102), no que tange à participação da sociedade nos conselhos escolares, menciona o seguinte:

A despeito da compreensão dos pressupostos da participação da sociedade com seu poder de decisão, na atualidade, o governo divulga como estratégia a descentralização administrativa – responsabilidade compartilhada – e promulga a centralização do poder decisório. Todavia, no construto das relações sociais, cada conselheiro deve ter consciência de sua participação política, do seu papel transformador da realidade, na medida em que está posta a possibilidade de formar um movimento social, organizado a partir dessas ações e de compromissos coletivos.

Outro ponto importante que o integrante relata diz respeito ao acompanhamento no desenvolvimento da aprendizagem a partir do IDEB, que é aspecto decretado na XXVIII diretriz do Plano de Metas – 6.094/2007.

Tudo parte de um diagnóstico, né? Feito um diagnóstico, sempre dando prioridade as condições do IDEB, os resultados do IDEB, para medir o nível de aprendizagem, as condições de aprendizagem que tá na rede municipal de Natal. E a partir disso, se começa a elaborar as ações, para atuar naquela escola que tem maior fragilidade no de aprendizagem, segundo o IDEB. Então a dinâmica é essa, parte de um diagnóstico, é onde o termômetro maior é o IDEB, e depois as ações que são elaborada para dar conta da melhoria do ensino-aprendizagem nas escolas onde tem os IDEBs mais fracos, né?! Porque aí era esse acompanhamento né, tinha o indicador que era o IDEB, e aí a gente participava alguma das ações era por exemplo: "Formação pra educadores", se investia nessa parte de formação, formação para educadores, tanto inicial como continuada. Como uma das ações que estaria na melhoria do ensino. (Entrevistado 01, 2018).

Nesse sentido, Silva (2015, p. 121) esclarece a contribuição do PAR para o acompanhamento dos resultados do IDEB:

O PAR contribuiu para que a União consiga fazer a coordenação federativa mediante regulação do IDEB, buscando atender as necessidades dos municípios e estados a partir de transferências voluntárias, impulsionando, assim, mesmo que ainda embrionariamente, as relações intergovernamentais na federação brasileira.

Porém, o acompanhamento não se dá apenas em uma única ação. O CLC é formado atendendo toda a burocracia que o documento exige e há uma relação com outros Planos que o município de Natal possui, como o Plano Municipal de Educação e os demais planos/projetos/programas oriundos do PAR, a fim de realizar ações que possam demandar assistência financeira ou técnica do MEC.

Eles seguem os Planos, ele tem o objetivo de seguir os planos do PAR, que é acompanhar as ações, né, as ações que a SME dá prioridade. Entre elas, a melhoria da qualidade do ensino da educação básica na rede municipal de Natal. (Entrevistado 02, 2018).

Lima (2006) compreende que a participação é um instrumento privilegiado para a realização da democracia, uma vez que representa a limitação de certo tipo de poder e de superação de certas formas de governo.

Mesmo que o PAR tenha possibilitado mecanismos para que a gestão democrática aconteça, por meio da implementação dos diversos conselhos que contemplam a primeira área dessa modalidade de gestão, a atuação do Comitê

em si ficou comprometida por não ter acompanhamento as ações da maneira como deveria. Isso é flagrante na fala de um dos integrantes do conselho, quando ele afirma o seguinte:

Eu acho que a maior contribuição, como eu já falei, eu acho que foi importante a gestão democrática, o cumprimento da gestão democrática, foi a implantação dos Conselhos Escolares. Então, é... O Comitê ele teve um destaque importante na criação desses conselhos, e inclusive não na orientação, é bom destacar isso! Não na orientação dos conselhos! Mas na implantação! Foi bem na.... Orientar e dar formação ao conselho, mas na implantação. (Entrevistado 01, 2018).

Para Luce e Medeiros (2009), a gestão democrática da educação está atrelada à criação de mecanismos que possibilitem a participação social que abrange desde a formulação das políticas educacionais até as avaliações da escola e da política educacional. Compreende-se que esse envolvimento se dá pela oportunidade de acesso para que toda a população participe e atue de forma democrática por meio desses diferentes mecanismos criados a fim de garantir a qualidade social na educação.

Constata-se que, apesar de toda a importância do PAR e da atuação do CLC já discutida e refletida neste trabalho, a atuação do Comitê no município de Natal nos anos analisados foi frágil e parcial no que diz respeito a diversos aspectos, dentre eles, o acompanhamento das ações. Sobre isso, o Entrevistado 01 (2018) afirma que o Comitê

É meio atuante, meio participativo. Nunca cem por cento. Nunca. E pra ele se reestruturar e ser participativo ele tem que dá conta de tudo. [...] De uma maior disposição, maior condição de estrutura pra fazer os acompanhamentos, registro, muito importante trazer o registro, de tudo. Não é só o diagnóstico, você faz um diagnóstico é uma outra dificuldade que eu fiz uma avaliação no final trazendo isso inclusive. O diagnóstico ele é inicial, mas nós precisamos do diagnóstico final né? Porque tava antes e o que temos hoje. Esses registros finais acabam se perdendo, porque se preocupa em registrar para o MEC, você se preocupa em registrar para o relatório que vai pra o MEC. É importante, claro! É importante você dizer e trazer o resultado disso para o MEC. Mas muito mais importante é para rede escolar do município. Acaba uma coisa formalista.

