



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**GILMARA DOS SANTOS BELMON BOMFIM**

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO MUNICÍPIO  
DE AMÉLIA RODRIGUES – BA: DA REPRESENTAÇÃO DA  
SOCIEDADE CIVIL À PARTICIPAÇÃO – (2007-2014)**

Feira de Santana  
2017

GILMARA DOS SANTOS BELMON BOMFIM

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO MUNICÍPIO  
DE AMÉLIA RODRIGUES – BA: DA REPRESENTAÇÃO DA  
SOCIEDADE CIVIL À PARTICIPAÇÃO – (2007-2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Feira de Santana, para a obtenção do grau de Mestre em Educação, na área de concentração Educação, Sociedade e Culturas.

Orientador (a): Antonia Almeida Silva

Feira de Santana – BA  
2017

### **Ficha Catalográfica – Biblioteca Central Julieta Carteado**

Bomfim, Gilmara dos Santos Belmon

B683p Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Amélia Rodrigues – BA : da representação da sociedade civil à participação – (2007-2014) / Gilmara dos Santos Belmon Bomfim. – Feira de Santana, 2017.

156 f. : il.

Orientadora: Antonia Almeida Silva.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2017.

1. Plano de Ações Articuladas (PAR) – Amélia Rodrigues, BA. 2. Programas educacionais - Participação popular. I. Silva, Antonia Almeida, orient. II. Universidade Estadual de Feira de Santana. III. Título.

CDU: 371

**GILMARA DOS SANTOS BELMON BOMFIM**

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO MUNICÍPIO DE AMÉLIA RODRIGUES –  
BA: DA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL À PARTICIPAÇÃO – (2007-2014)

Material para Exame de Qualificação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Educação, na área de concentração Educação, Sociedade e Culturas, Universidade Estadual de Feira de Santana, pela seguinte banca examinadora:

---

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. Antonia Almeida Silva - Orientadora

---

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. – Raimunda Alves Moreira de Assis - Primeira Examinadora

---

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. Solange Mary Moreira Santos– Segundo a Examinadora

Feira de Santana, 04 de maio de 2017

Resultado: \_\_\_\_\_

Àquelas e àqueles que, em meio aos inúmeros obstáculos, lutam esperando e esperanças lutando pela construção de uma educação emancipadora, dedico esta obra.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é preciso, principalmente depois desta longa, difícil e árdua caminhada. Sinto-me feliz porque reconheço que não cheguei até aqui sozinha, em verdade, nesta jornada nunca me senti só. Logo, preciso agradecer. Agradeço a Deus por ter me dado força, coragem e esperança para construir o sonho de me tornar mestre em educação. Agradeço aos meus pais por terem se dedicado tanto a mim e aos meus irmãos, por nunca terem negligenciado a nossa educação e por apoiarem sempre os nossos sonhos. A minha mãe, de quem herdei o misto de leveza, ousadia e coragem, o meu agradecimento especial.

Agradeço aos meus queridos e amados irmãos Girlene, Gilson, Gilma e Gizele Belmon por serem protetores, verdadeiros anjos da guarda, sempre me incentivando e cuidando de mim. Agradeço ao meu esposo Ronaldo Bomfim pelo incentivo, pela paciência e companheirismo, ao meu filho Isaac sempre ávido a me questionar o porquê de estudar tanto e com olhar de admiração a me lembrar: “Mainha, você passou em primeiro lugar! Puxa!” Agradeço a minha filha Ester, que apesar de tão pequenina, soube pacientemente respeitar os meus momentos de estudo para só depois poder brincar com ela. Aos meus familiares queridos e amados, nas pessoas de Almira, Acácia e Jamile Belmon por celebrar comigo cada passo, cada conquista nesta jornada.

Agradeço aos profissionais que atuaram como Secretários de Educação em Amélia Rodrigues durante o período deste mestrado, Moysés Brandão Neto, Adalgisa Pinto Ferreira, Maria de Fátima S. S. Rodrigues pelo apoio dado à minha pesquisa. Aos colegas da Rede Municipal de Ensino de Amélia Rodrigues, em especial aos colegas do Colégio Municipal Governador Luiz Viana Filho, nas pessoas de Eliene Simões, Luciana Rocha e Eliene Santos, os meus agradecimentos pela compreensão, pelo apoio, pelas valiosas contribuições e por comemorarem comigo cada etapa do mestrado. Aos colegas da Rede Municipal de Ensino de Terra Nova, muito obrigada pela torcida e pela presença, ainda que distante, durante estes dois anos em que estive afastada para me dedicar ao mestrado. Aos colegas da turma 4 do PPGE UEFS, com os quais tive a oportunidade de estudar como aluna especial, agradeço pela aprendizagem e colaboração de forma especial para a definição do meu objeto de pesquisa: Vanessa Mascarenhas, Marta, Mona e Ilnah. Aos colegas da minha amada e querida turma 5, muito obrigada pelo aprendizado, pelas discussões, pelas resenhas, pelas gargalhadas,

performances, conversas, generosidade, e partilha. Um agradecimento especial a Rodolfo Miranda, amigo querido, parceiro de seminários, de estudo, com quem compartilhei as dores e as alegrias do processo seletivo até o parto da dissertação. Um agradecimento também especial a minha querida amiga Adriana Santana, com quem partilhei sonhos, dúvidas, medos, conquistas e esperanças. Aos colegas queridos, Nadjane, Hundira, Graci, Jussiana, Elenilda, Hélio, Clebson e Sara, obrigada por tudo!

Agradeço aos muitos amigos que torceram por mim o tempo todo e que fizeram questão de me lembrar a todo instante que eu chegaria até o fim, vitoriosa: Carmem Lúcia, Pe. Júlio Santa Bárbara, Pe. George Roberto, Aline Moraes, muito obrigada pelo cuidado dispensado a mim em cada etapa desta jornada. Márcio Luiz, Luciana Souza, Selma Daltro, Maria Betânia Rosa, Edlane Miranda, Tânia de Jesus, Laís Graziela, Aline Lima, Maria Luiza Coutinho, Antonio Gustavo Moraes, Edinalva Dionísio, a vocês os meus agradecimentos pela bela e forte presença em minha vida. Agradeço de modo especial a Cintia Falcão por ter dedicado tempo e paciência em me incentivar e orientar durante todo processo de seleção. Aos membros do Centro de Estudos e Documentação em Educação (CEDE), Núcleo de Pesquisa do qual faço parte e que constituiu uma experiência marcante no meu processo de formação, os meus agradecimentos. Agradeço aos queridos Professores Doutores do PPGE - UEFS com os quais muito aprendi: Marcos Bazano, Denise Laranjeira, Miguel Almir, Maria Helena da Rocha Besnosik e à coordenadora do Programa Professora Dra. Ludmilla Cavalcante. Agradeço de modo especial ao Professor Dr. Wellington Araújo, meu professor na condição de aluna especial, cuja disciplina me ajudou na definição do meu objeto de pesquisa.

Agradeço às Professoras Doutoradas da Banca: Solange Mary Moreira Santos e Raimunda Alves Moreira Assis pela imensurável colaboração para com a minha pesquisa desde o Exame de Qualificação até a defesa. Agradeço às alunas da turma do 4º semestre do Curso de Pedagogia, com a qual tive a honra de fazer o tirocínio. Meus agradecimentos de modo muito especial a minha querida orientadora Professora Dra. Antonia, pessoa doce, profissional exigente, coerente aos seus ideais, dedicada, paciente, amiga, compreensiva, comprometida e muito competente.

## ESPERANÇAR OU MORRER

Não perde tempo quem esperança  
Não perde tempo quem luta com os instrumentos  
Que com outros constrói ao desenhar o caminho

Não perde tempo quem resiste  
A tudo aquilo que não gera vida  
Quem resiste aos sinais de morte  
Morte do sonho, morte da esperança

Não perdem tempo aqueles e aquelas  
Que semeiam um novo mundo  
Não um novo qualquer  
Mas um novo mundo onde a exclusão e a ganância  
Não encontram guarita  
Um novo mundo onde não existam explorados nem oprimidos

Não perde tempo quem não desiste da luta  
Ainda que as pedras insistam em aparecer no caminho  
Ainda que tenha que ouvir de outrem  
Que não há nada a fazer ante ao que está posto

Lutar, esperar, construir, resistir, semear  
Quem conjuga estes verbos no chão da existência  
De mãos dadas com outros que os conjugam também  
Não perde tempo  
Em verdade,  
Ganha tempo  
Porque um dia há de colher os frutos da sementeira  
E ainda que não alcance a colheita  
Tornar-se-á referência para outros  
Que também irão lutar, esperar, construir, resistir, semear.

Gilmara Belmon

## RESUMO

Esta pesquisa analisa a participação e a representação dos sujeitos responsáveis pela elaboração e pelo monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR), no município de Amélia Rodrigues – BA, no período de 2007 a 2014. Para tanto, o estudo elegeu como questão central de investigação: Como e em que medida os diferentes sujeitos participantes do processo de elaboração e acompanhamento do PAR se constituíram como agentes de mobilização social e representantes ativos da sociedade civil para o desenvolvimento do Plano? O PAR é um instrumento criado em 2007 pelo Governo Federal, na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com a finalidade de melhorar a qualidade da educação por meio da implementação de programas educacionais, em regime de colaboração entre a União, Estados, municípios e Distrito Federal. Como objetivo buscou-se analisar a participação e a representação dos sujeitos na elaboração e acompanhamento do PAR, assim como suas implicações na mobilização da sociedade civil e nos resultados alcançados, tanto no delineamento do Plano, quanto no seu desenvolvimento.

A pesquisa, de caráter qualitativo, utilizou como instrumentos de coleta de dados a análise documental e a entrevista semiestruturada, tomando como principais categorias de análise os conceitos de participação, representação e sociedade civil, tendo como referência os pressupostos da filosofia da práxis de Antonio Gramsci (1973), (1982), (1984). Os dados do estudo foram constituídos de fontes orais e de documentos oficiais impressos e digitais que instituíram, regulamentaram e orientaram a produção e o acompanhamento do PAR no período de 2007 a 2014, bem como das atas de reuniões da Equipe Local. Identificou-se que, no ano de 2008 o contexto político de eleições municipais, aliado às limitações técnicas da Equipe Local influenciou negativamente a primeira elaboração do PAR, gerando um plano com algumas incoerências frente à realidade educacional do município. Verificou-se que na segunda vigência os membros da Equipe Local foram mais participativos, sem, contudo, estabelecerem vínculos com seus representados. O estudo concluiu que não houve um processo contínuo e efetivo de mobilização da sociedade civil para a produção e o acompanhamento das ações do PAR no município de Amélia Rodrigues, revelando que a participação dos sujeitos ocorreu formalmente, sem que houvesse uma partilha de poder e sim de responsabilização. Estes sujeitos não estabeleceram interlocução com seus representados, de modo que sua atuação ficou aquém da participação ativa no sentido de ter e dar parte nas ações.

**Palavras chave:** Participação; Representação; Sociedade Civil.

## ABSTRACT

This research analyzes the participation and the representation of the subjects responsible for the elaboration and monitoring of the Articulated Actions Plan (PAR), in the municipality of Amélia Rodrigues - BAHIA, from 2007 to 2014. Therefore, the study chose as central question of research: How did the different subjects participate in the process of preparing and monitoring of the PAR? How did they become agents of social mobilization and active representatives of civil society for the development of the Plan? The PAR is an instrument created by the Federal Government, in 2007, in the management of President Luiz Inácio Lula da Silva, with the purpose of improving the quality of education through the implementation of educational programs, in collaboration between the Union, states, municipalities and Federal District. The objective was to analyze the participation and representation of the subjects in the preparation and follow-up of the PAR. The purpose was also to verify the implications for mobilization of the civil society and in the results achieved, about the plan and its development.

The research has qualitative character and used as data collection instruments the documentary analysis and the semi-structured interview, taking as main categories of analysis the concepts of participation, representation and civil society. The research has as reference the assumptions of the praxis philosophy of Antonio Gramsci (1973), (1982), (1984). The data from the study consisted of oral sources and official printed and digital documents that instituted, regulated and guided the production and monitoring of the PAR, in the period 2007 to 2014. It was used also the minutes of local team meetings. It was identified that in 2008 the political context of municipal elections, together with the technical limitations of the local team, negatively influenced the first elaboration of the PAR, generating a plan with some inconsistencies about the educational reality of the municipality.

It was verified that in the second period the members of the local team were more participative, without, however, establishing links with their represented. The study concluded that there was no continuous and effective process of civil society mobilization for the production and monitoring of PAR actions in the municipality of Amélia Rodrigues, revealing that the participation of the subjects was formal, without a power sharing but of accountability. These subjects did not establish interlocution with their represented, so that their performance was insufficient, about the active participation in the sense of having and giving part in the actions.

Keywords: Participation; Representation; Civil society.

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1	Documentos que fundamentam o PAR	58
Quadro 2	Dispositivos normativos que regulamentam o PAR	65
Quadro 3	Documentos orientadores sobre elaboração e o monitoramento do PAR	67
Quadro 4	Documento sobre a mobilização social no PAR	70
Tabela 1	População total por gênero, rural/urbana- Amélia Rodrigues 1991, 2000, 2010	76
Tabela 2	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 1991, 2000, 2010	77
Tabela 3	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes- Amélia Rodrigues-BA 1991, 2000, 2010	77
Tabela 4	Renda, pobreza e desigualdade- Amélia Rodrigues- BA 1991- 2010	78
Tabela 5	Matrícula por nível de ensino rede municipal de Amélia Rodrigues	79
Quadro 5	Níveis de proficiência de prova Brasil	80
Quadro 6	Resultados da prova Brasil	80
Quadro 7	Demonstrativo do IDEB das metas previstas	81
Tabela 6	Taxa de rendimento na rede municipal de ensino de Amélia Rodrigues	82
Quadro 8	Perfil dos membros da equipe local do PAR 2007-2008	97
Quadro 9	Perfil dos membros da equipe local do PAR 2009 a 2014	98
Quadro 10	Critérios da pontuação dos indicadores do PAR	103
Quadro 11	Síntese da pontuação por dimensão do PAR em Amélia Rodrigues 2008-2010	117
Quadro 12	Síntese da pontuação por dimensão do PAR 2011-2014	118
Quadro 13	Formas de execução do PAR definidas pelo MEC	119
Quadro 14	Número de ações demandadas por dimensão e por forma de execução por PAR no município de Amélia Rodrigues	120

2008, 2010 e 2011-2014

Quadro 15	Estados das subações no Processo de Monitoramento do PAR	123
Quadro 16	Registros das reuniões da equipe local e do comitê local para o monitoramento do PAR (2009-2010)	124
Quadro 17	Monitoramento do PAR Amélia Rodrigues no ano de 2010	130
Quadro 18	Reuniões para o monitoramento do PAR por data e pauta na segunda vigência.	132

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Atividade Complementar
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior
CCPR	Consórcio Camargo Corrêa
CD	Comissão Deliberativa
CE	Conselho Escolar
CEDAC	Comunidade Educativa
CEDES	Centro de Estudos Educação & Sociedade
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE/CEB	Conselho Nacional de Educação/ Câmara de Educação Básica
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
DCA	Direito das Crianças e Adolescentes
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LSE	Levantamento Situacional Escolar
MARE	Ministério da Reforma Administrativa do Estado
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização Não Governamental

PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNMSE	Plano Nacional de Mobilização Social pela Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PMCTE	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PPN	Partido Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
PPS	Partido Popular Socialista
PSD	Partido Social Democrático
PP	Projeto Pedagógico
PROAM	Programa de Apoio à Educação Municipal
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
TPE	Todos pela Educação
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1. REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO: DIMENSÕES CONCEITUAIS E IMPLICAÇÕES SÓCIO-POLÍTICAS NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR).....</b>	<b>31</b>
1.1 PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: CONCEITOS EM DISPUTA.....	31
1.1.1 A ABORDAGEM LIBERAL.....	35
1.1.2 ABORDAGEM HISTÓRICO CRÍTICA.....	49
1.2. PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): E SEUS VÍNCULOS POLÍTICOS CONCEITUAIS.....	57
<b>CAPÍTULO 2. A EDUCAÇÃO EM AMÉLIA RODRIGUES E A MOBILIZAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO DO PAR.....</b>	<b>75</b>
2.1 O MUNICÍPIO DE AMÉLIA RODRIGUES: ASPECTOS SOCIODEMOGRÁFICOS.....	76
2.2 A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO: ATORES E AÇÕES DOS CENÁRIOS RECENTES.....	84
2.3 O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A ELABORAÇÃO DO PAR.....	89
<b>CAPÍTULO 3. PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA PRODUÇÃO, MONITORAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO PAR .....</b>	<b>101</b>
3.1 A PARTICIPAÇÃO E A REPRESENTAÇÃO DOS SUJEITOS NA ELABORAÇÃO DO PAR NAS 2 VIGÊNCIAS.....	101
3.2 O DOCUMENTO DO PAR AMÉLIA RODRIGUES: ENTRE O PROCESSO E O RESULTADO.....	116
3.3 O MONITORAMENTO DO PAR.....	121
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>137</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>144</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>154</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/1996 determinam que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os seus sistemas de ensino em regime de colaboração, pautados no plano nacional de educação. Como parte dos meios para assegurar isto, os referidos dispositivos legais preveem a instituição de um Plano Nacional de Educação, como referência para o ordenamento das políticas na área, o qual deve ser seguido também por planos estaduais e municipais.

O Plano Nacional de Educação (PNE), previsto nos referidos dispositivos legais, só foi instituído no ano de 2001, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pela Lei nº 10.172/2001, com definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, visando assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e modalidades. Com vigência de dez anos, o plano abrangeu a definição de ações integradas entre as três esferas de governo, no sentido de evitar o compartimento e as discontinuidades, tão recorrentes nas políticas educacionais.