O relato citado acima coaduna com a perspectiva de Sander (2009, p. 6), quando ele afirma que,

Independente da origem etimológica e de distintas aproximações conceituais e práxiológicas, a gestão da educação está instalada hoje no Brasil como um conceito compreensivo que diz respeito ao pensar e ao fazer a educação em sua totalidade, visando o cumprimento de sua missão política e cultural e a consecução de seus objetivos pedagógicos. Nesse sentido, a gestão da educação abarca, desde a formulação de políticas e planos institucionais e a concepção de projetos pedagógicos para os sistemas educacionais e instituições escolares, até a execução, supervisão e avaliação institucional das atividades de ensino, pesquisa e extensão e a administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos.

Mesmo a nossa legislação sendo firmada desde a Constituição Federal de 1988 e reafirmada através da LDB 9.394/96 e pelo PNE (2001-2010), tendo como princípio a gestão democrática discutida desde então, a concretização plena do que é postulado nestes documentos no sistema de ensino público brasileiro ainda se configura como um verdadeiro impasse. Apesar de possuir categorias que, em maior ou menor escalar, ainda funcionam, como a autonomia, a participação, a descentralização e o regime de colaboração – mecanismos de controle social e financeiro por meio da criação de diferentes conselhos –, a democracia enquanto sistema ainda é falha e/ou frágil.

Demo (2009) considera o quanto é importante reconhecer a importância da democratização dos espaços de trabalho e da produção, porque, segundo o autor, esta é a maneira mais efetiva de tornar o capitalismo mais suportável. Além disso, ele aponta que:

A organização de pequenas comunidades/produtores/trabalhadores é o que há de mais sagrado no horizonte dos direitos estratégicos da sociedade. É este horizonte que reclama a melhor competência possível do lado político, porque se trata dos conflitos mais intestinos da sociedade, porque permeia o âmago da desigualdade. (DEMO, 2009, p. 130)

Ou seja, apesar do ser postulada uma gestão para controlar e desconcentrar serviços, quem de fato constrói/elabora/planeja é o Estado. Nesse sentido, os entes federados ficam apenas com a função de executar as atribuições que lhes são destinadas. Oliveira (2009), ao analisar a gestão de políticas públicas sociais no Brasil e sua interlocução com o poder local, atenta-se à perspectiva de que o pacto federativo, gestado com o objetivo de constituir-se como elemento estruturante da democracia, ao romper com a tradição

centralizadora e buscar a garantia da divisão de poderes e responsabilidades, percebe que este tipo de gestão encontra resistência e dificuldades no que condiz a sua operacionalização. Portanto, foi exatamente isso que aconteceu com o Comitê Local do Compromisso de Natal para a sua operacionalização no acompanhamento das ações do PAR nos de 2011 a 2014.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo primordial analisar a participação do Comitê local do Compromisso no acompanhamento das ações do PAR (2011-2014) da rede de ensino municipal de Natal/RN. A opção por analisar a participação do Comitê deve-se à relevância que este elemento e processo tem na busca pela transformação e melhoria da educação no Brasil.

No processo compreendeu-se os diferentes papéis do Estado de acordo com diversos teóricos, como também a Reforma do Estado e as diferentes concepções de gestão burocrática, democrática e gerencial. Dessa forma, foi possível analisar a relação entre o Estado e a educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007) e a gestão educacional no Plano de Ações Articuladas (2011-2014). Análise esta complementada pelos depoimentos dos entrevistados que contribuíram para a discussão desenvolvida nesta pesquisa.

As considerações aqui realizadas revelam um caminho conflituoso do processo de construção da democratização da gestão. Os interesses em torno do Estado na sociedade capitalista são divergentes, tendo em vista que, numa sociedade de classes, diferentes projetos se articulam na tentativa de conquista do poder. De um lado, os interesses do capitalismo, numa luta constante para equilibrar o mercado e manter a lucratividade sem considerar que a maioria é marginalizada e cada vez mais excluída pela redução dos seus direitos. De outro, os movimentos e organismos que instigam a participação social numa constante batalha para ampliar as conquistas e garantir o que já foi conquistado, como, por exemplo, as políticas sociais no que tange à educação.