No ano de 2007, segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em plena vigência do PNE, o Ministério da Educação (MEC) lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), alegando as lacunas deixadas por aquele documento, dentre elas, o fato de ter apresentado diagnóstico, objetivos e metas, sem ter delineado estratégias exequíveis. O PDE concebe a educação como potencializadora do desenvolvimento econômico e social do país e, portanto, defende que para reduzir desigualdades sociais e regionais é preciso promover a equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. (BRASIL, 2007). Assim, o documento é anunciado como um plano executivo que compreende mais de 40 programas organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

Concomitantemente ao lançamento do PDE, o então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, instituiu o Decreto nº 6.094/2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Este Plano tem como principal finalidade desenvolver programas e ações de assistência, por meio do regime de colaboração entre a União, os Municípios, o Distrito Federal e os Estados, além de mobilizar a sociedade pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007). A partir de então, a adesão pelos entes federados a este Plano de Metas tornou-se condição para a obtenção

de apoio técnico e financeiro do MEC para a execução de políticas educacionais. (BRASIL, 2007).

O referido Decreto representa uma assimilação das proposições do documento intitulado “Todos pela Educação: rumo a 2022”, do Movimento Todos pela Educação, composto por empresários, como bem ressaltam Shiroma e Garcia (2011). Este Movimento tem como finalidade mobilizar a iniciativa privada e a sociedade como um todo a firmar um pacto social em prol da eficácia e da eficiência da educação, traduzidas em indicadores mensuráveis por meio das avaliações externas.

O Plano de Metas determina, no Art. 9º, que a União oferte apoio financeiro e assessoramento técnico aos sistemas de ensino para o cumprimento das metas, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). Este é concebido no PDE, como um plano que transfere autonomia política aos municípios e promove uma maior aproximação entre eles e a União por meio de uma nova forma de executar o regime de colaboração, com vistas à promoção de uma educação de qualidade e a redução das desigualdades.

O processo de elaboração e monitoramento do PAR deve ser coordenado pelas secretarias (municipais e estaduais) de educação com a participação de uma **Equipe Local** nomeada pelo Prefeito. Tal equipe é composta por representantes das escolas, do Conselho Municipal de Educação e da Secretaria de Educação. Além da atuação deste coletivo, o Plano de Metas prevê que o acompanhamento da execução do PAR deve ser feito por um Comitê Local do Compromisso, composto por representantes da sociedade civil. O alcance e implicações desse plano ainda hoje não são conhecidos amplamente; não só porque são recentes, mas também em razão da complexidade que eles encerram.

Neste cenário, a presente pesquisa insere-se no debate sobre o PAR e tem como objeto de estudo da participação e a representação dos sujeitos envolvidos na elaboração e no acompanhamento do PAR no município de Amélia Rodrigues – BA, no período de 2007 a 2014. A opção por esse tema e pelo local da pesquisa deve-se a minha trajetória profissional neste município. Inicialmente no ano de 1992, como professora alfabetizadora, aos dezesseis anos de idade, numa escola confessional católica conveniada com a Prefeitura, quando ainda estava no último ano de conclusão do curso de magistério. Nesta escola, fui constituindo-me professora em meio aos desafios que se apresentavam a minha inexperiência profissional e frágil formação. Neste período, atuava completamente alheia à realidade da educação no município, pelo fato da escola não participar de nenhuma ação e/ou atividade da Rede Municipal de Ensino.

No ano de 1997, quando iria concluir a Licenciatura em Pedagogia, fui convidada para fazer parte da coordenação pedagógica no âmbito da Secretaria de Educação, onde atuei na condição de técnica por 12 anos (1997 a 2008). Nesse período, fui aprendendo a ser coordenadora pedagógica, lidando, então, com o ofício de coordenar. Ao longo da minha trajetória, testemunhei várias ações importantes que marcaram a história da educação no município, como o processo de instituição do Sistema Municipal de Ensino e a criação do Conselho Municipal de Educação (CME), sendo convidada para participar, como suplente, da primeira composição deste último, representando assim os professores. Desta forma, iniciava a minha participação em espaços públicos na gestão de políticas educacionais, ainda compreendendo este processo como sendo de natureza predominantemente técnica, embora não desconectada de suas implicações políticas.

Concomitantemente ao exercício das atribuições específicas da coordenação pedagógica (coordenar o trabalho pedagógico, acompanhar a prática educativa, ministrar a formação docente e reuniões pedagógicas), participei da elaboração do Plano Municipal de Educação (2004) na comissão organizadora, assessorei a implementação do Ensino Fundamental de nove anos, coordenei e acompanhei a implementação do programa federal Pró-letramento destinado à formação docente, ministrei formação para os gestores escolares, atuei por três anos como Presidente do Conselho Municipal de Educação (2006 a 2008) e participei da elaboração do Plano de Ações Articuladas (2008). O exercício deste papel de interlocutora das políticas públicas frente à comunidade educacional me fez refletir sobre a necessidade de, para além de coordenadora de consensos e executora de tais políticas, atuar de forma crítica na sua implementação.

Além disso, a experiência como membro do CME me proporcionou contribuir para com a luta em defesa do direito à educação e pela qualidade da escola pública, pois, sendo este um órgão que congrega representantes da sociedade política e da sociedade civil, configura-se como um espaço de mobilização, de consensos, mas também de disputas de concepções e interesses. A oportunidade de opinar, decidir e direcionar o fazer pedagógico de outros profissionais, de mediar a implementação das concepções de educação oficiais ou, nas palavras de Gramsci, atuar como uma intelectual orgânica, ora mediando a relação Estado e comunidade educacional, ora coordenando consensos e organizando as relações e o fazer desta comunidade, venho percebendo, nos últimos anos, a necessidade de refletir sobre o significado desses papéis

que possuem ao mesmo tempo uma dimensão política e uma dimensão técnico-pedagógica.

Nos anos de 2009 e 2010, fiquei afastada da rede municipal de ensino e, a partir do ano de 2011, passei a atuar como coordenadora pedagógica no âmbito escolar (duas escolas de pequeno porte nos anos de 2009 e 2010, quatro escolas no ano de 2011 e uma escola de grande porte no ano de 2013 até dezembro de 2016). Desde então tenho observado que há, entre os professores e gestores escolares, a queixa recorrente de que eles têm sido surpreendidos e sobrecarregados com algumas ações e programas do governo federal, os quais vêm apresentando grandes desafios para a comunidade escolar, porque algumas destas ações não atendem suas demandas e/ou porque a escola não está devidamente em condições de executá-las. Esta percepção de que os programas chegam à escola inesperadamente, “de cima para baixo”, de forma descontextualizada, demonstra que os sujeitos têm dúvidas e/ou desconhecem as ações do PAR no município, assim como sinalizam para a problematização da representatividade da Equipe Local, uma vez que tal equipe é situada, formalmente, como representante da comunidade escolar. Esta realidade sinaliza também para a necessidade de refletir sobre a atuação por parte do Comitê Local a quem compete promover a mobilização social e o acompanhamento da execução das ações do PAR.

Considerar a aparente percepção de professores e gestores em relação aos programas e ações que “chegam” à escola é importante, à medida que “a escola, e principalmente, a sala de aula, são espaços em que se concretizam as definições políticas (...)” (AZEVEDO, 1997, p.59). A escola é, por excelência, o local onde se espera que as metas sejam cumpridas, onde os programas aconteçam de fato. É a partir da ação dos sujeitos que vivenciam a escola que as políticas educacionais se materializam.

Contudo, até a sua materialização na escola, o PAR passa por um processo de discussão e elaboração que envolve a participação de vários atores. Tenho, entretanto, percebido que, no senso comum produzido no âmbito educacional, há indícios de que a participação de agentes da sociedade civil na definição das políticas educacionais transita entre a idealização e o formalismo, pois no discurso dos sujeitos as políticas são definidas, elaboradas e impostas às escolas pelo poder executivo e seus representantes imediatos (Ministério da Educação, Secretaria de Educação).

É neste contexto que percebo a necessidade de analisar como se deu a atuação destes sujeitos no PAR e, motivada por estas inquietações, busco investigar a

participação e representação dos sujeitos envolvidos na elaboração e acompanhamento do PAR no município de Amélia Rodrigues, no período 2007 a 2014, tendo como questão norteadora: Como e em que medida os diferentes sujeitos participantes do processo de elaboração e acompanhamento do PAR se constituíram como agentes de mobilização social e representantes ativos da sociedade civil para o desenvolvimento do Plano? Tal pergunta, além de procurar revelar a atuação desses sujeitos, abrange a intenção de revelar as relações entre o processo de produção do PAR e seus resultados no município referido.

O período de 2007 a 2014 foi escolhido porque a publicação do PDE e do Plano de Metas ocorreu em 2007, assim como o lançamento na capital baiana e a assinatura do Termo de Adesão ao Compromisso pelo então Prefeito Paulo Bahia Falcão. O período de 2007 a 2010 corresponde à primeira vigência do PAR (com a ressalva de que a composição da equipe local só ocorreu no ano de 2008 e, conseqüentemente, a elaboração do PAR neste município iniciou a partir do referido ano). A segunda vigência do PAR corresponde ao período de 2011 a 2014.

Como objetivo geral, buscou-se analisar a participação e a representação dos sujeitos na elaboração e acompanhamento do PAR, assim como suas implicações na mobilização da sociedade civil e nos resultados alcançados, tanto no delineamento do Plano, quanto no seu desenvolvimento.

Os objetivos específicos são:

- Analisar as concepções de participação e representação subjacentes aos dispositivos legais e demais documentos que orientam o PAR, destacando as suas implicações nas práticas de mobilização social;
- Analisar o cenário político-educacional do município de Amélia Rodrigues e suas implicações nas condições em que o PAR foi elaborado e monitorado nas duas vigências: 2007 a 2010 e 2011 a 2014;
- Problematizar a atuação dos sujeitos participantes da Equipe Local, analisando em que medida eles se constituíram como agentes de mobilização social e representantes ativos da sociedade civil para o desenvolvimento do PAR;
- Identificar se e de que forma o Comitê Local atuou na mobilização da sociedade civil para o acompanhamento das metas do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação via PAR.

Por se tratar de uma política educacional recente, os estudos sobre o PAR surgiram no cenário acadêmico a partir do ano de 2010, visto que o decreto presidencial que o instituiu foi publicado no ano de 2007 e o processo de elaboração do PAR em muitos municípios só iniciou no ano de 2008. Em busca realizada no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com a finalidade de identificar quais estudos foram produzidos em relação ao PAR, foram encontrados 19 trabalhos (3 teses de doutorado e 16 dissertações de mestrado), no período de 2010 a 2013.

Com base neste apanhado, o ano que obteve maior número de produções sobre o tema foi 2012, com um total de 15 pesquisas. O estado da Bahia concentra o maior número de pesquisas sobre o PAR, 5 no total<sup>1</sup>. Tais pesquisas, em sua maioria, são de autores que participaram da elaboração do PAR como Técnicos de Secretarias Municipais de Educação ou atuaram como Técnicos de Programas de Secretarias Estaduais de Educação, cuja função era assessorar a elaboração e o monitoramento das ações por polo de municípios.

Dos 19 trabalhos sobre o PAR, quatro focam a questão do regime de colaboração entre os entes federados por meio do PAR: as dissertações de Santana (2011), Borges (2012), Martins (2012) e Marchand (2012). Estes trabalhos abordam o regime de colaboração via PAR como uma imposição da União aos entes federados, que se viram obrigados a efetivar ações no âmbito educacional, mediante acordos de cooperação técnica, para enfim atuar nas modalidades de ensino que lhes são destinadas.

Dentre estes, os estudos de Borges (2012) apontam que há limites relacionados às fragilidades da legislação educacional brasileira e aos condicionantes históricos que

---

<sup>1</sup>Os 5 trabalhos publicados no estado da Bahia foram: ALVES, Suely Bahia. A gestão da educação municipal no contexto das políticas de descentralização, a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação), UFBA, Salvador, 2012. BORGES, Marcelo Silva. Regime de Colaboração e o Plano de ações Articuladas (PAR): Análise de implementação na Bahia 2009-2010. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – UNEB, Salvador, 2012. MENDONÇA, Daélcio Ferreira Campos. Plano de Ações Articuladas como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal. Dissertação (Mestrado em Educação, Sociedade e Práxis Pedagógicas). UFBA, 2010. JESUS, Nadja Maria Amado de. Plano de Ações Articuladas (PAR): Um estudo de caso no município de Macarani – Bahia. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional) UNEB. 2012. SILVA, Eliezer Santos da. Plano de Ações Articuladas (PAR): A atuação dos comitês locais do compromisso como espaço de mobilização social pela educação, no Território do Vale do Jiquiriçá/Bahia. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação), UNEB, Salvador, 2013.

determinam a assimetria na colaboração entre os entes federados. No entanto, ressaltam que há grandes possibilidades na efetivação de um novo ordenamento político e administrativo por meio do (PAR) que pode ampliar o aperfeiçoamento da gestão política educacional brasileira.

Em relação à análise da implementação do PAR, foram encontrados sete trabalhos, a saber: Alves (2012), Jesus (2012), Roos (2012), Mafassioli (2011), Voss (2012) e Mendonça (2010), Ribeiro (2012). Eles se propuseram a analisar os efeitos da elaboração e execução do PAR na gestão educacional, limites, avanços e dificuldades.

Alguns trabalhos abordam questões que ainda não foram exploradas por nenhuma outra pesquisa e que não se relacionam com o aspecto do PAR abordado na pesquisa em tela, como os que seguem. O trabalho de Amorim (2011), *A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas*, buscou analisar a literatura atual e as políticas educacionais que trazem como assunto principal a qualidade da educação básica brasileira com a intenção de responder a seguinte questão: Qual a concepção de qualidade que vem se efetivando no contexto brasileiro recente com a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE?

Junqueira (2011), com a pesquisa intitulada *A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil: o Plano de Ações Articuladas e as relações escola-União*, teve por objetivo analisar a emergência de novos mecanismos de regulação no sistema de educação básica brasileiro. Dessa forma, foi estudado o repasse de recursos financeiros do Ministério da Educação às escolas, em especial pelo programa governamental Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

A pesquisa de Correa (2012) tem como título *Salas de recursos multifuncionais e Plano de Ações Articuladas em Campo Grande -MS: análise dos indicadores* e buscou analisar os indicadores do programa de implantação de salas de recursos multifuncionais na rede municipal de ensino de Campo Grande (REME), no contexto das atuais políticas educacionais do governo federal, que apresenta o PDE como um plano executivo da educação no país e o PAR, como seu meio de execução.

A pesquisa intitulada *Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)*, de autoria de Lazari (2012), procurou compreender a Política de formação dos profissionais do magistério da Educação Básica implementada pelo Regime de Colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A pesquisa de Antunes (2012), intitulada *A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses (2007-2010)*, buscou analisar como os gestores dos municípios de Campo Grande e Coxim (Mato Grosso do Sul) utilizam os resultados da avaliação externa, de modo específico, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Em relação à temática da mobilização social no PAR, foram encontrados os trabalhos de Siqueira (2012), Soares (2012) e Silva (2013). O primeiro, intitulado *A política do nome próprio e as forças que constituem uma política pública em Educação*, objetiva identificar os atores que mobilizaram o PAR no sentido de serem os responsáveis pela execução do plano em nível nacional, analisando que vivências eles têm e quais as forças que os constituem. O trabalho de Soares (2012) fundamentou-se no duplo conceitual derridiano: da política do nome próprio e assinatura, que tem como título *A política do nome próprio no PAR/MT*. A dissertação de Silva (2013), do Programa de Pós-graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação-Mestrado Profissional da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), teve como objetivo analisar a atuação dos Comitês Locais do Compromisso Todos Pela Educação como espaço de mobilização social pela educação, tendo como referência a forma de operacionalização do PAR nas redes municipais de ensino dos municípios do Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá (BA).

O autor utiliza, como categoria de análise, o capital social pautado nos estudos de Borba & Silva (2006) e defende que o referido conceito é um dos mais apropriados para embasar estudos que se propõem a analisar a ação do Estado, levando-se em consideração sua interação com a sociedade. Em suma, o autor busca descrever e analisar a atuação dos Comitês Locais do Compromisso, identificando quem são seus membros e suas concepções acerca do papel que lhes fora atribuído.

O estudo revelou que estes comitês têm exercido pouca influência nos rumos da educação local e aponta a falta de informação e a dificuldade de compreensão do PAR como fatores comprometedores do processo de promoção da mobilização social. Partindo desta constatação e como se trata de pesquisa aplicada, o autor propôs a construção do Instrumento de Monitoramento do PAR, denominado por ele de IMPAR, que, na sua concepção, facilitará o acompanhamento das ações por parte dos comitês, bem como a difusão da informação. Silva (2013) considera que apenas a institucionalização dos espaços de participação não é suficiente para que ocorra o

processo de empoderamento da sociedade e defende que é preciso que haja um contexto cultural, político e social capaz de permitir que os atores sociais possam dispor de estratégias próprias para o exercício do controle social do Estado.

Os aspectos mais abordados nas pesquisas foram o regime de colaboração entre os entes federados por meio do PAR e a análise da implementação do mesmo. Os demais trabalhos trazem abordagens que se dividem entre os seguintes aspectos: a análise de indicadores de dimensões específicas do PAR (abordado apenas por 2 trabalhos), estudo sobre a concepção de qualidade subjacente ao PAR (abordado por apenas 1 trabalho). A questão da mobilização e participação social no PAR foi contemplada nos trabalhos de Siqueira (2012), Soares (2012), Silva (2013). Assim, como esta temática se coaduna com a discussão do trabalho em tela, foi destacada com o objetivo de buscar um diálogo que possa contribuir para a construção do conhecimento, já que é esse o propósito do fazer científico.

A pesquisa de Silva (2013) aproxima-se da pesquisa em tela por abordar a problemática da participação e da mobilização social no PAR, entretanto distancia-se à medida que o referido autor delimita a sua investigação na atuação dos comitês locais em diferentes municípios, enquanto busco nesta pesquisa analisar, além da atuação dos sujeitos que compõem o Comitê Local, a atuação dos sujeitos que compõem a Equipe Local (dentre estes, os técnicos da Secretaria de Educação). Logo, o objetivo transcende a verificação do acompanhamento do PAR pelo comitê, pois enquanto Silva questiona como se dá atuação dos Comitês Locais do Compromisso como espaço de mobilização social pela educação, a proposta em tela questiona como e em que medida os sujeitos participantes da elaboração e do acompanhamento do PAR se constituíram como agentes de mobilização social e representantes ativos da sociedade civil para o desenvolvimento desse Plano.

A inclusão dos técnicos da Secretaria Municipal de Educação como sujeitos da pesquisa justifica-se pelo fato de que sua atuação, como ressalta Palumbo (1987), assume uma grande importância nos rumos da política pública, pois são eles que lidam diretamente com a gestão da implementação e com o público ao qual se destinam os programas e ações da política pública. Em suma, são os técnicos que lidam direta e cotidianamente com o direcionamento das ações da política pública. Os argumentos de Palumbo atentam para o fato de que a participação dos técnicos na política pública não deve ser ignorada nem subestimada, dada à influência que estes exercem sobre o rumo

de uma política e ao conhecimento que acumulam sobre o funcionamento da máquina governamental no exercício da função.

Uma das contribuições da pesquisa sistematizada nesta dissertação consiste no fato de revelar nuances do processo de produção do PAR e de sua implementação por meio da escuta dos sujeitos envolvidos. Sendo o PAR um instrumento recente da política pública educacional, há poucas pesquisas sobre esse tema, e há muitos aspectos a serem explorados, dados a sua complexidade. Embora a maioria das pesquisas mencione a participação dos agentes no PAR, não tem como objetivo problematizar as práticas de participação destes e sua relação com a sociedade civil, em nome da qual eles atuam.

Souza (2003), ao fazer uma análise das pesquisas no campo das políticas públicas na década de 1990 ao início dos anos 2000, verifica que a maioria das pesquisas está voltada para a formulação e implementação de políticas públicas. Poucas pesquisas têm se dedicado a atuação dos sujeitos e instituições envolvidos na elaboração das políticas. Essa análise pode ser aplicada aos estudos sobre o PAR, o que o torna um tema ainda pouco explorado, pois, das 19 pesquisas encontradas no banco de dados da CAPES, 8 tratam da análise da implementação do PAR e apenas 3 abordam a questão dos sujeitos envolvidos na produção ou na mobilização do PAR, que são os trabalhos de Siqueira (2012), Soares (2012), ambos numa perspectiva pós-crítica, e o trabalho de Silva(2003), como já fora discutido.

Isso torna esta pesquisa nova e ao mesmo tempo necessária, na medida em que responde a uma demanda de estudo sobre políticas públicas no município de Amélia Rodrigues, que está na área de abrangência da Universidade Estadual de Feira de Santana.

Face à questão formulada para a pesquisa e os objetivos, foram eleitas as seguintes categorias analíticas: participação, representação e sociedade civil, as quais foram assumidas a partir da filosofia da práxis de Antonio Gramsci.

Gramsci concebe o Estado de forma ampliada como resultado da articulação dialética entre sociedade política e sociedade civil, sendo que sociedade política indica o aparelho executivo-judicial-militar ou o Estado em sentido estrito (NERES, 2012) e “a sociedade civil é concebida como uma arena de luta de classes, como o conjunto de aparelhos privados de hegemonia que representam os interesses e valores de diferentes classes e segmentos sociais” (COUTINHO, 2006, p.197).

A temática da participação da sociedade civil na esfera pública é estudada e discutida por diversos autores: Gohn (2000), (2002), (2008), (2011), Duriguetto (2008), Dagnino (2004), Fontes (2006). Embora alguns destes partam de perspectivas teóricas distintas, todos eles têm em comum três aspectos: primeiro, o fato de abordarem esta temática contextualizando a efervescência das lutas de setores da sociedade civil, dentre os quais os movimentos sociais pelo fim do regime ditatorial e pela redemocratização do país; segundo, o papel fundamental da Constituição Federal de 1988 nesse processo com a institucionalização de espaços de participação e terceiro, abordam as características dos processos de participação da sociedade civil no contexto da implantação do projeto neoliberal e da reforma do Estado a partir dos anos de 1990.

Importa aqui delimitar a especificidade da participação que foi analisada nesta pesquisa, que não se trata da participação em um Movimento Social, em uma Organização não Governamental (ONG) ou em Orçamento Participativo. Este trabalho abordou a participação dos sujeitos que integram duas estruturas: a equipe local do PAR (cuja função é atuar na elaboração e monitoramento do PAR) e o comitê local do PAR (que tem o papel de mobilizar a sociedade civil para o acompanhamento da execução das ações previstas no PAR). Logo, trata-se de um tipo específico de participação semelhante ao Conselho Gestor caracterizada por Gohn (2002) como participação cidadã. Este tipo de participação é concebida pela autora como “intervenção social periódica e planejada ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública.” (p. 4 e 5).

Em Ghon (2002), a participação por meio dos conselhos gestores é entendida como “o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais da população têm acesso aos espaços de definir e avaliar as políticas públicas, especialmente as de caráter social”. (p.17). A autora aponta como principal característica desse tipo de participação a institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de estruturas criadas por lei, compostas por representantes do poder público estatal e por representantes da sociedade civil.

A concepção de participação adotada nesta pesquisa é a mesma defendida por Dagnino, “participação diz respeito à “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício da deliberação no interior dos espaços públicos”. (DAGNINO, 2004, p.10).

Nesta pesquisa, a participação e a representação são concebidas como ações distintas, mas complementares. Tendo em vista que nos estudos sobre essa temática a

concepção de representação é mais recorrente, foi tomada como referência a diferença que Silva (2006) estabelece entre representação e representatividade.

Ao falarmos em representatividade política, devemos lembrar, que existe uma diferença entre representação política e representatividade; sendo a primeira o poder de agir em nome de alguém, é a prática da representação, e a segunda é o ato de representar numa relação constante entre representante e representado. (SILVA, 2006, p. 34).

Para o alcance dos objetivos propostos, esta pesquisa foi fundamentada no Materialismo Histórico-Dialético, o qual é sintetizado por Martins (2006) da seguinte forma:

(...) parte-se do empírico (real aparente), procede-se à sua exegese analítica (mediações abstratas), retorna-se ao concreto, isto é, à complexidade do real que apenas pôde ser captada pelos processos de abstração do pensamento. (MARTINS, 2006, p.15)

Os dados coletados foram analisados tomando por referência a proposta das autoras Ludke e André (1986), que apresentam algumas orientações para proceder ao trabalho com os achados da pesquisa qualitativa. Segundo as autoras, inicialmente o pesquisador deve proceder à construção de um conjunto de categorias descritivas, formuladas a partir de leituras sucessivas do material coletado, posteriormente classificar os achados sem, contudo, omitir a relação entre seus componentes, devendo também considerar o conteúdo manifesto e o conteúdo latente dos dados coletados. As autoras acrescentam ainda que, no processo das leituras sucessivas, o pesquisador pode utilizar alguma forma de codificação que o auxilie a classificar os dados segundo as categorias teóricas iniciais. Realizada esta etapa, o pesquisador, para além da descrição dos achados da pesquisa, deve contribuir para o campo da área do tema pesquisado, acrescentando algo às teorizações existentes sobre o assunto.

Foram utilizadas como procedimentos para coleta de dados a entrevista semiestruturada e a análise documental. A entrevista semiestruturada, segundo Trivños (1987), é aquela que parte de questionamentos básicos fundamentados em teorias e hipóteses e que posteriormente possibilita o surgimento de outros questionamentos a partir de novas hipóteses que surgem das respostas do entrevistado.

Queremos valorizar a entrevista semiestruturada porque esta, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação. (TRIVNÔS, 1987, p.146).

Foram entrevistados quatro sujeitos, que se dispuseram voluntariamente a colaborar com a pesquisa. A escolha se deu com base nos seguintes critérios:

- Diversidade de segmentos representados, sendo 1 representante dos gestores escolares, 1 representante dos técnicos da Secretaria Municipal de Educação, 1 representante dos professores dos anos iniciais do ensino fundamental, 1 representante dos anos finais do ensino fundamental.
- O fato de os sujeitos terem participado da Equipe Local nas duas vigências do PAR, pois permitiu a coleta de dados sobre os dois períodos com um número adequado de entrevistados.

Tendo em vista os objetivos desta pesquisa, as questões da entrevista, conforme constantes nos anexos deste trabalho, versaram sobre os seguintes aspectos: a forma de inserção na Equipe local, quais as estratégias de trabalho adotadas pela equipe, como se deu a participação na elaboração, de que forma a Equipe Local utilizou as orientações presentes nos documentos do Ministério da Educação (MEC) e as orientações fornecidas pelo Técnico das instituições, parceiras (Secretaria da Educação do Estado da Bahia e Universidade Federal da Bahia), a interação entre os membros da equipe e seus representados.

Assim, as entrevistas contribuíram para desvelar os bastidores da elaboração e monitoramento do PAR, pois permitiram aos entrevistados expor informações que não foram registradas em atas, devido às limitações desta. Assim, por meio das entrevistas, investigou-se como se deu a inserção dos membros na equipe local do PAR, se e de que forma esses membros interagem com os segmentos que representavam, quais as condições em que o primeiro diagnóstico do PAR foi produzido pela Equipe Local e revisado na segunda vigência.

Quanto à análise documental, entende-se que ela é essencial para esta pesquisa, visto que seu objeto de estudo é um plano estratégico (PAR) oriundo de planos maiores (PDE, Plano de Metas) e possui uma ampla fundamentação normativa e vários documentos elaborados pelo MEC no intuito de orientar a sua elaboração. Portanto estes documentos são fontes de informações que contribuíram para obtenção de dados

relevantes para a pesquisa. Foram analisados os seguintes documentos: PDE, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Plano Nacional de Mobilização Social pela Educação, documentos orientadores, atas das reuniões da Equipe Local e do Comitê Local de Amélia Rodrigues e de audiências públicas, o documento PAR- Amélia Rodrigues das duas vigências (no qual consta o Plano de Ações Articuladas propriamente dito, constando do diagnóstico e as ações previstas). Dentre este universo de documentos que fundamentam o PAR, foram selecionados para análise os que abordam as categorias participação, representação e sociedade civil. Os documentos de âmbito nacional foram encontrados no site do MEC e os documentos de âmbito municipal foram solicitados à Secretaria de Educação, que cedeu gentilmente todos os documentos impressos, inclusive o PAR da primeira e da segunda vigência.

Os achados da pesquisa foram estruturados em três capítulos. O primeiro capítulo, intitulado *Representação da sociedade civil e participação: dimensões conceituais e implicações sócio-políticas no Plano de Ações Articuladas (PAR)*, tem como objetivo analisar as concepções de participação e representação subjacentes aos dispositivos legais que instituíram o Plano de Ações Articuladas (PAR) e que orientam a sua elaboração e gestão. Para tanto, o capítulo analisa as concepções de participação e representação em duas abordagens: Liberalismo, (bem como a sua atualização histórica Neoliberalismo de Terceira Via) e a filosofia da práxis. Em seguida, apresenta a gênese do PAR, situando-o na política educacional brasileira a partir da análise dos documentos produzidos no âmbito federal referentes ao PAR: *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*, *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Lei que instituiu o PAR, *Plano Nacional de Mobilização Social pela Educação* e, por fim, uma análise das influências do Movimento Todos Pela Educação na política educacional brasileira por meio do documento *Todos Pela Educação: Rumo a 2002*.

O segundo capítulo tem como título *A educação em Amélia Rodrigues e a mobilização para a elaboração do PAR* e tem como finalidade analisar o cenário político e educacional do município de Amélia Rodrigues e suas implicações nas condições em que o PAR foi elaborado e monitorado nas duas vigências (2007 a 2010 e 2011 a 2014) pelos membros da Equipe Local. Inicialmente o capítulo apresenta uma caracterização do município a partir de dois eixos, a saber: os aspectos sociodemográficos e educacionais e a organização do Sistema Municipal de Ensino (SME). Em seguida, analisa o processo de mobilização da sociedade civil para a

elaboração do PAR nos dois períodos de vigência, a forma de inserção dos membros na equipe local e no comitê, bem como o perfil dos membros.

O terceiro capítulo intitulado *Participação e Representação na produção, monitoramento e desenvolvimento do PAR em Amélia Rodrigues* objetiva problematizar a mobilização social dos sujeitos da Equipe Local, analisando como se materializa a participação e a representação dos mesmos no processo de construção, revisão e monitoramento do PAR nas duas vigências. O capítulo apresenta ainda um panorama entre o processo de elaboração e monitoramento do PAR e o documento resultado desta elaboração.

Nas considerações finais, retomo a questão norteadora no sentido de sistematizar uma síntese do que a pesquisa proporcionou, abrangendo uma análise sobre os paradoxos da participação da sociedade civil na elaboração e gestão da política pública educacional no contexto do neoliberalismo. Discorro sobre o significado da experiência oportunizada pelo mestrado em pesquisar a realidade do município de Amélia Rodrigues. Ainda nas considerações finais aponto algumas possibilidades para o desenvolvimento de outras pesquisas neste campo e as contribuições que esta oferece para a busca da produção de uma cultura política que vise à transformação do que está posto e não a incorporação do discurso hegemônico que tem como consequência a adaptação ao modelo de Estado que aí está.

## CAPÍTULO 1

### REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO: DIMENSÕES CONCEITUAIS E IMPLICAÇÕES SÓCIO-POLÍTICAS NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)

*“É preciso passar da batalha das ideias à ação política.”*

*Antonio Gramsci<sup>2</sup>*

Este primeiro capítulo tem como objetivo analisar as concepções de participação e representação subjacentes aos dispositivos legais e documentos orientadores que fundamentam o Plano de Ações Articuladas (PAR). Para tanto, este texto apresenta, na primeira seção, uma análise destas categorias, situando-as entre a abordagem Liberal e a Crítica, procurando evidenciar suas características e diferenças. No primeiro caso, tomamos como referências Chaves (2007), Bobbio (1994), representando o liberalismo clássico e sua atualização histórica em Neoliberalismo na perspectiva de Hayec (1983), e a Terceira Via, na perspectiva Antony Giddens (1999). Em relação à abordagem histórico-crítica, a análise é mediada pelo marxista italiano Antonio Gramsci (1973), (1982), (1984) e pesquisadores contemporâneos, como Nelson Coutinho (1973), Evelina Dagnino (2004) e Virgínia Fontes (2006). Na segunda seção, caracteriza-se o PAR, situando a sua gênese no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE). Em seguida, são analisadas as concepções de participação e representação nos documentos que fundamentam o PAR, os quais estão estruturados por eixos, segundo suas características.

#### **1.1 Participação e Representação: conceitos em disputa**

A participação de representantes da sociedade civil na elaboração e monitoramento do PAR é uma exigência legal. Nenhum município poderia encaminhar o referido instrumento para a apreciação e aprovação do Ministério da Educação (MEC) se não cadastrasse, no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do

---

<sup>2</sup>GRAMSCI, Antonio e BORDIGA, Amadeo. Conselhos de Fábrica. São Paulo, Brasiliense, 1973, p.8

Ministério da Educação (SIMEC)<sup>3</sup>, os sujeitos representantes dos diversos setores que compõem a escola e a sociedade civil. Ou seja, sem a participação dos sujeitos, o PAR não se constituiria como tal.

Ao abordar o conceito de participação, Bordenave (1983) evoca o seu significado etimológico que tem origem na palavra “parte”. Logo, participar é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Mas o autor ressalta que estes atos nem sempre ocorrem concomitantemente e assim distingue participação passiva de participação ativa.

A primeira diz respeito a fazer parte, sem, no entanto, tomar parte e a segunda refere-se a fazer e tomar parte. O autor alega que, mesmo na participação ativa, existem diferenças na qualidade da participação e que o mais importante neste tipo não é o quanto se toma parte, mas sim como se toma parte.

Em relação à categoria representação, o estudo de Hana Pitkin é clássico no campo da ciência política e é citado pela maioria dos autores que tratam deste tema. E, reconhecendo a complexidade em definir o conceito, inclusive sua origem, esta autora assim discorre sobre o seu significado etimológico:

A palavra latina *repraesentare* significa “tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente”, e, no latim clássico, seu uso é quase inteiramente reservado para objetos inanimados (Lagarde, 1937; Hauck, 1907: 479). Pode significar torná-los literalmente presentes, trazê-los à presença de alguém. Também pode significar apresentar-se à corte em resposta a uma convocação; literalmente, tornar-se presente. Pode significar também tornar presente uma abstração em um objeto, ou por meio dele, como ocorre quando uma virtude parece encarnada na imagem de certo rosto. E pode significar a substituição de um objeto por outro – em vez do outro –, ou a antecipação de um evento, trazendo-o para o presente. Pode significar “desempenhar imediatamente” e mesmo “pagar em dinheiro”. Não tem a menor relação com pessoas representando outras pessoas, ou com o Estado romano. (PITIKIN, 2006, p. 16)

Nota-se que originalmente, o termo representação possui diferentes significados e nenhum deles esteve associado à política. Chauí (2011) esclarece que, em termos teóricos, o conceito de representação pressupõe duas determinações: a de

---

<sup>3</sup>O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É no SIMEC que os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=143:simec>.

isomorfismo e a de equivalência. O conceito de representação associado ao isomorfismo (também chamada de descritiva) significa que o representante deve possuir a mesma forma do representado, ainda que não assuma a mesma matéria. O conceito de equivalência, também denominada de representação simbólica, significa que o representante deve ter o mesmo valor que o representado, desde que se possa estabelecer um parâmetro para relacioná-los.

Em face das diferentes nuances que envolve o conceito de representação, Chauí indaga como este conceito aparece no campo político e “por que, afinal, depois que a filosofia e as ciências criticaram seu uso no conhecimento, permanece como bastião inarredável de políticas que se definem como democráticas.” (CHAUÍ, 2011, p.289)

Quanto à entrada do termo representação no campo da teoria política, Pitikin (2006) aponta a publicação da obra *Leviathan* de Hobbes, percussor do liberalismo utilitarista, em 1651, como o primeiro exame da ideia de representação na teoria política.

No *Leviathan*, Hobbes define a representação em termos dos aspectos formais da agência legal, especialmente em termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria. A representação pode ser “limitada”, sendo autorizadas apenas algumas ações específicas sob restrições específicas, ou pode ser “ilimitada”.