A partir de ações básicas promovidas nesse período, como a promulgação da Lei nº 9394/1996 e a criação do Fundef para o ensino fundamental – que, embora não contemplasse a educação básica como um todo, teve a sua relevância neste processo, dando respaldo à criação do Fundeb em 2007, programa que, de fato, contemplou toda a educação básica, bem como professores e profissionais da educação –, a Reforma do Estado no campo da educação a partir dos anos 1990 foi primordial para a regulamentação das políticas públicas para este setor no Brasil.



Na primeira década dos anos 2000, as políticas promovidas pelo governo pareceram ser desenvolvidas numa perspectiva de conciliar contraditoriamente mercado e igualdade social, visto que os planos/programas/projetos implementados nesse contexto desenvolveram ações para que a grande massa da sociedade tivesse acesso à educação em todos os níveis de ensino.

Com a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), passou a existir respaldo para diversos outros planos, programas e projetos que abarcaram todos os níveis de educação, desde a básica até a superior. No âmbito destas novas políticas, a educação básica ficou sob responsabilidade do Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação (2007), instituído pelo decreto 6.094/2007 como uma nova proposta política. O documento apresentou 28 diretrizes com o objetivo de melhorar a qualidade da educação em suas mais diversas frentes. Como forma de aderir ao Compromisso, os entes federados passaram a ter que elaborar um conjunto de ações – denominado Plano de Ações Articuladas – o PAR.

A organização do PAR é pré-determinada, o que facilita o preenchimento das ações, conforme o diagnóstico realizado pela equipe local com o intuito de atender à demanda educacional. Isso faz com que o plano acabe tendo a sua elaboração bastante controlada pelo MEC. O que se nota é que os municípios não possuem autonomia para definir regras ou mesmo ações a serem realizadas. O Plano é limitado tanto no que diz respeito a sua elaboração, quanto em relação às justificativas para estabelecer as pontuações e os critérios nos indicadores estabelecidos. Dessa forma, as necessidades da realidade local acabam sendo limitadas por um documento “amarrado”.

Verificou-se também, o hibridismo na gestão, no contexto das políticas educacionais, bem como a forma de elaboração, planejamento e implementação/execução das ações do PAR. Pois, na medida em que existe indicadores que fomentam e incentivam a participação da sociedade na elaboração do Plano, bem como no acompanhamento das ações por meio do CLC, nota-se que o documento é controlado e com metas a cumprir, que acabam sendo dependentes e decorrentes de resultados que possam assegurar ou não o apoio financeiro para cumprir tais ações e subações financiadas pela União.

O PAR enquanto instrumento de planejamento estratégico, contemplou a sistematização de dimensões que interferem de maneira significativa e direta no

âmbito escolar, pois as dimensões de gestão educacional, formação de professores e profissionais da educação, práticas pedagógicas e avaliação, e infraestrutura escolar e recursos pedagógicos; a escola sem esses quatro eixos, não possui bom funcionamento, de maneira descentratizadora e democrática, cada uma com o seu segmento e suas demandas.

A dimensão *gestão educacional* do PAR, sua construção, sua operacionalização e seu controle evidenciam aspectos da gestão gerencial, principalmente pela responsabilização por meio de termos de compromissos e definições de metas a serem alcançadas. Apesar disso, a democratização da gestão da educação está presente quando estes planos reafirmam alguns princípios constitucionais, como a gestão democrática, enfatizando a importância desse princípio para a organização dos sistemas de ensino, como também a criação de conselhos escolares e alimentares, comitês para o acompanhamento das ações do plano, escolhas de diretores, planos municipais de educação, dentre outros. Portanto, nota-se, diante do exposto, um hibridismo no PAR no que concerne à gestão educacional.

Dessa forma, mesmo que, desde a redemocratização, a importância da participação, da autonomia e da descentralização do poder decisório para os municípios com vistas ao desenvolvimento da gestão democrática venha sendo enfatizada, ainda existem diversos obstáculos históricos e políticos para se atingir estes postulados constitucionais. Mais especificamente, nota-se muita dificuldade para alcançar a autonomia dos entes federados e para uma efetiva adesão e elaboração dos planos que atendam às particularidades dos entes federado.

Nessa perspectiva, os resultados apresentados neste trabalho com base no documento do PAR do município de Natal dos anos analisados, o indicador “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso” consta o critério de pontuação 3, indicando situação satisfatória, não necessitando de ações imediatas, gerando apenas a ação de manter o indicador na pontuação em que se encontra e/ou elevar a pontuação para o critério 4. Porém, o que se notou com base na investigação desenvolvida durante esta pesquisa foi que a pontuação indicada no PAR não condiz com as falas dos entrevistados sobre a atuação do Comitê no acompanhamento das ações.