Essa ação solda a multidão de indivíduos em um único e duradouro todo, “a pessoa de todos”. O soberano representa aquela pessoa singular, pública; na verdade, é porque ele a representa que ela pode ser considerada uma unidade. (PITIKIN, 2006, p.28).

Para responder a esta problemática, Chauí (2011), de forma simplificada, traça um breve histórico acerca da elaboração política da ideia de representação. E começa pela concepção teológica-política medieval, que assume duas faces. A primeira, segundo a qual “representar significa, antes de qualquer coisa, ser autorizado a ter poder, recebendo-o da fonte originária de todo o poder, isto é, Deus.” Ainda, “Representar é receber o poder de Deus para ser seu representante entre os homens”. (p. 291), o que significa que quem governa não representa os governados, e sim aquele que lho revestiu de poder: Deus. A segunda face da concepção medieval de representação tem origem econômica e social e consiste no fato de que os barões disputam, nas assembleias, o poder com o rei, e nos parlamentos para onde os burgueses enviam seus representantes a fim de que defendam seus direitos e interesses.

Na concepção liberal clássica, que combina elementos das concepções abordadas anteriormente, o representante não representa eleitores, mas, sim, a vontade geral, a verdade e o bem comum. Desta forma, a sua prática não diz respeito aos particulares governados. A diferença entre a concepção liberal clássica e a liberal medieval é o fato de que nesta o governante não representa os governados, e sim o poder divino; já na liberal clássica, o governante representa uma vontade geral racional, sendo este eleito por quem é julgado capaz de fazê-lo (os que detêm a propriedade). Logo, a autora ressalta que a origem da ideia de representação não está associada à concepção de democracia, pelos seguintes fatores comuns às duas correntes: o fato de não haver uma relação entre representados e representantes, pois estes não se sentem comprometidos com os interesses e ideias dos seus representados; e, na última concepção, o fato de os representantes serem eleitos apenas por proprietários, o que torna o processo excludente.

Chauí (2011), partindo da análise de Pitikin (2006), faz um balanço das concepções filosóficas acerca do conceito originário de representação:

- a) Sentido jurídico de representação – ato de apresentar-se em pessoa ao tribunal ou por meio de um procurador.
- b) Presentificação mental do que está ausente (representificação), presença em imagem.
- c) Presentificação intelectual das coisas exteriores pelo entendimento, presença em ideias.
- d) Atuação dos atores na apresentação de uma peça teatral, na qual torna presente personagens inexistentes.

O que há em comum nestas acepções é o fato de representar significar “estar no lugar de”, exceto no sentido jurídico, pois a pessoa se apresenta em juízo. Logo, Chauí (2011) afirma que este é um ponto interminável de discussão no âmbito filosófico, ou seja, a passagem da coisa-em-pessoa à sua presença em imagem ou em ideia.

Esta autora analisa que o paradigma liberal concebe a democracia como um sistema político, limitando-o aos postulados institucionais tidos como condições sociais da democracia. Tais são as condições por ela apresentadas: eleição, existência de partidos, existência de divisões sociais e parlamentos, a existência do direito público e privado, a lei como defesa da liberdade dos cidadãos. Esta é considerada como uma concepção formal e restrita de democracia por configurá-la como uma forma de vida social que se manifesta apenas no processo eleitoral, na mobilidade do poder e no seu

caráter representativo. A referida autora enfatiza que esta forma de conceber a democracia, reduzindo-a a esfera político-institucional, limita a discussão nas transformações do aparelho do Estado, nas suas palavras, “discutida “pelo alto” e com as lentes dos dominantes.” (p. 155).

O trabalho em tela não pretende discorrer filosófica e exaustivamente sobre as categorias participação e representação, mas problematizar tais conceitos no campo da ciência política para assim alcançar os objetivos aos quais esta investigação se propõe.

Assim, para além do seu sentido etimológico, as concepções de participação e de representação estão relacionadas a uma visão de sociedade. Desta forma, este trabalho analisa estas categorias na abordagem liberal (do liberalismo clássico ao neoliberalismo) e na abordagem histórico-crítica.

### **1.1.1 A Abordagem Liberal**

Alguns teóricos e estudiosos ressaltam a polissemia do termo liberalismo, pois este assume diferentes significados nos países em que se desenvolveu. Por exemplo, o Liberalismo na Inglaterra e na França não assumiu o mesmo significado que assumiu nos Estados Unidos. Entretanto, há princípios comuns entre as diferentes abordagens liberais, e o principal deles é a defesa da liberdade nas áreas econômica, social e política.

O liberalismo é definido por Chaves (2007) como uma filosofia política que tem como bem supremo a liberdade na relação entre a sociedade e o Estado. Esta supervalorização da liberdade do indivíduo na sua vida em sociedade implica na diminuição da intervenção do Estado, ou seja, o liberalismo defende a existência do Estado- mínimo.

Ainda, segundo Chaves (2007, p.8), “Para o liberalismo, é imperativo, na nossa vida em sociedade, buscar a maior liberdade possível para cada indivíduo que seja compatível com igual liberdade para todos. O termo “liberalismo” vem daí: tem a mesma raiz que o termo liberdade.” Este princípio basilar do liberalismo tem implicações nas áreas econômica, social e política.

Na economia, o princípio da liberdade implica na abstenção do Estado de atuar diretamente na economia, seja fiscalizando, regulando ou intervindo, o que significa que o Estado deve propiciar liberdade à iniciativa privada.

Em se tratando da área política, o liberalismo prima pelos direitos fundamentais do indivíduo, cuja garantia deve ser prevista em leis, como a constituição de um país por meio de cláusulas irrevogáveis. Sendo assim, mesmo numa sociedade democrática, o parlamento não pode restringir, revogar nem violar tais direitos.

Na área social, o liberalismo defende que a ação deve ser livre e restrita à iniciativa privada de indivíduos e pessoas jurídicas, não cabendo ao Estado planejar, prover, regular ou implementar políticas públicas nas áreas de educação, saúde e de seguridade. Além disso, o liberalismo defende a liberdade de expressão, religiosa, locomoção, etc. O Estado só pode intervir se houver violação de alguns dos direitos individuais para restabelecer a ordem jurídica.

Chaves (2007) estabelece diferenças entre os direitos individuais e os direitos sociais. Estes, segundo o autor, foram inventados pelos pensadores de esquerda, como o direito à educação escolar, direito ao tratamento de saúde, direito à seguridade, à aposentadoria, ao emprego, dentre outros.

Para o liberalismo os chamados direitos sociais não são direitos, porque, não sendo formais ou negativos, impõem a terceiros deveres positivos que estes não assumiram livremente e que, portanto, violam o seu direito de agir e de dispor como preferirem de seus bens (no caso, de seus recursos financeiros), porque serão obrigados a arcar (com seus impostos) com o custo do atendimento a esses supostos direitos. (CHAVES, 2007, p. 22).

O liberalismo se contrapõe a toda forma de totalitarismo e, no enfrentamento do Estado absoluto, enfrentou como desafios a fundação da divisão dos poderes e o advento da democracia. Esta era concebida de formas diferenciadas entre os liberais e, para alguns deles, democracia e liberalismo são coisas inconciliáveis, como o pensador radical liberal Alexis de Tocqueville. Ele concebe a democracia de duas formas: na primeira, como forma de governo em que todos participam da coisa pública, o oposto da aristocracia; na segunda, como sistema que exalta o valor da igualdade não só política como social (igualdade das condições em prejuízo da liberdade). Para este liberal, as duas concepções de democracia se constituem num risco de tirania: a primeira é uma ameaça à tirania da maioria; a segunda, nivelamento, cujo efeito final é o despotismo. Nas duas formas, a tirania é a negação da liberdade. (BOBBIO, 1909). Assim, Tocqueville sempre coloca a liberdade do indivíduo acima da igualdade social, e

acredita que os democráticos, ao contrário, preferem a igualdade, ainda que não estejam livres.

As instituições representativas estimuladas pelos liberais consistem numa liberdade que proporciona aos indivíduos uma participação indireta na vida política e, por outro lado, a responsabilidade do governo perante aos eleitores. Nota-se uma relação de contraposição entre representação política e participação, pois a representação foi uma estratégia para limitar a participação ampla nas decisões políticas, ou seja, a tirania da maioria tão temida pelos liberais. Tocqueville aponta como algumas das consequências da democracia a instabilidade do poder legislativo e a redução do número de homens ilustres na cena política.

Para os liberais, o poder é sempre nefasto, independente de ser régio ou popular. O problema político não é tanto relativo a quem detém o poder, mas ao modo de controlá-lo e limitá-lo. O bom governo não se julga pelo número grande ou pequeno dos que o possuem, mas pelo número grande ou pequeno das coisas que lhe são lícitos fazer.

Tocqueville vê a democracia como a ruína, por correr o risco de se transformar no seu contrário: por portar em si os germes do novo despotismo, sob a forma de um governo centralizado e onipresente. Assim, este teórico defende algumas liberdades individuais (de imprensa, de associação, e em geral da defesa dos direitos do indivíduo que os Estados democráticos tendem a desconsiderar em nome do interesse coletivo).

Diferente de Tocqueville, Stuart Mill admite a relação entre liberalismo e democracia. Ele presenciou os efeitos do processo de efetivação da competição política, e o que se lhe apresentou como desafio foi a preocupação das elites em incorporar pacificamente as massas de trabalhadores no sistema político.

Stuart Mill é considerado o mais legítimo representante liberal inglês. Sua obra perpassou todos os momentos do liberalismo, como também é considerado por muitos o grande representante do pensamento liberal democrático do século XIX, pois nele o liberalismo assume um viés mais democrático com a sua defesa do voto universal, dentre outras propostas, a fim de atender as demandas do movimento operário inglês.

Fortemente influenciado pela concepção utilitarista de seu pai, Stuart Mill defendia que o bom governo seria aquele em que todo o povo pudesse beneficiar-se dos efeitos da liberdade e isto só seria possível numa democracia representativa. Este teórico liberal empreendeu esforços em adequar o liberalismo às demandas do movimento operário inglês. Sua obra é vista como um compromisso entre o liberalismo e os ideais democráticos do século XIX.

O fundamento deste compromisso está no reconhecimento de que a participação política não é e não pode ser privilégio de poucos. E está também na aceitação de que, nas condições modernas, o trato da coisa pública diz respeito a todos. Daí a preocupação de Mill em dotar o estado liberal de mecanismos capazes de institucionalizar esta participação ampliada. (BALBACHEVSKY, 2003, p.195).

Nota-se nesta citação que a institucionalização da participação é o mecanismo proposto por Stuart Mil por defender que a coisa pública diz respeito a todos, porém não se defende a participação direta das massas, mas sim a participação por meio da representação política.

Segundo Bobbio (1909, p.72),

Com todos os limites inerentes a um liberalismo ainda fortemente impregnado de paternalismo e de uma democracia incompleta e não igualitária, a obra de Mill representou um fecundo encontro entre o pensamento liberal e o pensamento democrático.

Para Mill, o voto não era um direito natural, mas uma forma de poder que deveria ser estendida aos trabalhadores para defender seus direitos. Assim como Tocqueville, Mill defende que é perigosa tanto a tirania da minoria quanto da maioria. Para tanto, propõe:

- adoção do sistema eleitoral proporcional que garanta a representação das minorias, mesmo que estas estivessem espalhadas nos distritos.

- adoção do voto plural – os votos deveriam ser contados com pesos diferentes, dependendo de quem os tivesse dado. O voto das elites culturais deveria ter um peso maior para equilibrar os dois interesses privados: proprietários e trabalhadores assalariados. Nota-se que a proposta de Mil não visa à superação da desigualdade, visto que o voto dos proprietários tem mais valor do que o voto dos trabalhadores. Isto consiste numa estratégia para impedir a chegada da classe trabalhadora ao poder.

Como os demais autores liberais referidos neste texto, Mil concebe a liberdade como situação na qual se encontra um sujeito que não está impedido por qualquer força externa de fazer aquilo que deseja e não está constrangido a fazer aquilo que não deseja. Trata-se então de formular o princípio em que sejam estabelecidos, por um lado, os limites nos quais é lícito ao poder público restringir a liberdade dos indivíduos; por outro lado, e correspondente, o âmbito no qual os indivíduos ou os grupos possam agir

sem encontrar obstáculos no poder do Estado. Trata-se, então, em outras palavras, de delimitar a esfera privada com respeito à pública, de modo que o indivíduo possa gozar de uma liberdade protegida contra a invasão por parte do poder do Estado; liberdade esta que deverá ser a mais ampla possível no necessário ajustamento do interesse individual ao interesse coletivo. Só se pode interferir na liberdade do outro se for para se proteger. Só se pode exercer legitimamente o poder se for para evitar danos aos outros

John Stuart Mill, embora tenha sido considerado como o teórico liberal que buscou integrar liberalismo e democracia, chegou a afirmar que “o despotismo é uma forma legítima de governo quando se lida com bárbaros, desde que a finalidade seja o seu progresso e os meios sejam justificados pela sua real obtenção”. (BOSI, 2007, p. 359)

A ideia corrente de que o liberalismo do século é elitista ou aristocrático pode ser justificada pelos esforços produzidos por seus pensadores no sentido de limitar o poder da massa, no questionamento da capacidade ou preparo do povo para governar e nas tentativas de salvaguardar os direitos das minorias. (ALMEIDA, 2012, p. 41)

Se no liberalismo clássico havia todo o esforço com a finalidade de limitar a participação das massas, no neoliberalismo a finalidade não será diferente. No entanto, a estratégia adotada se difere por introduzir no cenário social e político uma falsa ideia de participação.

O neoliberalismo, como o próprio termo indica, pressupõe ruptura e continuidade em relação ao liberalismo. Chauí (2011) assim define:

O que conhecemos com o nome de neoliberalismo é a economia política proposta por um grupo de economistas, cientistas políticos e filósofos, que, em 1947, reuniu-se em Mont Saint Pélerin, na Suíça, em torno do austríaco Hayec e do norte-americano Milton Friedman. Ao término da Segunda Guerra. Esse grupo opunha-se encarniçadamente à instalação da social-democracia em países como Grã-Bretanha, Suécia, Dinamarca e Alemanha, sendo, portanto, contrário ao surgimento do Estado de Bem-Estar de estilo Keynesiano<sup>4</sup> bem como à política norte-americana do New Deal<sup>5</sup>.(p.311).

---

<sup>4</sup>Após a Revolução Russa, enquanto os países socialistas experimentavam uma situação de emprego, desenvolvimento industrial, progresso social, o capitalismo passava por uma profunda crise. Keynes (daí o termo Keynesiano) passou a se preocupar com o crescimento do socialismo e buscou estratégias para combatê-lo e salvar o capitalismo, propondo o intervencionismo estatal, a administração e o gerenciamento do mercado como única alternativa para evitar a

No Brasil, Bresser Pereira, percussor da Reforma do Estado como titular do Ministério da Reforma Administrativa do Estado (MARE) no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), assim concebe o neoliberalismo:

O neoliberalismo é uma forma radical e tópica do liberalismo econômico clássico. Ao mesmo tempo em que radicaliza o velho liberalismo burguês, propondo o domínio absoluto do mercado e a correspondente meta do Estado mínimo (que apenas garante a propriedade e os contratos), o neoliberalismo se engaja na modernidade representada pelo desenvolvimento tecnológico rápido e pela globalização da economia, distinguindo-se, assim, do velho conservadorismo voltado para o passado. (BRESSER PEREIRA, 1996, p.16).

Hayek, um dos principais teóricos da versão do liberalismo que ficou conhecida como neoliberalismo, concebe a liberdade da mesma forma que o liberalismo clássico, como a situação em que “o indivíduo tenha assegurada uma esfera privada, que exista certo conjunto de circunstâncias no qual outros não possam interferir (HAYEC, 1983, p.6). Da mesma forma, este pensador liberal apresenta uma postura cética em relação ao Estado, pois o vê como uma ameaça à preservação dos direitos e liberdades individuais dos cidadãos. Desta forma, defende o Estado mínimo: “Uma sociedade livre usualmente exige não só que o governo tenha o monopólio da coerção, mas que detenha unicamente este monopólio e que, em todos os outros aspectos, atue de acordo com as mesmas condições às quais todos os indivíduos devem obedecer (..)” (HAYEC, 1983, p. 270).

Ao abordar a relação entre liberalismo e democracia, Hayec, na sua obra *Fundamentos da Liberdade*, elenca os pontos de convergência e divergência entre as duas doutrinas.

A igualdade perante a lei gera a exigência de que todos os homens tenham também a mesma participação na elaboração da lei. É este o

---

destruição das instituições econômicas, a iniciativa individual e evitar o socialismo, por meio da cooptação dos trabalhadores. (ORSO, 2007).

<sup>5</sup> O New Deal (cuja tradução literal em português seria "novo acordo" ou "novo trato") foi o nome dado à série de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, sob o governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt, com o objetivo de recuperar e reformar a economia norte-americana, e assistir os prejudicados pela Grande Depressão. O nome dessa série de programas foi inspirado no Square Deal, nome dado pelo anterior Presidente Theodore Roosevelt à sua política econômica. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/New\\_Deal](https://pt.wikipedia.org/wiki/New_Deal), acesso em 20 de maio de 2016.

ponto de convergência do liberalismo tradicional e do movimento democrático. No entanto, estas duas correntes de pensamento buscam objetivos diferentes. O liberal (na acepção dada ao termo na Europa do século XIX), visa sobretudo a limitar os poderes coercitivos de todos os governos, democráticos ou não, ao passo que o democrata dogmático só reconhece um limite para os governos - a opinião corrente da maioria. A diferença entre os dois ideais se tornará mais clara se definirmos seus opostos: o oposto de democracia é governo autoritário; o de liberalismo é totalitarismo. Nenhum dos dois sistemas exclui necessariamente o oposto do outro: a democracia pode exercer poderes totalitários, e um governo autoritário pode agir com base em princípios liberais. (HAYEC, 1983, p.111)

Nota-se que Hayec, assim como os liberais clássicos, via na democracia o risco da tirania da maioria. E, embora admita uma relação entre o liberalismo e a democracia, estabelece diferenças entre estes dois conceitos. Ele advoga que a democracia, entendida como um método de governo, difere-se do liberalismo, pois, enquanto esta doutrina se interessa por definir as características da lei, a democracia é uma doutrina que define o método de aprovação da lei. E ainda que o liberalismo aceite o governo da maioria como método para tomar decisões, não o aceita como autoridade para determinar que decisão seja adotada. Para Hayec, a afirmação indiscriminada de que a democracia é algo bom e que se for ampliada conseqüentemente enriquecerá a humanidade é um risco e não pode ser tida como verdade absoluta.