Além disso, constatou-se também que o município não conseguiu efetivar a participação por meio de uma gestão democrática, pois o PAR apresentou dificuldades em promover a participação efetiva da sociedade no Comitê Local do Compromisso. A sua composição se deu por meio de indicação da SME, levando a uma atuação fragilizada pelo fato de os representantes não participarem efetivamente, por terem diversas atribuições na rede municipal de ensino, como também por não ter existido uma organização e/ou planejamento adequado para a efetiva realização das reuniões necessárias para o acompanhamento das ações do PAR.

Soma-se a isso que a participação efetiva que o próprio documento do PAR municipal apresenta não se realizou devido ao fato de o cronograma de reuniões não ter sido cumprido. De acordo com os relatos ouvidos pela pesquisa, não se atingiu nem cinquenta por cento do que foi programado. Isso limitou bastante a atuação, a presença nos encontros, a socialização de informes de diferentes ordens e os assuntos no que diz respeito as atribuições do CLC.

Das 82 ações que o PAR (2011-2014) apresentou por meio dos indicadores, com as pontuações variando de 1 a 4, em situações inexistentes, críticas e satisfatória, os entrevistados apontam que apenas a ação de implementação dos conselhos escolares na rede municipal de Natal foi acompanhada de forma eficaz. Diante disso, questiona-se: como ficou o acompanhamento das outras 81 ações restantes do plano?

Torna-se evidente que a participação do Comitê no acompanhamento das ações do plano no período de vigência analisado neste trabalho foi bastante fragilizada, quando não foi inexistente. De maneira geral, pouquíssimas demandas foram desenvolvidas, o que deixou de lado demandas importantíssimas, como a publicização das atas das reuniões e os dados relativos à área de educação com ênfase no IDEB. Tais dados permitiriam uma sistematização e uma articulação acerca dos resultados, além de fornecerem um retorno para a sociedade a partir da divulgação dos resultados alcançados ou dos possíveis problemas de desempenho em determinadas ações. Mas nada disso foi desenvolvido pelo Comitê.

Frente ao exposto, é possível concluir, portanto, que o Comitê Local do Compromisso poderia ter contribuído muito mais para que as ações dos planos não se repetissem. As dificuldades que o município apresenta poderiam ter sido

encontradas e possivelmente solucionadas caso houvesse a efetiva participação e atuação do órgão no acompanhamento das ações detalhadas neste trabalho. Além disso, poderia romper com práticas engessadas e ainda exercidas no contexto democrático brasileiro, de modo a melhorar a qualidade da educação no contexto do município.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. **A questão da empresa estatal: economia, política e interesse público.** Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 95-105, out./dez. 1979.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas Ciências Naturais e Sociais – Pesquisa quantitativa e qualitativa.** 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 2000.

AMIN, Samir; HOUTART, François (Org.). **Mundialização das resistências: o estado das lutas 2003.** São Paulo: Cortez, 2003.

AMMANN, Safira Bezerra. **Participação social.** São Paulo: Cortez & Moraes, 1977.

ANTONINI, Vanessa Lara. **Mobilização social pela educação e legitimação das políticas educacionais no PDE.** Tese Doutorado. Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2012.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de (2009). **“Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudança.”** *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, vol. 25, nº 2, pp. 211-231.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; PINHEIRO, Helano Diógenes. **Reforma gerencial do Estado e rebatimentos do sistema educacional: um exame do REUNI.** In: Revista Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro, v. 18, n. 69, out./dez., 2010. p. 647-668.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. **Congresso Nacional.** Lei nº 9.424/96 de 24 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>. Acesso em 21/03/2018.

\_\_\_\_\_. **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; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos 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.

Disponível

em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20112014/2012/Lei/L12695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Lei/L12695.htm)>.

Acesso em: 10 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do **Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação**, pela União Federal em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.172 de 09 de janeiro de 2001. Estabelece o **Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial da União. Poder Executivo, Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.861 de 27 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ações Articuladas – PAR 2011-2014. Guia Prático de Ações para municípios**. Ministério da Educação. Brasília/DF, set. 2011.

Disponível

em:<

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9435-guia-pratico-acoes-par2011-2014-nov&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9435-guia-pratico-acoes-par2011-2014-nov&Itemid=30192)>.

Acesso em: 21 de out. 2018.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. Brasília, Ed. UnB, 1980.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

\_\_\_\_\_; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado nos anos 90. Lógica e Mecanismos de Controle. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE. Caderno 1. Brasília, DF, 1997. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicação/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno01.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicação/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF) Acesso em 02 de Março de 2018.

BRITO, Renato de Oliveira. **Gestão e comunidade escolar: Ferramentas para construção de uma escola diferente do comum.** Brasília: Unesco, 2013.

CABRAL NETO, Antônio. **Política educacional: novas formas de gestão.** In: YAMAMOTO, Oswaldo e CABRAL NETO, Antônio (Orgs.). O psicólogo e a escola. Natal: EDUFRN, 2000.

\_\_\_\_\_. **Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias.** Política educacional: gestão e qualidade do ensino/Magna França e Maura Costa Bezerra (orgs.) ... [et all]. – Brasília: Liber livro, 2009.