Há pelo menos dois aspectos em que é quase sempre possível ampliar a democracia: a gama de indivíduos com direito ao voto e a gama de questões decididas por processo democrático. Em nenhum dos dois aspectos pode-se afirmar coerentemente que toda ampliação possível da democracia implica uma conquista, ou que o princípio da democracia exige sua ampliação indefinida. No entanto, na análise de quase todas as questões específicas, a tese da democracia é sempre apresentada como se a necessidade de sua máxima generalização possível fosse incontestável. (HAYEC, 1983, p.113)

Para este pensador liberal do século XX não há razão para que a maioria dos cidadãos que se uniram por determinadas finalidades, tanto em uma nação quanto em alguma organização supranacional, se considere no direito de estender o âmbito de seu poder como lhe aprouver, assim como não há nenhuma relação entre democracia e uma teoria que diga como devem ser usados os poderes da maioria. Portanto, o pensador defende que haja outros critérios além do poder da maioria. Neste entendimento, Hayec tece duras críticas ao governo da maioria, pois o considera ilegítimo e utiliza alguns argumentos para mostrar que nem toda e qualquer ampliação da democracia se constitui

num bem. Ela não é um valor último, ou absoluto, e mesmo considerando-a como o melhor método para a consecução de certos fins, não se constitui num fim em si mesma.

Assim, o caminho apontado pelo Liberalismo, segundo Hayec, é que os poderes de uma maioria temporária sejam limitados por princípios duradouros, pois a autoridade de uma decisão da maioria não advém da vontade de uma maioria momentânea, mas de um consenso mais amplo em torno de princípios comuns. Ressalta, portanto, que o liberalismo e a tradição democrática têm em comum o fato de concordar que sempre que se torne necessária a ação do Estado e, sobretudo, sempre que seja preciso elaborar medidas coercitivas, a decisão deve ser da maioria.

Sendo, pois, a soberania um conceito fundamental e subsidiário de democracia, concebe o governo da maioria como ilimitado e ilimitável, o que, para ele, constitui-se numa contradição da própria democracia. Como se nota, Hayek buscou coibir o poder arbitrário, mas passa a justificar uma nova forma de poder arbitrário:

O princípio segundo o qual toda ação do governo deve ter a concordância da maioria não pressupõe, portanto, necessariamente, que esta última tenha moralmente o direito de fazer o que lhe aprouver. Evidentemente, não há fundamento moral para qualquer maioria conceder a seus membros privilégios com o estabelecimento de normas que lhes deem certas vantagens. Democracia não é, necessariamente, governo ilimitado. E um governo democrático, tanto quanto outro qualquer, necessita de medidas de proteção da liberdade individual implícitas em sua própria organização. (HAYEC, 1983, p.116).

Se o liberalismo vê a democracia antes como um meio do que um fim, pressupõe que seus limites devem ser determinados à luz do propósito ao qual se quer que ela sirva. Logo, Hayec apresenta três argumentos principais pelos quais é possível justificar a democracia, podendo-se considerar cada um deles definitivo. O primeiro é a afirmação de que a democracia é o único método de mudança pacífica que o homem descobriu até hoje. O segundo advoga que a democracia representa uma valiosa garantia da liberdade individual, entretanto ressalta que, embora a probabilidade de a liberdade individual sobreviver seja maior em uma democracia do que em outras formas de governo, ela não está automaticamente assegurada. Ou seja, não é o suficiente confiar na mera existência da democracia para garantir a preservação da liberdade, pois esta só se transformará em realidade se a maioria decidir torná-la seu objetivo. O terceiro

argumento defende que as instituições democráticas devem promover maior entendimento dos assuntos públicos pela população.

É possível, como já se afirmou muitas vezes, que em qualquer conjuntura *o governo exercido por uma elite culta seja mais eficiente e talvez mais justo até do que o eleito pela maioria*. A questão fundamental, entretanto, é que, ao compararmos a forma democrática de governo a outras, *não podemos pressupor que o povo tenha compreensão das questões públicas em qualquer momento*. O ponto principal da obra de Tocqueville, *Democracy in America*, é que esta forma de governo constitui o único método eficaz de educação da maioria, o que é tão correto hoje como era então. Democracia é, acima de tudo, um processo de formação da opinião. Sua principal vantagem não está no método de seleção dos governantes, mas no fato de que, como a maioria dos habitantes toma parte ativa na formação da opinião, conseqüentemente aqueles podem ser escolhidos entre grande número de pessoas. (HAYEC, 1983, p.118) (Grifos meus).

Na citação acima, nota-se a insistência em validar o governo exercido por uma elite culta em detrimento do governo eleito pela maioria. Em outras palavras, apresenta a concepção de que as massas não têm cultura, conhecimento, competência para assumir o poder, só uma elite culta poderia fazê-lo.

Nesta visão, o ideal da democracia requer um processo independente e espontâneo e a existência de uma ampla esfera livre do controle da maioria. A democracia é, pois, inseparável de liberdade de expressão e debate e pressupõe também que qualquer opinião minoritária possa se tornar majoritária. O autor acrescenta que a obtenção de informação por parte da maioria pode fazer a diferença em suas decisões e que o princípio que tem regido a evolução da civilização não consiste na adoção dos padrões majoritários. Logo, adotá-lo poderia levar a uma estagnação e até a decadência da sociedade.

Assim, o papel do Estado é manter o monopólio da coerção, garantindo as liberdades individuais. Conseqüentemente, qualquer intervenção sua na economia é concebida pelo neoliberalismo como uma ingerência que coíbe tais liberdades. Então, não cabe ao governo controlar ou regular as atividades no campo econômico.

Em se tratando das políticas públicas, Hayec se contrapõe à imposição da coletividade em ter que prover tais custos e entende que o fato de o Estado ofertar assistência induz alguns a negligenciar a própria iniciativa para enfrentar as dificuldades e satisfazer suas necessidades e não depender de tal assistência. Então propõe que os

beneficiários das políticas devem ser compelidos a se prover por conta própria contra as dificuldades normais da vida, visto que, deixando de tomar essas providências, elas se tornariam um ônus para a sociedade.

O ponto mais importante da tese liberal é a ideia de que desprezar este cerceamento do poder levará, com o tempo, à destruição não só da prosperidade e da paz, mas da própria democracia. O liberal acredita que os limites que ele quer ver a democracia impor a si mesma são também os limites dentro dos quais ela pode desempenhar eficazmente sua função e em cujo âmbito a maioria pode realmente orientar e controlar as ações do governo. Na medida em que a democracia impõe ao indivíduo apenas normas gerais que ela mesma criou, pode controlar o poder de coerção. Se tentar dirigi-las de maneira mais direta, breve estará só apontando os fins a atingir, deixando que *seus funcionários especializados decidam a forma pela qual devem ser alcançados*. E, uma vez aceito que as decisões da maioria podem apenas indicar os fins, sendo a consecução destes entregue ao arbítrio *dos administradores*, em pouco tempo se acreditará que quase todos os meios empregados para alcançar aqueles fins são legítimos. (HAYEC, 1983, p. 119)

Na concepção de Hayec, não compete à coletividade a tomada de decisão, e sim a um grupo de técnicos especializados. Tanto nos teóricos liberais clássicos quanto nos teóricos neoliberais, há uma tendência a desqualificar a participação popular na vida política. Ao povo compete apenas eleger seus governantes e ser por eles representados, visto que são concebidos como incapazes de participar das decisões de forma qualificada. A democracia é vista como uma ameaça à liberdade pela tirania da maioria porque se constitui numa ameaça aos interesses de uma elite minoritária. Tanto Mill quanto Hayec defendem que as decisões devem ser tomadas por uma elite culta, priorizando a defesa da liberdade para esta elite e nenhum incentivo à participação organizada da população, e sim a participação individual.

Em meados dos anos de 1990, o eleitorado britânico encontrava-se insatisfeito com o excesso de fundamentalismo neoliberal e com a passividade e envelhecimento da social democracia, e, a partir deste contexto, a Terceira Via se apresenta como o único horizonte histórico do século XXI, que reúne os benefícios do capitalismo e os valores socialistas para a um novo consenso. (CHAUÍ, 2011).

Antony Giddens, sociólogo britânico, diretor do maior centro formulador do pensamento liberal europeu, também assessor direto de Tony Blair (Lima & Martins, 2005), foi quem sistematizou a Terceira Via. Esta terminologia é utilizada por ele para expressar a renovação da social democracia, fruto do esforço que sociais democratas

empreenderam no século XIX para repensar a política. Para distinguir a concepção de Estado da Terceira Via e das demais abordagens, o autor argumenta:

Os neoliberais querem encolher o Estado; os social-democratas, historicamente, têm sido ávidos por expandi-lo. A Terceira Via afirma que o que é necessário é reconstruí-lo – ir além daqueles da direita que dizem que o governo é o inimigo e daqueles da esquerda que dizem que o governo é a resposta. (GIDDENS, 1999, p. 80)

Desta forma, a Terceira Via parte da crítica ao socialismo, ao neoliberalismo e à social democracia clássica para propor uma suposta “nova” forma de conceber o papel do Estado e sua relação com a sociedade e com o mercado. Em relação ao socialismo, Giddens (1999) afirma que, embora este tenha sucumbido, seus valores e ideais não podem ser postos de lado porque alguns ainda são pertinentes ao desenvolvimento econômico e social. O autor argumenta que, assim como é importante ter ideais, são importantes também as possibilidades para pô-los em ação. “Precisamos saber tanto que tipo de sociedade gostaríamos de criar, quanto são os meios concretos para nos aproximarmos dela.” (GIDDENS, 1999, p. 12). Para ele, a teoria econômica do socialismo sempre foi inadequada, além de subestimar a capacidade de inovação do capitalismo e de sua adaptação e produção crescente.

Em relação à social democracia clássica, Giddens (1999) critica sua defesa do Estado de bem estar social como a solução para os problemas causados pelo capitalismo.

Na crítica ao neoliberalismo, Giddens (1999) destaca a força irrestrita do mercado, a concepção do Estado de bem estar social como destrutivo para a ordem civil, ou seja, como fonte de todos os males e a contraposição às políticas igualitárias.

Na política da Terceira Via, conceitos essenciais para o liberalismo são ressignificados. Assim, ainda que admita a existência do conflito entre igualdade e liberdade tão caras à esquerda e à direita respectivamente, a Terceira Via propõe que pode haver uma articulação entre ambas, tendo em vista a preocupação com a justiça social, ou seja, há medidas igualitárias que favorecem ao aumento da liberdade dos indivíduos. Dessa forma, a liberdade é concebida como autonomia de ação que exige o envolvimento entre o indivíduo e a comunidade e uma redefinição de direitos e obrigações, pois defende que “não há direitos sem responsabilidades” (GIDDENS, 1999, p. 75). Daí o seu posicionamento em relação ao Estado de bem estar social, o qual, além de prover meios para atender às necessidades dos mais pobres, deve também

gerar neles o senso de responsabilidade para com o próprio sustento. Entretanto, a máxima que associa direitos e responsabilidades não se restringe aos pobres, e sim a todos.

Desta forma, o modelo neoliberal da meritocracia não serve para definir a igualdade. A Terceira Via concebe a igualdade como inclusão e a desigualdade como exclusão. Inclusão refere-se, em sentido amplo, a cidadania, direitos e obrigações civis e políticas que todos os membros de uma sociedade deveriam ter, não apenas formalmente, mas como uma realidade de suas vidas. Refere-se também a oportunidades e ao envolvimento no espaço público.

A Terceira Via tem como preceito a relação entre autoridade e democracia. A primeira não deve existir sem a segunda. Se antes a autoridade era justificada pela tradição e pelo costume, na atualidade em que estes perderam o domínio, a autoridade se legitima pela via democrática. Em síntese, os valores defendidos pela Terceira Via são a igualdade; a proteção aos vulneráveis; liberdade como autonomia; a interdependência entre direito e responsabilidade; autoridade e democracia;

A participação social assume um lugar imprescindível nesta política, pois ela propõe uma reforma do Estado como orientador básico e defende uma ampliação da democracia. Dessa forma, propõe que o governo deve agir em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade, denominada por Giddens de Nova economia Mista. (GIDDENS, 1999, p.79). “A política da terceira via advoga uma nova economia mista: uma nova sinergia entre os setores público e privado, utilizando o dinamismo dos mercados, mas tendo em mente o interesse público.” (GIDDENS, 1999, p.109).

Nesse sentido, expressões como “Novo Estado democrático (o Estado sem inimigos)”, “Sociedade Civil ativa”, “Nova economia mista”, “Igualdade como inclusão”, “O Estado do investimento social” são continuamente defendidas pela Terceira Via.

Importante aqui demarcar qual a concepção de sociedade civil defendida pela Terceira Via. Para definir a sociedade civil, Giddens parte da crítica ao declínio cívico, que, para ele, se expressa no enfraquecimento do senso de solidariedade entre algumas comunidades, no aumento da criminalidade, na dissolução das famílias devido ao divórcio, propondo a renovação da sociedade civil por meio de uma parceria entre esta e o Governo. Segundo Giddens (1999, p.89), “o governo pode e deve desempenhar um importante papel na renovação da cultura cívica. (...) Estado e sociedade civil deveriam

agir em parceria, cada um para facilitar a ação do outro e também para controlá-la”. O que significa que o governo deve incentivar e aproveitar a iniciativa local, apoiar o envolvimento do terceiro setor com as associações voluntárias, principalmente nas comunidades mais pobres, atuar na proteção da esfera pública local e na prevenção do crime baseada na comunidade. Alguns fragmentos apresentados a seguir corroboram para o entendimento de qual sociedade civil ele se refere:

Uma sociedade cada vez mais reflexiva é também uma sociedade marcada por elevados níveis de auto-organização. (...).  
Gerar sentimento comunitário, não somente no sentido de ser parte de uma área local, mas que pessoas com preocupações semelhantes se juntam para empreender uma “jornada pela vida”. (GIDDENS, 1999, p. 90).

Assim, a Terceira Via propõe uma concepção de sociedade civil renovada, reflexiva, com sentimento de solidariedade cívica, sentimento de pertença à comunidade, que une seus membros e os impulsiona a buscar meios de prover suas próprias demandas com o incentivo do governo e em parceria com organizações civis, incentivo dos empreendimentos econômicos, atividade empresarial social, pois “o governo deveria estar pronto para contribuir para tais esforços, bem como para encorajar outras formas de tomada de decisão de baixo para cima e de autonomia local.” (GIDDENS, 1999, p.94). Ainda, segundo o autor, “A comunidade de classe trabalhadora integrada é uma imagem persistente, mas agora em grande parte pertence ao passado.” (GIDDENS, 1999, p. 92)

Uma questão que a terceira via se impõe a responder é: “como democratizar a democracia?”. A resposta dependerá do contexto de cada país, porém Giddens afirma que há algumas respostas que podem ser comuns a qualquer realidade. Tais respostas remetem à concepção de Estado:

1. O Estado deve reagir estruturalmente à globalização por meio da descentralização do poder em duplo sentido, delegação de poder de cima para baixo e vice-versa, de modo a não se ter um superestado nem um Estado enfraquecido;

2. O Estado deveria expandir o papel da esfera pública, criando estratégias para uma maior transparência e abertura, bem como introdução de novas salvaguardas contra corrupção;
3. Elevar a eficiência administrativa para conservar ou recuperar legitimidade, pois os governos, em todas as suas instâncias, é vítima de desconfiança porque é pesado e ineficaz. Portanto, a Terceira Via argumenta que as empresas são mais eficazes do que o governo, logo “A maioria dos governos ainda tem um bocado a aprender com a melhor prática empresarial” (GUIDDENS, p. 84);
4. A instituição de novas formas de democracia, diferentes do processo ortodoxo de votação. O governo pode estabelecer contato mais direto com os cidadãos e os cidadãos com o governo;
5. Estado sem inimigos dependem mais do que antes, para sua legitimidade, da capacidade de administrar riscos. Diz respeito à avaliação do risco e ao envolvimento deliberativo do cidadão, com instituição de comitês, por exemplo, com especialistas e leigos - que podem ser introduzidos na política pública.

Dentre os teóricos que abordam a temática da participação, Robert Putnan apresenta um conceito que coaduna com a abordagem do Neoliberalismo de Terceira Via, que é o conceito de comunidade cívica. Este realizou estudos sobre os fundamentos da democracia italiana e, neles, o autor defende que as relações de reciprocidade e cooperação entre os sujeitos que compõem as associações contribuem para o desenvolvimento da democracia vital e favorece ao engajamento cívico efetivo. Estes fatores garantem o caráter democrático da sociedade civil, como também determinam a performance dos governos locais e de suas instituições.(FREY, 2003).

O conceito de comunidade cívica é definido por Putnan (1996) como cidadãos que, movidos pelo espírito público, atuam unidos pelo desejo de construir relações políticas igualitárias por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração. Este conceito desenvolvido por Putnan corrobora para a concepção de sociedade civil ativa aos moldes da Terceira Via, cuja atuação é destituída de uma consciência de classe, na qual a luta de classes é substituída por uma harmonia entre seus membros. Para Maria da Glória Gohn (2008), a grande contribuição de Putnan foi articular o conceito de comunidade cívica com o conceito de capital social (que ganhou nova

significação nos anos 90). Putnam afirma que o conceito de capital social foi desenvolvido pelos intelectuais americanos para substituir o conceito de comunidade por este ser visto como impregnado de individualismo.

Capital Social refere-se à conexão entre indivíduos, redes sociais e as normas de reciprocidade e lealdade que nascem delas. Nesse sentido, capital social é claramente relatado como algo chamado “virtude cívica”. A diferença é que “capital social” chama atenção para o fato de que a virtude cívica é mais poderosa quando imersa numa densa rede de relações sociais recíprocas. (GOHN, 2008, p. 57).