CABRAL NETO, Antônio.; MACEDO FILHO, Francisco Dutra de. **O Estado e o dever de proteção ao meio ambiente: a importância da participação social na formulação, execução e avaliação de políticas ambientais.** Educação ambiental: caminhos traçados, debates políticos e práticas escolares / Organizadores: Antônio Cabral Neto, Francisco Dutra de Macedo Filho, Maria do Socorro da Silva Batista. – Brasília: Liber Livro Editora, 2010. 240 p.

CAMARGO, Maria Dayse Henriques de; NOVAIS, Valéria Silva de Moraes; GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **Autonomia e a participação coletiva na gestão educacional a partir do Plano de Ações Articuladas em municípios do Pará.** Dimensões do PAR: contextos e estratégias de implementação / Dalva Valente Guimarães Gutierrez, Maria Goretti Cabral Barbalho, Maria Simone Ferraz P. Moreira Costa, (organizadoras). – Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar.** In: CABRAL NETO, Antônio *et al.* (Org.). Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; PEREIRA, Raphael Lacerda Alencar. **A flexibilização das universidades federais brasileiras: uma forma de gerenciamento institucional.** Revista FORGES: Fórum de Gestão de Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa, Ilhéus, v. 4, n. 2, p. 49-77, 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. In: **Fineduca - Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 2, n. 7, 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica no Brasil**. Educação & Sociedade. Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-201, set. 2002.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: limites e potencialidades**. In: DAGNINO, E. OLIVEIRA, J & PANFICHI, Aldo (Orgs). *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, Campinas/São Paulo: Unicamp, 2006.

DEMO, Pedro, 1941. **Participação é conquista: noções de política social participativa** / Pedro Demo. – 6. ed. – São Paulo, Cortez, 2009.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A educação no governo Fernando Henrique Cardoso. **Tempo sociedade**, v. 11, nº 2, São Paulo, outubro, 1999.7

FARENZENA, Nalú. Implementação de planos de ações articuladas municipais: marcos e trajetórias de uma pesquisa de avaliação. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros**. Pelotas: Ed. Gráfica Universitária/UFPel, 2012.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P.. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p- 788-811, 2014.

FRANÇA, Magna. **Plano de ações articuladas (2007-2011): contextos e desafios da dimensão infraestrutura e recursos didáticos em municípios do RN**. Plano de ações articuladas: propostas, cenários e desafios / Alda Maria Duarte Araújo Castro, Vera Lúcia Jacob Chaves, Marcelo Soares Pereira da Silva, (organizadores). – Campinas. SP: Mercado de Letras, 2016. – (*Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador*).

\_\_\_\_\_. **O financiamento da Educação Básica: o Fundef ao Fundeb**. Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas



governamentais / Organizadores: Antônio Cabral Neto... [et al.]. – Brasília : Líber Livro Editora, 2007. 292 p.

\_\_\_\_\_. **Política educacional de descentralização financeira: as diretrizes governamentais do período de 1990 a 2001.** Gestão em Ação, Salvador, v. 7, n 2, p. 143-158, maio/ago. 2004.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. In: **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun. 2007, p. 65-74.

FREITAS, Adriana Limeira de; SOUSA, Amanda Higinio Ferreira de; FRANÇA, Magna. Panorama da elaboração e implementação do Plano de Ações Articuladas (2007-2011) no município de São José do Campestre. In: **Anais do VIII Seminário Regional de Política e Administração da Educação no Nordeste, Encontro de Política e Administração da Educação**; 06 a 08 dez. 2014, Salvador, BA. Salvador: ANPAE, 2014.

FREITAS, Cecília Carolina Simeão de; SILVA, Marcelo Soares Pereira da. **O planejamento no contexto das políticas de educação básica no período de 2003 a 2010.** Plano de ações articuladas: propostas, cenários e desafios / Alda Maria Duarte Araújo Castro, Vera Lúcia Jacob Chaves, Marcelo Soares Pereira da Silva, (organizadores). – Campinas. SP: Mercado de Letras, 2016. – (*Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador*).

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais.** São Paulo: Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_. **Participação e gestão no urbano.** Revista Serviço Social e Sociedade, nº 26. São Paulo: Cortez, 1988.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e educação.** Maria da Glória Gohn. – São Paulo: Cortez, 1992. – (Questões da nossa época; v. 5).

GOMES, Angela de Castro. **A política brasileira em busca da modernidade: na fronteira entre o público e o privado.** In: NOVAIS, Fernando A. (Coord.); SCHWARCZ Lila Moritz (Org.) *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea.* São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 489-558.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Conselho Escolar e educação com qualidade social**. Rio de Janeiro: Boletim n. 18. TV Escola, Programa Salto para o Futuro, 2005.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 13 (1932-1934) Breves notas sobre a política de Maquiavel. In: \_\_\_\_\_. **Cadernos do Cárcere**. Vol 3. 5. ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2012.