Nota-se que, nesta abordagem, o conceito de Capital Social substitui o conceito de sociedade civil. Os conceitos de luta e disputa são substituídos pelo conceito de solidariedade, colaboração e confiança, em síntese, consenso. Este é o tipo de sujeito coletivo requerido pela Terceira Via: a dominação com o consentimento dos dominados.

Essa abordagem será questionada na próxima subseção, que, pautada em Gramsci, irá apresentar outra forma de conceber participação e representação.

### **1.1.2 A Abordagem Histórico-crítica**

Uma concepção de participação e representação pode ser apreendida dos estudos de Gramsci, tanto na sua experiência com os Conselhos de Fábrica, quanto na experiência posteriormente com o Partido Político. Através da atuação dos Conselhos de Fábrica, Gramsci aspirava à tomada do poder da produção pelos operários, sendo que o referido coletivo tinha como responsabilidade a representação de todos os trabalhadores, não apenas de alguns, como faziam os sindicatos. A crítica de Gramsci ao sindicato residia justamente no fato deste representar os trabalhadores, negociando com os patrões seus direitos, sem lutar pela transformação da ordem vigente que os explorava. Logo, a atuação dos sindicatos dava sustentação ao sistema capitalista.

Os estudos de Gramsci sobre conselhos de fábrica, sindicatos e Partido Político surgem no âmbito da Itália, a partir do período de 1919, quando lança a publicação semanal *L'Ordine Nuovo*, momento em que já possuía vasta atividade política e teórica. Motivado pela então Revolução Soviética, Gramsci acreditava que era a vontade

coletiva<sup>6</sup> que movia a história, não as leis concebidas de forma mecânica. E, assim, tinha como finalidade analisar a realidade italiana para verificar se nela havia o germe de uma organização operária análoga aos soviets russos para criar na Itália a democracia operária, isto é, um Estado Socialista. Para Gramsci, as Comissões Internas de Fábrica existentes naquele período seriam esse ponto de partida, mas deveriam superar alguns limites para se tornarem Conselhos de Fábrica e, conseqüentemente, construir a democracia operária.

Os conselhos de fábrica ou comitês de empresa surgiram como resposta a uma situação de crise do sistema capitalista e como forma primária de organização da classe operária num período em que os sindicatos ou estavam burocratizados e reproduziam o capitalismo ou simplesmente estavam proibidos de atuar pela força coercitiva do Estado burguês. (GRAMSCI; BORDIGA, 1973, p. 16).

A proposta de Gramsci de formação de conselhos de fábrica surgiu a partir do período do Pós-guerra na Itália, na qual os trabalhadores encontravam-se dispersos e sem disciplina. Segundo ele, havia muitas instituições na vida social dos trabalhadores, as quais deveriam ser desenvolvidas para absorverem e disciplinar toda a classe trabalhadora.

Gramsci, em seus escritos, sempre defendeu a relação dialética entre teoria e ação. Dizia ele, “é preciso passar da batalha das ideias.+ à ação política.” (GRAMSCI & BORDIGA, 1973, p.8). Assim, com a intenção de organizar a implantação do Estado socialista pela tomada do poder pelo proletariado, propõe a organização dos conselhos de fábrica, cuja função não era apenas defender os direitos dos operários, como faziam as Comissões Internas de Fábrica e os sindicatos, mas os elevar à condição de produtor, superando assim a sua condição de mercadoria e sua conseqüente subordinação ao capitalismo, à medida que assume o controle do processo de produção.

---

<sup>6</sup>O conceito de vontade coletiva indica a criação ou o desenvolvimento tácito partilhado, se não pela totalidade da população, pelo menos pela sua maioria. Ocorre na articulação dialética de condições objetivas (ditadas pelo estágio de desenvolvimento do estágio das forças produtivas da sociedade que faz o antagonismo latente de modo a aflorar a consciência das classes sociais na forma de ideologias) e subjetivas (grau de coesão alcançado pelas forças políticas organizadas que disputam a direção política e cultural na sociedade fazendo com que ideologias originárias de grupos sociais específicos sejam difundidas como representativas dos interesses universais da sociedade). NERES (2012, p.157).

Enquanto o sindicato tem como objetivo a defesa dos interesses econômicos do trabalhador como categoria profissional, o soviete é o espaço que o proletariado ocupa como componente de uma classe social que conquista e exerce o poder político e social, na medida em que os interesses globais dos trabalhadores são comuns a todos, independente do ofício que exerçam. (GRAMSCI; BORDIGA 1973, p.17).

As comissões existentes juntamente com os sindicatos não questionavam a legitimidade da exploração do sistema capitalista. Para que as Comissões Internas passassem a se constituir como Conselhos de Fábrica, Gramsci propõe a adoção das seguintes medidas:

- Tornar a Comissão um organismo representativo de todos os trabalhadores, inclusive engenheiros e técnicos;
- Todos devem poder votar e ser votados;
- Organização de várias equipes, articulando-se num todo, mas diferenciando os vários grupos profissionais.

Gramsci supõe que isso não apenas ampliaria o caráter democrático da Comissão, tornando-a expressão do “trabalhador coletivo” (e não apenas a soma amorfa de grupos corporativos), mas capacitaria também esse “trabalhador coletivo” nela organizado a controlar e dirigir a totalidade do processo produtivo fabril. (COUTINHO, 1973, p. 09).

Com esta ideia do trabalhador coletivo, Gramsci dá elementos para pensar a relação participação e representação, que, neste contexto, voltava-se contra a situação de exploração em que os trabalhadores se encontravam e buscavam a sua superação, isto é, a atuação dos conselhos de fábrica visava à transformação da condição do trabalhador de assalariado a produtor.

Logo, vê-se porque as lideranças sindicais criticaram duramente tais propostas de Gramsci, porque se constituíam numa ameaça ao seu monopólio na representação dos operários, assim como o Partido Socialista Italiano se posicionou contra a formação de instituições democráticas que a ele não estivessem submetidas, fatos que contribuíram para a derrota da ação dos conselhos, embora tivessem ocupado fábricas em Turim. Coutinho chama a atenção para o fato de, nesta época, Gramsci restringir a ação à esfera produtiva, desconsiderando as relações sociais, culturais e políticas. O que, entretanto,

não invalida sua formulação, visto que apresenta algumas contribuições, dentre as quais, o que ele denominou de “autogoverno das massas operárias”. Concepção que consiste em defender que a democracia operária dar-se-á por uma pluralidade de organizações, além de ter servido como experiência para que ele fizesse uma autocrítica. Uma demonstração disso é o fato de que, nos últimos números da publicação, evidencia-se a centralidade na teoria do partido político.

A partir da análise e da sua experiência com outros instrumentos de luta de classe, o partido político passa então a constituir para Gramsci o principal instrumento de luta que dará organicidade e unidade à classe trabalhadora na disputa pela hegemonia. Através do Partido Político a classe trabalhadora é mobilizada e adquire a sua elevação moral e cultural, bem como a sua formação política. Ao contrário dos demais coletivos que atuavam no sentido de defender os interesses particularizados, o partido político visa os interesses gerais da classe.

Importante destacar a concepção gramsciana de Estado para compreender a disputa de projetos hegemônicos no âmbito do bloco histórico.

Por enquanto, pode-se fixar dois grandes “planos” superestruturais: o que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é; o conjunto de organismos chamados comumente de “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, que correspondem a função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de domínio de direito” ou de comando que se expressa no Estado e no governo “jurídico” (GRAMSCI, 1982, p. 11).

Este conceito de Estado ampliado em Gramsci integra Estado e sociedade, conceitos dissociados na abordagem liberal. O Estado ampliado é constituído pela sociedade política (espaço da coação, repressão) e pela sociedade civil (espaço da difusão do consenso). Portanto, o Estado educa e obtém o consenso por meio dos aparelhos privados no âmbito da sociedade civil (escola, mídia, igrejas, instituições, empresas). A hegemonia consiste em estratégias “pedagógicas”, pois, por meio delas, o Estado domina sem o uso da coerção, impõe de forma dissimulada, criativa e sedutora.

Assim como Gramsci utilizou os conselhos de fábrica como instrumento para que os trabalhadores se apropriassem da produção, ele tinha como projeto a tomada do Estado pela sociedade civil, a partir da qual seria fundado o novo Estado, o Estado socialista. Para isso, o partido político revolucionário teria um papel central como projeto a fundação de um novo Estado, por meio do desenvolvimento da grande

política, que é justamente a política voltada para a transformação da ordem, ao contrário do que ele chamou de pequena política, que diz respeito à administração da ordem vigente sem buscar revertê-la. Cabendo, portanto, ao partido a construção de uma nova vontade coletiva, bem como a reforma intelectual e moral das classes subalternas.

Para alguns grupos sociais, o partido político não é senão o modo próprio de elaborar sua categoria de intelectuais orgânicos (...). O partido político, para todos os grupos, é precisamente o mecanismo que representa na sociedade civil a mesma função desempenhada pelo Estado, de um modo mais vasto e mais sintético, na sociedade política, ou seja, proporciona a fusão entre os intelectuais orgânicos de um dado grupo – o grupo dominante – e os intelectuais tradicionais; e esta função é desempenhada pelo partido precisamente em dependência de sua função fundamental, que é a de elaborar os próprios componentes, elementos de um grupo social nascido e desenvolvido como “econômico”, até transformá-los em intelectuais políticos qualificados, dirigentes, organizadores de todas as atividades e funções inerentes ao desenvolvimento orgânico de uma sociedade integral, civil e política. (GRAMSCI, 1982, p. 14).

A partir das discussões tecidas até aqui, pode-se apreender que a concepção de representação subjacente aos estudos de Gramsci defende a existência de inter-relação entre representantes e representados, ou seja, a representatividade. A representatividade que aparece nos estudos de Gramsci prevê que compete ao próprio coletivo formar, produzir, preparar aquele que foi escolhido para representá-lo. O representante atua com vistas à emancipação dos sujeitos e com o compromisso com a transformação social tendo em vista a produção de uma contra-hegemonia. O representante atua como um intelectual orgânico das massas e não do capital.

O modo de ser do novo intelectual não pode mais consistir na eloquência, motor exterior e momentâneo dos afetos e das paixões, mas num imiscuir-se ativamente na vida prática, como construtor, organizador, “persuasor permanente”, já que não apenas orador puro – e superior, todavia, ao espírito matemático abstrato; da técnica-trabalho, eleva-se à técnica-ciência e à concepção humanista histórica, sem a qual se permanece “especialista” e não se chega a “dirigente” (especialista, mais político). (GRAMSCI, 1982, p. 08).

A partir desta formulação de Gramsci, percebe-se que os intelectuais orgânicos possuem a função dirigente, isto é, no contexto de Estado ampliado, cabe a eles

organizar as estratégias de obtenção de consenso e de aparelhos de convencimento, ajudando no alcance da hegemonia, produzindo a consciência crítica e histórica de uma classe social por meio da filosofia da práxis<sup>7</sup>. As classes subalternas devem, por meio de instrumentos coletivos, como o partido político, produzir seus próprios intelectuais orgânicos, de modo a não aceitar a cultura e a visão de mundo mediatizada pelos seus intelectuais orgânicos das classes dirigentes.

É preferível “pensar” sem disto ter consciência crítica, (...) isto é, “participar” de uma concepção do mundo “imposta” mecanicamente pelo ambiente exterior, ou seja, por vários grupos sociais nos quais todos estão automaticamente envolvidos desde sua entrada no mundo e consciente ou é preferível elaborar a própria concepção do mundo de uma maneira crítica e consciente e, portanto, em ligação com este trabalho do próprio cérebro, escolher a própria esfera da atividade, participar ativamente na produção da história do mundo, ser o guia de si mesmo, e não aceitar do exterior, passiva e servilmente a marca da própria personalidade. (GRAMSCI, 1932-1933, p.69 e 70)

Esta citação demonstra o caráter emancipador da concepção de Gramsci, que atenta para o significado de, em vez de o sujeito participar de uma concepção do mundo imposta pelos grupos sociais, o autor defende a participação na produção da história do mundo.

Os estudos de Gramsci exerceram e exercem muita influência nos teóricos brasileiros do campo da participação da sociedade civil na esfera pública e nos espaços públicos, dentre os quais destacam-se: Virgínia Fontes (2006, 2008) e Evelina Dagnino (2004).

Ao longo da história recente do Brasil, a participação tem assumido várias qualificações: participação social, participação cidadã, participação popular, participação institucional, participação sociopolítica, participação democrática. Os autores do campo, vez ou outra, utilizam tais qualificações para tratar da participação da sociedade civil, mas as referidas autoras, mais do que adjetivar as formas de participação, pautam nos estudos de Gramsci, analisam tal processo, situando-a na conjuntura política do modo de produção capitalista e do projeto neoliberal.

Dagnino (2004), num de seus artigos, atenta para o fato de que a implantação do projeto neoliberal a partir dos governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e

---

<sup>7</sup> Filosofia da P´raxis – expressão utilizada por Gramsci em substituição ao materialismo histórico e o marxismo porque podia chamar a atenção da censura. (GRAMSCI, 1984).

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) não só trouxe consequências na reestruturação do papel do Estado e na economia, como também teve impactos na cultura política do país. Para a autora, há uma confluência aparente e perversa entre o projeto democrático participativo (oriundo das lutas da sociedade civil contra a ditadura) e o projeto neoliberal. Esta confluência está no fato de que os dois projetos almejam uma sociedade civil ativa e propositiva. No entanto, cabe problematizar sobre que tipo de participação é defendido em cada um deles, pois subjacente a esta confluência existe uma disputa de projetos políticos que, embora utilizem os mesmos referenciais (dentre eles o de participação), o fazem com significados diferentes:

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente —mas não só— pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. (DAGNINO, 2004, p.97).

Esta problematização apresentada por Dagnino (2004) corrobora para a discussão sobre o sentido e a importância da cultura política na análise do processo de construção democrática, uma vez que concebe projeto político como “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (p.98). Aproximando-se da visão gramsciana em relação à cultura, Dagnino defende que os projetos políticos não se restringem a estratégias de atuação política, mas também expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas.

Fontes (2006), num de seus trabalhos, pautada na concepção de Gramsci, objetivou refletir sobre as lutas da sociedade civil no Brasil, na década de 1980. Reconhecendo a sociedade civil como terreno de lutas de classes, a autora buscou investigar como se tornou possível converter reivindicações sociais urgentes em apassivamento.

Ainda que o uso do mesmo termo possa induzir algumas dificuldades, o conteúdo conceitual da sociedade civil, em Gramsci, se afasta resolutamente de sua origem, quando era contraposto ao Estado ou

centrado no terreno do interesse, da propriedade e do mercado. Em Gramsci, o conceito de sociedade civil procura dar conta dos fundamentos da ‘produção social, da organização das vontades coletivas e de sua conversão em aceitação da dominação, através do Estado’. Não há oposição entre sociedade civil e Estado, em Gramsci. Este seria o erro teórico liberal. Ao contrário, sociedade civil é duplo espaço de luta de classes, intra e entre as classes, por meio de organizações nas quais se formulam e moldam as vontades e a partir das quais as formas de dominação se irradiam também como convencimento. (FONTES, 2006, p. 211).

A autora denomina como apassivamento das lutas da sociedade civil as transformações, na sua forma de participação civil, ocorridas ao longo das décadas de 1980 e 1990. Segundo ela, a conversão de alguns Movimentos Sociais em Organizações Não Governamentais (ONG,) representa um abandono dos ideais revolucionários para conviver com o mundo restrito da participação institucional como única alternativa possível. Estes estudos de Fontes servem como referência para abordar as transformações nos conceitos de participação, que, como já fora ressaltado, estão intimamente ligadas às feições assumidas pela sociedade civil no processo de redemocratização do país. Ainda sobre a conversão dos movimentos sociais em ONGs, num outro trabalho, a autora afirma:

Esse movimento ocorreu em paralelo a uma idealização do conceito de sociedade civil – como se esta se limitasse apenas ao âmbito popular. A sociedade civil, assim encarada, seria o momento “utópico” da vida social, o momento virtuoso. Essa idealização obscurece a enorme expansão de entidades empresariais com atuação intensa nessa área e que se apresentam como “utopia” patronal. Gramsci criticou fortemente essa concepção liberal de sociedade civil, demonstrando como as lutas de classes atravessavam os aparelhos privados de hegemonia e como estes se conectam, se imbricam no Estado. (FONTES, 2008, p.16).

Este argumento de Fontes expressa a sua preocupação com o fato de que a concepção de sociedade civil como “virtuosa” impede as classes subalternas de visualizarem que os empresários também integram a sociedade civil e historicamente funcionam como aparelho privado de hegemonia, que, embora alimentassem um discurso de repulsa ao Estado (concepção liberal que polariza Estado e sociedade), atuavam como sociedade civil no sentido gramsciano. Esta idealização do conceito de

sociedade civil contribuiu para o apassivamento das lutas sociais, já que havia toda uma tentativa de velar o conflito. (Fontes, 2006).

A discussão travada por esta autora ajuda a refletir sobre em que medida a institucionalização da participação por meio da criação dos conselhos gestores e ONGs se constituiu numa cooptação de atores dos movimentos sociais na esfera estatal, contribuindo, também, para o apassivamento das lutas sociais protagonizadas por esses movimentos.

Logo, com estes instrumentos de participação instituídos pela Constituição Federal, além da questão do apassivamento, há que se problematizar, ainda, a legitimidade da representação política exercida por organizações da sociedade civil, visto que estas não foram eleitas por aqueles que dizem representar (tomando como referência a concepção originada em Hobbes de que o representante deve obter a autorização dos representados), sendo muitas vezes escolhidas pelo próprio poder executivo. Esta problemática, portanto, aponta para a necessidade de questionar a representatividade daqueles que são nomeados para exercer a função de representantes de determinado segmento da sociedade civil na gestão da coisa pública.

Diante das concepções aqui abordadas em relação às categorias participação, representação e sociedade civil, esta pesquisa faz a opção teórica pela abordagem histórico-crítica por compreender a participação como partilha de poder voltada para a concretização de um projeto de sociedade emancipador e por defender que a participação da sociedade civil na produção e acompanhamentos das políticas públicas juntamente com o Estado ocorra articulando a participação direta e a participação por representação com representatividade, isto é, no sentido do estabelecimento de vínculos constantes entre representantes e representados.

## **1.2 Plano de Ações Articuladas e seus vínculos político-conceituais**

O PAR consiste num instrumento da política nacional de educação e envolve uma série de documentos entre lei, resoluções, decretos, planos e documentos norteadores. Logo, para a sua caracterização, faz-se necessário a análise de tais documentos que aqui estão organizados em 4 eixos, segundo as suas características e finalidades apresentadas no quadro 01.

No eixo 01, constam documentos que tiveram como finalidade instituir a política nacional da qual se originou o PAR. O eixo 2 é composto de documentos normativos que regulamentaram o PAR. No eixo 3, constam os documentos, cujo objetivo fora proporcionar orientações para a elaboração e para o monitoramento do PAR, e o eixo 4 apresenta documentos com a finalidade de mobilizar a sociedade civil para o acompanhamento das ações previstas na política nacional que instituiu o PAR.

**QUADRO 01**  
**DOCUMENTOS QUE FUNDAMENTAM O PAR**

<b>EIXOS</b>	<b>DOCUMENTOS</b>	<b>DATA</b>	<b>FINALIDADE</b>
01	- Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) - Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação	2007	Instituição de uma política educacional implementada por meio do PAR.
02	-8 Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)  -Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012	2007 a 2010  2012	Regulamentação da implementação do PAR.  Instituição do PAR como política de Estado
03	07 Documentos orientadores	2007 a 2015	Orientação da elaboração e do monitoramento do PAR.
04	-Todos Pela Educação Rumo a 2022 - Plano Nacional de Mobilização Social pela Educação	2007  2008	Mobilização da sociedade civil
<b>TOTAL</b>			20 documentos

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do site [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

A partir da classificação destes documentos em eixos, fez-se a seleção daqueles que abordam a participação e representação para a análise de qual abordagem teórica fundamenta as concepções presentes nestes documentos. A seguir serão analisados cada um dos eixos apresentados no quadro e seus respectivos documentos.

**Eixo 01** – O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso todos Pela Educação.

O PDE foi apresentado pelo então Ministro da Educação, Fernando Haddad no livro *Plano de Desenvolvimento: razões, princípios e programa, publicado em 2007*. Este plano está fundamentado em 6 pilares, a saber: I) visão sistêmica da educação, II) territorialidade, III) desenvolvimento, IV) regime de colaboração, V) responsabilização e VI) mobilização social. Destes pilares, o regime de colaboração, a responsabilização e a mobilização social são os que estão estritamente relacionados aos objetivos propostos neste trabalho.

Segundo o Ministro da Educação, os propósitos deste Plano tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável.

O Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. (BRASIL, 2007, p.11).

O autor explicita neste livro que o PDE proporcionou uma revisão do papel da União em matéria de educação, fazendo com que esta assumisse maiores compromissos além dos definidos na Constituição Federal de 1988 (CF), quais sejam as funções redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Isto porque ofertou aos entes federados “instrumentos eficazes de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública” (BRASIL, 2007, p. 12).

O PDE, desde o seu surgimento, tem sido objeto de estudo de diversos autores que discutem políticas públicas educacionais, dentre os quais se destacam: Araújo (2007), Saviani (2007), (2009), Krawczik (2008) e Nadi et. all. (2010). Estes estudos têm em comum a crítica a esta política por assumir princípios neoliberais e trazer algumas consequências para o âmbito da educação. Porquanto, embora estes autores tenham denunciado a forma como o PDE foi imposto, desconsiderando o PNE então em vigor no ano do seu lançamento, esta política conservou vários dos programas e ações do Governo Fernando Henrique Cardoso, tendo como especificidade a influência de organismos privados, como bem aborda Araújo (2007). Ou seja, o fato de

o PDE ter sido imposto e ter desconsiderado o PNE vigente não significou uma ruptura com a lógica neoliberal que orientou as políticas brasileiras desde o Governo Collor.

Dermeval Saviani foi um dos primeiros teóricos a se manifestar sobre o PDE a convite do Centro de Estudos Educação & Sociedade (CEDES) por meio da Revista Educação e Sociedade em 2007. Posteriormente, em 2009, este autor publicou o livro “PDE –Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC”, que está dentre as referências que fundamentam esta pesquisa. Nestes trabalhos, Saviani busca desvendar a lógica que sustenta a elaboração do PDE, discorre sobre as razões e princípios apresentados pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad e tenta compreender a singularidade desse Plano, inclusive questionando se se trata mesmo de um plano em relação aos planos anteriores, mais precisamente o Plano Nacional de Educação vigente na época em que o PDE foi lançado.

Saviani (2009, p. 05) caracteriza o PDE como “um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” e, segundo ele, no contexto do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, coube a cada ministério apresentar ações para compor este programa. Assim, o MEC apresentou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), juntamente com as ações e programas que já existiam voltados para a Educação Básica (em todos os seus níveis e modalidades) e a educação superior.

Em relação ao regime de colaboração, o referido autor ressalta que o município é lócus privilegiado para o desenvolvimento das políticas e o PAR o meio pelo qual os gestores municipais são responsabilizados pela qualidade do ensino.

De fato, os entes da federação, em especial os municípios, tornaram-se reféns da União por meio de seu caráter avaliador e regulador. O regime de colaboração na concepção apresentado no PDE, além de ter um sentido restrito, apresenta-se de forma harmoniosa e mecânica, dissociado do sistema político mais amplo e de seus conflitos.

Em crítica ao exaltado regime de colaboração, Arroyo (2013) chama atenção de que é preciso pensar o sistema educacional, situando-o no sistema político, e enxergar seus tensionamentos. Isto significa que a ineficiência, fragilidade e vulnerabilidade do regime de colaboração entre os entes federados nas políticas públicas educacionais devem ser avaliadas para além do âmbito dos sistemas educacionais, pois não se trata de um problema conjuntural, nem deste ou daquele programa (educação, por exemplo), mas de um problema estrutural de organização do poder.

A partir da crítica de Arroyo e de Saviani, evidencia-se a superficialidade com a qual o regime de colaboração é tratado no PDE, concebido como:

(...) simples divisão de tarefas, que se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido. (BRASIL, 2009, p.11).

Esta forma de abordar o regime de colaboração como uma simples divisão de tarefas mascara toda a complexidade que advém desta forma federativa de organizar o Estado brasileiro. A articulação entre a União e os entes federados não constitui tarefa simples, muito menos não se constrói apenas com regras e metas transparentes e com controle social.

Para compreender o regime de colaboração entre a União, estados, municípios e Distrito Federal, faz-se necessário compreender em que consiste o federalismo. Silva (2001, p. 103) assim o define:

*O federalismo*, como expressão do Direito Constitucional, nasceu com a Constituição norte-americana de 1787. Baseia-se na união de coletividades políticas autônomas. Quando se fala em federalismo, quer-se referir a uma *forma de Estado*, denominada *federação* ou *Estado federal*, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político constitucional, autonomia federativa.

Assim, o federalismo se distingue, por exemplo, de um Estado unitário, no qual existe uma unidade no sistema jurídico, uma centralização na execução das leis e os entes subnacionais (Estados e municípios) são apenas executores das determinações da União, não havendo nenhum espaço para a autonomia dos referidos entes.

No Brasil, esta forma de organização política e administrativa do Estado foi ratificada pela Constituição Federal de 1988, que estabelece um equilíbrio entre a soberania da União e autonomia dos governos subnacionais, que não prescinde da coordenação geral da União.

Em relação a isto, Dourado (2013) expõe a realidade da organização federativa do Estado brasileiro, o tensionamento entre a soberania da União e a autonomia dos entes, as competências de exclusividade da União e as que são comuns entre os entes federados. Em se tratando da educação, a LDB nº 9394/96 define claramente que o

direito à educação deve ser garantido pelo Estado e deixa definidas quais as competências de cada um na garantia deste direito.

O PDE anuncia que parte da crítica às lacunas deixadas pelo PNE (2001), dentre elas, o fato deste ter apresentado diagnóstico, objetivos e metas, sem ter delineado estratégias de ação de modo a tornar-se exequível. Além disso, o MEC aponta como falhas nas políticas públicas educacionais de governos anteriores, cinco formas de oposição: 01 - entre educação básica e ensino superior, 02 - educação infantil e os ensinos fundamental e médio, 03 - ensino médio e educação profissional, 04 - alfabetização dissociada da educação de jovens e adultos (EJA), 05 - educação regular e educação especial.

A crítica presente no PDE às políticas educacionais anteriores é pertinente, visto que em toda a década de 1990 o foco esteve sempre voltado para o Ensino Fundamental. O indicador disto é o fato de que o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental), como o próprio nome indica, não contemplou a educação infantil e o ensino médio. No entanto, o PNE de 2001 previa 26 metas para a Educação Infantil que foram negligenciadas pelo Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A única ação do PDE destinada para esta etapa foi o Proinfância, que prevê recursos federais, via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para financiar a construção, ampliação e melhoria das instalações escolares. Isto se constituiu num grande avanço, como também, a transformação do Fundef em Fundeb (Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica), incluindo assim a educação infantil e o ensino médio.

Desta forma, em meio às contradições que o condicionam, o PDE é anunciado pelo então Ministro da Educação Fernando Haddad como um plano que pretende superar as falsas oposições por meio de uma visão sistêmica de educação, concebida por ele como uma unidade da creche à pós-graduação, com a articulação entre as políticas voltadas para cada uma das etapas e modalidades da educação de modo que se reforcem reciprocamente (BRASIL, 2009).

O PDE, embora tenha sido acolhido por alguns setores organizados, também encontrou resistência entre diversos organismos da sociedade civil, pois, ainda que o governo não tenha possibilitado a participação dos movimentos sociais, dos sindicatos e organismos educacionais na sua elaboração, estes não deixaram de se posicionar e lutar contra a proposta neoliberal de educação que orienta tal política educacional. Esses posicionamentos estão expressos na carta aberta feita pela Confederação Nacional dos

Trabalhadores em Educação (CNTE, 2010), na Cartilha do Comitê Nacional em Defesa dos 10% do Produto Interno Bruto ( PIB) para a Educação Pública Já!(s/d) e na Cartilha do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro (BARÃO, 2011), os quais, além de exporem a crítica ao PDE, apresentam suas propostas para a política educacional brasileira.

O PDE também não considerou a proposta das entidades sindicais que, por sinal, fora apoiada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) antes deste ascender ao poder. Pelo contrário, como bem ressalta Saviani (2007), em vez de se apoiar na luta histórica dos educadores, o governo se aliou aos empresários, inclusive incorporando suas propostas no Decreto Presidencial Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.

Segundo o documento do PDE:

O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2007).

Inquieta a justificativa utilizada para ratificar o PAR, que por sua vez é a mesma que endossa o PNE: dar um caráter republicano às políticas, protegendo-as das descontinuidades. Paradoxalmente o PAR foi fruto de uma política de governo que desconsiderou o processo de discussão e o Plano fruto desse processo, ou seja, as descontinuidades (fazendo uso do trocadilho) são uma constante nas políticas públicas brasileiras.

Em relação aos pilares mobilização social e responsabilização referentes ao PDE, o segundo é visto como decorrência do primeiro, pois a responsabilização está associada à avaliação externa, ou seja, os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que antes eram amostrais, passaram a ser amplamente divulgados também por rede de ensino e por escola, assim como os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Dessa forma, o MEC apela para que a sociedade civil acompanhe os resultados das avaliações e a evolução das metas do Ideb a fim de que a comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política se responsabilizem pela qualidade da 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. Desse modo, a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado. (BRASIL 2007, p. 11).

Em relação ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, Ferreira (2014) expõe que um dos fatores que levou à criação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi o fato de o então presidente do FNDE, Daniel Balaban, ter verificado, através de estudos, o círculo vicioso da desigualdade no atendimento às demandas dos municípios. Isso porque aqueles que apresentavam projetos ao FNDE a fim de obterem recursos eram sempre os mesmos, uma vez que se apresentavam mais dotados de capacidade técnica e tinham mais condições financeiras para contratar consultorias com o objetivo de elaborar tais projetos.

A forma como o Plano de metas foi produzido revela o seu caráter centralizador e impositivo, pois, segundo a consultora do MEC, em fevereiro de 2007, reuniu-se uma equipe composta por representantes do MEC, FNDE, INEP, organização das Nações Unidas para a Educação, ciência e Cultura (Unesco) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância ( Unicef). Um total de 10 pessoas empenhadas em preparar o documento que se constituiu, posteriormente, como precursor do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007 e da Resolução FNDE n. 029/2007.

O Plano de Ações Articuladas foi instituído pelo referido Decreto que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso de Todos Pela Educação. No capítulo VI, que trata da Assistência técnica e financeira da União. No Artigo 8º, parágrafo 1º, reza que “o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica será feito a partir da adesão dos entes federados ao Compromisso” (BRASIL, 2007, p. 02). Esta adesão implica em comprometer-se a implementar as 28 diretrizes instituídas pelo Decreto e os principais critérios para o atendimento prioritário é o IDEB, as possibilidades de incremento deste índice e a capacidade técnica e financeira do ente apoiado.

Este apoio do MEC, operacionalizado mediante o PAR, contempla os eixos, a saber: 1- gestão educacional, 2-formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, 3- recursos pedagógicos e infraestrutura física. A seção II do capítulo IV deste Decreto é destinada ao PAR, que, no artigo 9º, é definido como: (...) “o conjunto

articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.” (BRASIL, 2007, p. 02).

O Plano de Metas apresenta 28 diretrizes, às quais os entes da federação se comprometem ao efetuar a adesão ao Decreto. Dentre estas diretrizes, há seis voltadas para o incentivo à mobilização e à participação da sociedade civil no acompanhamento e fiscalização da execução das metas. Neste sentido, o PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação associam a participação e a mobilização social à ideia de responsabilização. Ou seja, participar é verificar se as escolas e o governo estão ou não cumprindo metas para elevar o Ideb.

Assim como Saviani (2009), Shiroma, Garcia e Campos (2011), atentam para o fato de que o PDE assimilou as proposições do movimento Todos Pela Educação apresentadas no documento homônimo (Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação). Tal documento expressa a recomposição da agenda empresarial para o campo da educação, antecipando e pautando a agenda governamental: “os empresários reafirmam o papel do Estado, redefinindo, no entanto, o sentido e o significado da educação pública.” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p.226 e 227). Trata-se, nas palavras de Neves (2005), da emergência de uma nova “pedagogia da hegemonia” ou, como abordam Evangelista e Leher (2012, 13), a pedagogia do capital.

#### **Eixo 02 – Documentos normativos que dispõem sobre a implementação do PAR**

Após a publicação do Decreto que instituiu o Plano de Metas, foram exaradas várias Resoluções para regulamentar o apoio financeiro da União aos entes federados por meio do (FNDE) e somente no ano de 2012 foi exarada a lei federal que instituiu o PAR, conforme apresenta o Quadro 02.

### **QUADRO Nº 02**

#### **DISPOSITIVOS NORMATIVOS QUE REGULAMENTAM O PAR**

Nº DO DOCUMENTO	TIPO	MATÉRIA	DATA EM QUE FOI EXARADA
Nº 29	Resolução	Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Plano de Metas do PDE, no exercício de 2007.	20 de junho de 2007
Nº 47	Resolução	Altera a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho	20 de setembro de

		de 2007	2007
Nº 46	Resolução	Altera a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007	31 de outubro de 2008
Nº 53	Resolução	Aprova o Manual de Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.	29 de outubro de 2010
Nº 15	Resolução	Aprova o critério de utilização dos resultados do Levantamento da Situação Escolar (LSE) como exigência para a aprovação das ações de apoio da União aos entes federativos que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.	07 de junho de 2010
Nº 15	Resolução	Fixa os percentuais de contrapartida para as transferências de recursos financeiros realizados pelo FNDE.	29 de março de 2011
Nº 23	Resolução	Altera a Resolução CD/FNDE Nº 29 de 20 de junho de 2007	16 de maio de 2011
Nº 34	Resolução	Altera a Resolução nº 15, de 7 de junho de 2010	8 de julho de 2011
Nº12.695	Lei	Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas e dá outras providências	25 de julho de 2012

Fonte: Elaborado pela autora por meio de levantamento dos dados do site [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

Destas Resoluções, são destacadas neste trabalho apenas as duas do ano de 2007, por serem as únicas que se relacionam diretamente com os objetivos desta pesquisa. As demais tratam especificamente de questões de operacionalização do financiamento das ações em regime de colaboração entre os entes da federação e a União.

A Resolução CD/FNDE nº 29/ 2007(Comissão Deliberativa do FNDE) determina que o apoio da União se dará por meio de projetos e ações no âmbito do Plano de Metas com caráter suplementar, realizadas em regime de colaboração com os entes da federação priorizados neste documento.

A referida Resolução ainda determina que aos Secretários de Educação dos municípios priorizados, dentre outras atribuições, cabe garantir a participação representativa da sociedade civil na formulação e no acompanhamento da implementação do (PAR). Este acompanhamento deverá ser realizado pelo Conselho Municipal de Educação (CME), onde o mesmo existir, ou por um Comitê Local do Compromisso.

A Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007 foi alterada pela Resolução nº 47, de 20 de setembro de 2007, retirando do município a opção de colocar o CME para atuar, ao invés de exigir a criação do Comitê Local. Nota-se a insistência dos

documentos relativos ao PAR em ressaltar a responsabilidade do Secretário de Educação em garantir a participação representativa da sociedade civil no acompanhamento das ações do PAR.

No ano de 2012, foi aprovada a Lei nº 12.695, que dispõe, dentre outros aspectos, sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. A partir de então, o que era instituído por Decreto Presidencial passou a ser definido por lei, contribuindo assim para dar ao PAR um caráter de política de Estado<sup>8</sup>.

### **Eixo 03 – Documentos técnicos que orientam o PAR**

No 3º eixo estão os documentos elaborados pelo MEC com a finalidade de proporcionar orientação às secretarias de educação sobre a elaboração e o monitoramento do PAR. Foram vários documentos norteadores como mostra o quadro a seguir.