\_\_\_\_\_. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GUEDES, G.B.; SOUSA JÚNIOR, L. **Os desafios do Plano Nacional de Educação (2014-2024) frente ao ajuste ultraliberal**. Política e *práxis* educativas / Organizado por Magna França e Walter Pinheiro Barbosa Júnior. – Natal: Editora Caule de Papiro, 2017.

HAGUETTE, André. **Da municipalização à ação federativa coordenada**. Em Aberto, Brasília, ano 8, n. 44, p. 23-30, out./dez. 1989.

HAYEK, Friedrich August von. **Direito, legislação e liberdade**. São Paulo: Visão, 1985. v. 2.

\_\_\_\_\_. **O caminho da servidão**. 5. ed. Tradução Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

KEYNES, John M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda [e] inflação e deflação**. São Paulo: Nova Cultura, 1985. (Col. Os Economistas).

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2006.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios e prática governamental. Cadernos de pesquisa, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre governo**. Petrópolis: Vozes, 1994.

LUCE, Maria Beatriz e MEDEIROS, Isabel L. P. **Gestão escolar**. Disponível em: <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004/ge/meio.htm>. Acesso em: 28/10/2018.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. **A pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, elaboração e análise e interpretação de dados**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. **A ideologia alemã (Feuerbach)**. São Paulo: Hucitec, 1993.

\_\_\_\_\_; ENGELS, Friedrich. **Textos**, São Paulo: Edições Sociais, 1975 e 1977<sup>a</sup>. v. 1 e 3.

MIGUEL, Luis Felipe. **Domínio e resistência: desafios para uma política emancipatória** / Luis Felipe Miguel. – 1. ed. – São Paulo : Boitempo, 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); GOMES, Suely Ferreira Deslandes Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MONTAÑO, Carlos. Estado, classe e movimento social / Carlos Montaña, Maria Lúcia Duriguetto. – 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2011. – (Biblioteca básica de serviço social; v. 5)

MORAIS, Pauleany Simoes de. **Os conselhos como mecanismos de democratização da política educacional: participação e poder de decisão nas ações do Conselho de Controle Social do FUNDEF no município de Parnamirim (1998-2005)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Educação.

MOREIRA, Augusto Tarso Pinheiro. **Políticas (públicas) sociais da educação e a mobilização social: desafios e perspectivas de ampliar a cidadania**. Disponível em <  
[http://www.administradores.com.br/\\_resources/files/\\_modules/academics/academic\\_mics\\_3499\\_20101030142927b2ef.pdf](http://www.administradores.com.br/_resources/files/_modules/academics/academic_mics_3499_20101030142927b2ef.pdf)> Brasília 29 de outubro de 2010. Acesso em: 28 jun. 2017.

MORESI, Eduardo. **Metodologia da pesquisa**. Universidade Católica de Brasília. Programa de Pós Graduação Strictu Sensu em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação. Brasília, 2006.

NAVARRO, Ignez Pinto *et al.* (2004). **Conselhos Escolares da escola e construção da cidadania**. Brasília: MEC/SEB.

NATAL. Prefeitura Municipal. **Plano de Ações Articuladas – PAR**. Natal, 2011

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais do governo Lula; rupturas e permanências. **RBPAE** – v. 25, nº 2, p. 197-209, mai/ago, 2009.

PADDISON, Ronan. **Decodificação descentralizada, o mercado do poder urbano local?** *Estudos Urbanos*, v. 36, n. 1, p. 107-119, 1999.

PAULINO, Robério. **O estado como agente de opressão e civilização**. O estado opressor e civilizador / Organizado por Robério Paulino. – Natal: EDUFRN, 2017. 280 p.

PEREIRA, Luiz C. Bresser, 1934. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública** / Luiz Carlos Bresser-Pereira; tradução Maria Cristina Godoy. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PETRAS, James. **Império e políticas revolucionárias na América Latina**. São Paulo: Xamã, 2002.

RIBEIRO, Maria Edilene da Silva; MENDES, Odete da Cruz; CAPELA, Marcelo Barros. **A avaliação da aprendizagem no Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Pará: Participação e autonomia?** Dimensões do PAR: contextos e estratégias de implementação / Dalva Valente Guimarães Gutierrez, Maria Goretti Cabral Barbalho, Maria Simone Ferraz P. Moreira Costa, (organizadoras). – Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

RODRIGUES, Rosemar Ferreira. Escola Aberta: a apropriação do espaço público pela comunidade. *Revista Revela* v. III, p. 1-10, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANDER, Benno. Gestão educacional: Concepções em disputa. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 3, n. 4, p. 69-80, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>> Acesso em: 28 out. 2017.

SANTOS, B. de S. Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, A. R. Metodologia científica: a construção do conhecimento. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ:DP&A, 2001. 144 p.

SAVIANI, Dermeval. **Neoliberalismo ou pós-liberalismo?** Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. In: VELLOSO, Jacques et al. Estado e educação. Campinas/São Paulo: Papyrus; Cedes / Ande; Anped, 1992. p. 9-30.

\_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e sociedade**, Campinas, São Paulo, v. 28, nº 100, p. 1231-1255, 2007.

SENA, P.. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. (Orgs). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro: 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) no contexto das políticas educacionais no período de 2003 a 2010: significado e dimensões**. Disponível em <[http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT1/GT1\\_Comunicacao/MarceloSoaresPereiraDaSilva\\_GT1\\_resumo.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/MarceloSoaresPereiraDaSilva_GT1_resumo.pdf)> Acesso em: 22 mar. 2018.

SILVA, Luís Gustavo Alexandre. **Educação: participação**. Goiânia: Editora UFG, 2006.

SILVA, Rute Régis de Oliveira da. **O par do município de natal: o regime de colaboração e a gestão educacional**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2015.

SILVA, Rute Régis de Oliveira da; BARBOSA JÚNIOR, Walter Pinheiro. **Reflexões sobre experiências com processos educacionais de gestão democrática e conselho escolar.** Políticas e *práxis* educativas / Organizado por Magna França e Walter Pinheiro Barbosa Júnior. – Natal: Editora Caule de Papiro, 2017.

SOUSA, Amanda Higino Ferreira de; MORAIS, Arécia Susã; FRANÇA, Magna. Plano de Ações Articuladas (2007-2011): a gestão educacional e de finanças no contexto de municípios do RN. In: **VIII Colóquio Nacional da Afirse Brasil**, 14 a 17 set. 2015. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2015.

SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de continuidade e participação.** São Paulo: Cortez, 1996.

SHIROMA, Enida Oto; MORAES, Maria Cecília; EVANGELISTA, Olinda. Política educacional. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** São Paulo: Cortez; Salvador: UFBA; Recife: Equip, 2001.

TORO, José Bernardo. **O que é mobilização social.** Disponível em <http://www.nossasalvador.org.br/site/colunas/135-o-que-e-mobilizacao-social> 2015. Acesso em: 17 jun. 2017.

\_\_\_\_\_, José Bernardo; WEMECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização social.** São Paulo: Autêntica editora, 2004.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 2006.

VALENTE, Lúcia de Fátima e MARIANO, Sangelita Miranda Franco. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) uma perspectiva de gestão na educação pública municipal de Uberlândia, MG.** Dimensões do PAR: contextos e estratégias de implementação / Dalva Valente Guimarães Gutierrez, Maria Goretti Cabral Barbalho, Maria Simone Ferraz P. Moreira Costa, (organizadoras). – Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

VEIGA, Ilma Passos (Org.). **Projeto Político-Pedagógico da escola: uma construção possível.** 23. ed. Campinas, São Paulo: Papirus, 2007.

WARDE, Mirian; HADDAD, Sérgio. **Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/Ação Educativa PUC, São Paulo, 1996.

ZICCARDI, Alicia. **Espaços e ferramentas para a participação cidadã nas políticas sociais da área local**. Em: \_\_\_\_\_ (Org.). *A participação dos cidadãos e das políticas sociais em nível local*. México (DF): IIS / COMECOSO / Indesol de 2004.





## APÊNDICES

**APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista destinado aos integrantes de composição do Comitê Local do Compromisso do PAR (2011-2014) da rede municipal de ensino de Natal/RN.**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICA E PRÁXIS EDUCATIVAS**

**Pesquisa de Mestrado:** A participação do Comitê Local do Compromisso na rede municipal de ensino de Natal/RN no Plano de Ações Articuladas (2011-2014)

**Pesquisadora:** Amanda Higino Ferreira de Sousa

**ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

**Questões desenvolvidas para integrantes do Comitê Local do Compromisso da rede municipal de Natal/RN no âmbito do PAR (2011-2014)**

<b>QUESTÕES DE PESQUISA</b>	<b>PERGUNTAS</b>
1) A composição do Comitê Local do Compromisso que garantem a participação da sociedade.	<b>I – COMPOSIÇÃO</b> 1. Como foi composto o Comitê Local do Compromisso?

	<p>( ) Eleição;</p> <p>( ) Indicação;</p> <p>( ) Convite;</p> <p>( ) Interesse próprio;</p> <p>( ) Outros. Quais?</p> <p>2. Quais são os representantes que compõe o Comitê?</p> <p>3. Quem são os integrantes mais frequentes e atuantes/participativos?</p>
<p>2. Funcionamento e atuação do Comitê Local do Compromisso, considerando as subações do documento municipal da rede de Natal/RN.</p>	<p><b>II – ATUAÇÃO</b></p> <p>1. Como é a dinâmica do funcionamento do Comitê no acompanhamento das ações do PAR (2011-2014)?</p> <p>( ) Muito bom;</p> <p>( ) Regular;</p> <p>( ) Frágil;</p> <p>( ) Inexistente;</p> <p>( ) Outro. Qual?;</p> <p>2. Com que frequência as reuniões acontecem?</p> <p>3. O Comitê conseguiu criar e desenvolver o calendário de atividades?</p> <p>( ) Sim</p> <p>( ) Não</p> <p>4. As atividades desenvolvidas são divulgadas a seus integrantes?</p> <p>( ) Sim</p> <p>( ) Não</p>

	<p>5. Que aspectos você destaca como mais importante na atuação do Comitê Local do Compromisso?</p> <p>6. O Comitê consegue acompanhar as ações do PAR?</p> <p>( ) Sim ( ) Parcialmente ( ) Não</p> <p>7. O Comitê encontra dificuldades para atuar e acompanhar as ações do PAR?</p> <p>( ) Sim ( ) Não</p> <p>Quais as dificuldades e o seus motivos?</p> <p>8. Qual o papel e as contribuições deste Comitê na elaboração e acompanhamento das ações do PAR (2011-2014)?</p>
<p>3. Definição as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso que receberá as suas atribuições) para a elaboração dos atos normativos e sua publicização, considerando a subação que consta no documento do PAR municipal.</p>	<p><b>III – PUBLICIZAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS</b></p> <p>1. Quem define as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Local do Compromisso para elaboração dos atos normativos e sua publicização?</p> <p>( ) Prefeito; ( ) Secretaria Municipal de Natal; ( ) Coordenador (a) do PAR; ( ) Coordenador do Comitê; ( ) Outro. Quem?</p> <p>2. Como é desenvolvida essas atividades?</p>

	<p>3. É publicado o(s) ato(s) normativo(s) referente a criação e composição do Comitê Local do Compromisso?</p> <p>( ) Sim ( ) Não</p> <p>Quem publica?</p> <p>4. Como o Comitê reúne e formaliza as atribuições dos integrantes?</p> <p>5. O Comitê tem o regimento interno?</p> <p>( ) Sim ( ) Não</p> <p>Quem criou?</p>
--	---

**APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para os entrevistados.**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: EDUCAÇÃO, POLÍTICA E PRÁXIS EDUCATIVAS

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Prezado Participante,

Este é um convite para você participar do estudo “Plano de Ações Articuladas (2011-2014): a participação do Comitê Local do Compromisso na rede municipal de ensino de Natal/RN”. Trata-se de uma pesquisa de mestrado, desenvolvida por Amanda Higino Ferreira de Sousa, do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), orientada pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Magna França (UFRN). Esse estudo tem como objetivo analisar o processo de participação do Comitê Local do Compromisso no acompanhamento das ações do PAR no período de 2011 a 2014 no município de Natal/RN. O trabalho integra o projeto de pesquisa “Planos de Ações Articuladas (2007-2018) e o regime de colaboração da União aos entes municipais, outras fontes de recursos/aplicabilidade e o controle social dos recursos do Fundeb, nos municípios de Natal e Mossoró/RN, realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Magna França.

Sua participação é voluntária, o que significa que você poderá desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade.

Como procedimento da pesquisa, será realizada entrevista semiestruturada com os participantes de acordo com sua disponibilidade. Para manter a autenticidade dos dados produzidos, as entrevistas serão gravadas e em seguida transcritas. Os dados coletados serão usados para gerar informações para a pesquisa aqui relatada e outras publicações dela decorrentes, como congressos e revistas científicas. Sua identificação não será revelada em nenhuma das publicações geradas e serão guardadas de forma segura.

Este documento será impresso em duas vias. Uma ficará com você e a outra com a pesquisadora responsável. Qualquer dúvida que possa ter sobre a pesquisa, você pode entrar em contato com pesquisadora mediante os contatos: Telefone (84) 98822-9396/ E-mail – amandahigino\_87@hotmail.com.

Em caso de concordância com os termos do Consentimento Livre e Esclarecido, solicitamos sua assinatura no local indicado abaixo. Desde já agradecemos sua colaboração e nos disponibilizamos em entregar à instituição os resultados da pesquisa.

---

Amanda Higino Ferreira de Sousa  
Mestranda em Educação do PPGed/CE/UFRN

-----  
- - -

### **Consentimento Livre e Esclarecido**

Eu, \_\_\_\_\_, após ter sido esclarecido sobre os objetivos e o modo como serão coletados os dados nessa pesquisa, concordo em participar do estudo, e autorizo o uso das

informações para o desenvolvimento da dissertação e publicações científicas desde que nenhum dado possa me identificar. Natal/RN, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

---

Assinatura do participante da pesquisa.