#### **QUADRO Nº 03 DOCUMENTOS ORIENTADORES SOBRE ELABORAÇÃO E O MONITORAMENTO DO PAR**

<b>DOCUMENTO</b>	<b>CONTEÚDO</b>
Indicadores Demográficos e Educacionais (IDE)	Apresentam um conjunto de tabelas com dados demográficos e educacionais para cada município, estado e Distrito Federal, com o objetivo de auxiliar os entes federados a conhecerem melhor o perfil de suas respectivas populações e redes de ensino.
Guia Prático de Ações do PAR Municipal	Nesse documento estão os programas disponibilizados pelo Ministério da Educação e suas autarquias, com ações de assistência técnica e/ou financeira do MEC e que podem ser solicitados pelos municípios em seus respectivos planos, além de subações com execução pelo próprio município.
Manual de Elaboração do PAR Estadual (PAR 2011-2014):	Contém orientações sobre todos os aspectos importantes e os principais procedimentos para a elaboração do PAR.
Instrumento Diagnóstico - PAR Municipal 2011-2014	A aplicação desse instrumento tem caráter participativo, visando promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal para coleta de informações quantitativas e qualitativas.
Manual de Elaboração do PAR Municipal (PAR 2011-2014)	Contém orientações sobre todos os aspectos importantes e os principais procedimentos para o trabalho a ser realizado.
Manual técnico-	Subsídio para o Monitoramento do PAR, este instrumento que se

<sup>8</sup>Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (OLIVEIRA, 2011 p. 329).

operacional do módulo de monitoramento do PAR	configura como uma ferramenta para auxiliar os usuários no comando das funções, oferecendo um leque de opções a serem selecionadas de acordo com a realidade de cada ente.
Questões importantes sobre o preenchimento do par municipal 2011 – 2014	Apresenta orientações passo-a-passo de como elaborar o PAR.

Fonte: elaborado pela autora por meio de levantamento de dados no site [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

Todos estes documentos apresentam conteúdos de cunho técnico sobre como a equipe local e o comitê local devem elaborar e monitorar o PAR. Nota-se que, dos 7 documentos, 4 foram publicados no período da segunda vigência do PAR. Nestes documentos predominam uma linguagem instrucional que orienta cada etapa do processo de construção e do monitoramento do PAR. Tendo em vista os objetivos deste capítulo, não se pretende aqui analisar minuciosamente cada documento, mas sim, analisar a concepção de participação e de representação, categorias de análise desta pesquisa.

Dessa forma, destacam-se 4 documentos que tratam ou apenas mencionam as categorias supracitadas:

- *Instrumento Diagnóstico - PAR Municipal 2011-2014*
- *Guia Prático de Ações do PAR Municipal*
- *Manual técnico-operacional do módulo de monitoramento do PAR*
- *Questões importantes sobre o preenchimento do PAR municipal 2011 – 2014*

O primeiro documento *Instrumento Diagnóstico - PAR Municipal 2011-2014* tem como finalidade promover uma análise participativa da situação educacional na rede municipal, para coleta de informações quantitativas e qualitativas. Segundo este documento:

A gestão que prioriza a qualidade da educação pública ofertada deve ter sua prática assentada no planejamento, na mobilização social, na participação democrática, na cidadania, no orçamento público, no financiamento e na absorção de programas indutores da qualidade da educação. (BRASIL, 2011, p. 02).

Percebe-se que o documento elenca a participação e a mobilização social como dois dos critérios para o alcance da qualidade da educação.

O segundo documento é o *Guia Prático de Ações do PAR Municipal*, o qual foi elaborado para orientar a definição de ações que iriam compor os Planos de Ações Articuladas dos municípios para o período de 2011 a 2014. Em relação à concepção de participação e representação, este documento apresenta na dimensão 01 (Gestão Educacional) uma lista com inúmeras ações por área que estão voltadas para a participação de atores da comunidade escolar e da sociedade civil na gestão do sistema municipal de ensino e da escola, bem como ações voltadas para a parceria entre a escola e setores da comunidade. Dentre as ações destacam-se:

- Construção, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação;
- Atuação do Conselho Municipal de Educação (CME);
- Funcionamento de conselhos escolares (CE);
- Construção, acompanhamento e avaliação do projeto pedagógico (PP) nas escolas;
- Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE);
- Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso;
- Critérios para escolha da direção escolar.

Estas ações focam na criação ou no fortalecimento de instrumentos de participação tanto no âmbito do sistema de ensino quanto no âmbito escolar.

O terceiro documento é o *Manual técnico-operacional do módulo de monitoramento do PAR*, que trata a participação da seguinte forma: “Outro aspecto relevante do PAR é o seu processo de elaboração, ou seja, um processo plural, democrático e participativo, que conta com gestores, representantes da sociedade civil e educadores locais.” (BRASIL, 2009, p. 03). Já este documento ressalta a importância do caráter democrático e participativo no processo de elaboração do PAR.

O quarto documento intitula-se *Questões importantes sobre o preenchimento do PAR municipal 2011 – 2014* e define qual o papel da equipe local e do comitê local, quais representações devem compor estes coletivos, e deixa claro que “o PAR é um instrumento que privilegia a ação participativa, que não deve ser elaborado e preenchido

por apenas uma pessoa, seja ela um técnico da secretaria de educação ou agente contratado para esse fim.”

Ao estabelecer diferenças entre a finalidade da equipe local e do comitê, este documento deixa claro que a equipe local tem a função de elaborar e monitorar o PAR e o comitê local tem como atribuição a mobilização social, cuja definição no documento é a seguinte:

A mobilização social deve ser pautada pela articulação institucional, mobilização popular, produção e disseminação de conhecimento e comunicação. Por meio da articulação institucional, há a construção de alianças e parcerias com diversas organizações e movimentos nacionais e internacionais. Busca-se, ainda, envolver estudantes, profissionais de Educação, familiares, cidadãos em mobilizações locais e nacionais. Por último, com a mobilização social pretende-se estimular a afirmação do protagonismo da população na luta pela educação de qualidade. (BRASIL, 2014, p. 06).

#### **Eixo 04 – Documentos que abordam a mobilização da sociedade civil**

O 4º eixo apresenta documentos que abordam a importância da mobilização da sociedade civil para o cumprimento das metas do PDE como demonstra o Quadro nº 04.

#### **QUADRO Nº 04 DOCUMENTOS SOBRE A MOBILIZAÇÃO SOCIAL NO PAR**

<b>DOCUMENTO</b>	<b>ASSUNTO</b>	<b>AUTORES</b>
1.Plano Nacional de Mobilização pela Educação	Chamado do Ministério da Educação (MEC) à sociedade para o trabalho voluntário de mobilização das famílias e da comunidade pela melhoria da qualidade da educação brasileira.	Governo Federal em parceria com a sociedade civil
2.Todos Pela Educação rumo a 2022	Apresenta dez mensagens para ajudar o Brasil a alcançar, até 2022, as cinco metas de qualidade do Compromisso Todos pela Educação.	Movimento Todos pela Educação

Fonte: Elaborado pela autora

O Plano Nacional de Mobilização Social Pela Educação é uma iniciativa do Governo Federal que conta com o apoio das seguintes instituições: Igrejas Cristãs,

outras denominações religiosas, Federação Israelita, Religiões de Matriz Africana; Empresas: Arcelor Mittal, Bradesco CCPR – Consórcio Camargo Corrêa Promon, Camargo Corrêa, Grupo Santander, Natura, Vale, Votorantim, Itaú, Walmart, Planeta Educação, Unesco; ONGs e entidades de representação: Associação dos Moradores de Chapéu Mangueira, Babilônia e Rocinha, Comunidade Educativa (CEDAC); Compromisso Campinas pela Educação, Federação dos Bandeirantes do Brasil, Fórum Nacional DCA – Direito das Crianças e Adolescentes, Instituto Crescer, Projeto OCA, Instituto Eco Futuro, Instituto Olhar Cidadão, Instituto Razão Social, Memória Lélia Gonzalez, Todos pela Educação, Essor (Associação de Solidariedade Internacional); Sistemas de Educação: UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação, Fórum dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, ABMP – Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Criança e do Adolescente.

O PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação fazem um forte apelo a toda a sociedade civil para que se mobilize em torno da qualidade da educação e, para tanto, lança mão de vários instrumentos. O PNMSE é um destes instrumentos juntamente com o blog intitulado Mobilização Social pela Educação, plano que foi lançado em maio de 2008 e se apresenta com o seguinte enunciado: “Este documento é resultado do chamado do Ministério da Educação à sociedade para um trabalho voluntário de mobilização das famílias e da comunidade pela melhoria da qualidade da educação brasileira”. (BRASIL, 2008, p.1).

Este enunciado visivelmente coaduna com a análise traçada na primeira seção deste capítulo. Trata-se de uma das estratégias da pedagogia da hegemonia, a qual “propõe-se a estimular um tipo de participação que, fortemente relacionada ao conceito gramsciano de catarse, tenta incentivar movimentos caracterizados por soluções individuais.” (NEVES; SANT’ANNA, 2005, p.35). Nesse contexto, os indivíduos são concebidos como “atores sociais” cuja participação não está associada a um projeto político, mas, sim, voltada para a coesão cívica.

Como aborda Shiroma (2011, p. 227 ), ao problematizar as reformas educacionais no Brasil sob a égide dos empresários e dos organismos multilaterais, uma das soluções para a crise educacional é a “responsabilização de todos os “atores sociais” pela efetivação das mudanças necessárias”.

O Plano Nacional de Mobilização Social pela Educação sugere como agentes mobilizadores ou atores-chave: dirigentes de instituições e empresas, dirigentes de

entidades de representação, profissionais liberais, trabalhadores, grupos voluntários para trabalhos sociais, ONGs e voluntários em geral. E, como público-alvo (a ser mobilizado): famílias e membros das comunidades. As prioridades para a mobilização são as comunidades no entorno de escolas com os mais baixos IDEB, os municípios considerados prioritários pelo seu baixo IDEB e periferias das capitais e grandes cidades.

Este plano consiste numa orientação às lideranças (pessoas ou instituições) dos diversos segmentos sociais e voluntários para atuar como mobilizadores com as seguintes atribuições: dialogar com os públicos de interesse sobre a importância da educação e promover atividades que contribuam para a melhoria da qualidade da educação.

O documento em questão fundamenta-se nas chamadas boas práticas<sup>9</sup> encontradas em escolas públicas cujos alunos têm alcançado boas notas nas avaliações do MEC e por isso aconselha: “(...) é importante que todas as escolas adotem essas diretrizes. Isso vai garantir que crianças e jovens brasileiros tenham melhores oportunidades ao longo da vida.” (BRASIL, 2008, p.01).

A Estratégia de Ação proposta pelo plano apresenta três pontos fundamentais: Diretrizes, Atividades e Sugestões de Implementação. A ideia é que as lideranças e voluntários organizem um plano de ação pautado nestes três pontos de forma mais detalhada, especificando os agentes mobilizadores, o público a ser mobilizado, as oportunidades de onde e quando trabalhar determinada atividade, recursos necessários, metas e prazos. Este Plano apresenta também um quadro com as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação acompanhadas de sugestões de como implementá-las.

Todo o texto do Plano Nacional pela Mobilização Social pela Educação é permeado pela lógica neoliberal de Terceira Via, a qual busca o consenso dos governados através de vários aparelhos privados de hegemonia, com o apelo cívico e com uma política colaborativa, na qual a participação se traduz em partilha de responsabilidade e não de poder.

O segundo documento deste eixo, diferente dos anteriores, não fora produzido após o lançamento do PDE e o Plano de Metas; na verdade, esta política foi fortemente influenciada por ele e pelo Movimento de mesmo nome: Todos Pela Educação Rumo a

2022, produzido pelo Movimento Todos Pela Educação<sup>9</sup>. Este movimento foi fundado em 2006 e apresenta-se como um movimento da sociedade brasileira, plural e apartidário que tem como missão contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade.

Evidencia-se que este movimento, visando organizar a vontade coletiva para tornar seu projeto hegemônico, conclamou o governo e a população brasileira para um pacto pela educação a fim de trabalhar em função da sua eficácia e da eficiência, com vistas à formação de um tipo de trabalhador competente. E, para impor as suas premissas como verdade, o referido Movimento lançou o documento “Todos pela Educação: rumo a 2022”, no qual apresenta 10 mensagens que são defendidas como a solução para os problemas da educação no Brasil:

Se compreendidas, aceitas e postas em prática, estas mensagens poderão mudar a face da educação em nosso país. As mensagens são dirigidas a todos aqueles que podem contribuir para a difusão, em todos os segmentos da vida social, de um jeito novo de ver, sentir e cuidar da educação.

Têm como público-alvo, primordialmente, profissionais de comunicação, – mas também todos aqueles que, no seu cotidiano, são ouvidos por um número considerável de pessoas. (...) Além desses, poderão fazer uso deste guia todos aqueles que se disponham a introduzir estas mensagens na sensibilidade e na consciência das pessoas, dos grupos, das organizações, das comunidades, enfim, da sociedade como um todo. “(TPE, 2006, p 3)

Percebe-se que a estratégia adotada pela classe dominante é, nas palavras de Bourdieu (1998), “inculcar” as mensagens, através de diferentes profissionais e de diferentes meios de comunicação, desenvolvendo um trabalho minucioso de doutrinação simbólica, produzindo uma crença que admite como natural aos seus interesses privados

---

<sup>9</sup> Os nomes e organismos que compõem o Movimento Todos pela Educação, dentre outros, são: Millú Villela (Presidente do Instituto Faça Parte e Brasil Voluntário), Viviane Senna (Instituto Airton Senna), Wanda EngelAduan (Presidente do Instituto Unibanco), Jorge Gerdau Johannpeter (Instituto Gerdau), Ana Maria dos Santos Diniz (Instituto Grupo Pão de Açúcar), Antonio Jacinto Matias (Fundação Itaú Social), Beatriz Johannpeter (Instituto Gerdau), Denise Aguiar Alvarez (Diretora Fundação Bradesco), José Francisco Soares (Conselho Consultivo do INEP e membro do Conselho Técnico do INEE (Instituto Nacional para La Evaluación de La Educación) – movimento que teve em sua base pessoas que atuaram no governo, como o ex-ministro Fernando Haddad, o ex-presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Reynaldo Fernandes, os dois últimos ex-Secretários de Educação Básica do MEC, Maria do Pilar Lacerda e Cesar Callegari.

de sustentação do capital. Dessa forma, o TPE reorganiza os papéis dos sujeitos que antes eram usuários dos serviços educacionais, mas, com esse pacto, passam a ser considerados como cidadãos participativos que terão a incumbência de, juntamente com o Estado, responsabilizar-se pela qualidade da educação ofertada na escola. Esta é uma defesa da Terceira Via: nova relação entre Estado e Sociedade

Diante destas estratégias utilizadas pelo TPE através de seus intelectuais orgânicos, infere-se que o mesmo atua como o que Gramsci denominou de partido político, posto que este Movimento organiza a vontade coletiva e se utiliza de diversos aparelhos para difundir a sua ideologia, criando assim o consenso, já que partido não se restringe necessariamente às siglas partidárias, mas à forma como homens se constituem e se organizam para tornar seu projeto hegemônico.

Importante evidenciar a presença dos princípios da Terceira Via na política do PDE, pois esta abordagem parte da crítica à excessiva burocratização e ineficiência do Estado para defender a sua reinvenção a partir da adoção da lógica empresarial e da parceria com a sociedade civil. Então, a esta participação dos empresários nas políticas públicas subjaz a defesa de seu projeto e a supervalorização da parceria com a sociedade, no sentido de desenvolver nela o sentimento de solidariedade e de auto-organização de modo que ela possa responsabilizar-se pelo rumo das políticas.

## CAPÍTULO 2

### A EDUCAÇÃO EM AMÉLIA RODRIGUES E A MOBILIZAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO DO PAR

*“Como Friederich Hebbel, acredito que "viver significa tomar partido".  
Não podem existir os apenas homens, estranhos à cidade.  
Quem verdadeiramente vive não pode deixar de ser cidadão, e partidário.”  
Antonio Gramsci<sup>10</sup>*

Este capítulo tem como objetivo contextualizar o município de Amélia Rodrigues em seus aspectos sócio-educacionais e analisar a atuação dos sujeitos no processo de mobilização da sociedade civil para a elaboração do PAR, no período de 2007 a 2010 e no processo de reelaboração, na segunda vigência que corresponde ao período de 2011 a 2014.

Para tanto, apresenta-se, inicialmente, uma caracterização do município de Amélia Rodrigues no tocante a dois aspectos: primeiro, nos seus aspectos histórico, geográfico, social, econômico e educacional; segundo, em relação à organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino. Posteriormente, os achados da pesquisa referentes aos dois períodos de vigência do PAR são apresentados e analisados por eixos temáticos. O primeiro eixo é a *mobilização para a elaboração do PAR* que aborda desde o processo de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, às estratégias utilizadas pela gestão do Sistema de Ensino para mobilizar a sociedade civil e a comunidade escolar para a elaboração do PAR municipal. Além destes itens, esta seção apresenta a caracterização da composição dos coletivos que atuaram no PAR que são a Equipe Local (responsável pela elaboração e monitoramento do PAR) e o Comitê Local (responsável por mobilizar a sociedade civil para o acompanhamento das metas).

A análise do processo da primeira elaboração do PAR foi feita a partir das fontes orais, tendo em vista que as atas das reuniões da equipe local não foram encontradas. Foram entrevistados quatro membros desta equipe por meio da técnica de entrevista semiestruturada e gravada. A análise da segunda vigência foi feita a partir da análise das

---

10 Texto retirado do livro “Convite à Leitura de Gramsci”. Tradução: Pedro Celso Uchôa Cavalcanti. Transcrição de: Alexandre Linares disponível em <https://www.marxists.org/portugues/gramsci/1917/02/11.htm>.

atas de reuniões e também das entrevistas. Os sujeitos da pesquisa foram identificados por numeração, a fim garantir o anonimato dos mesmos.

## **2.10 município de Amélia Rodrigues: aspectos sócio-demográficos e educacionais**

O município de Amélia Rodrigues está localizado no Recôncavo Baiano, distante da capital, Salvador, 80 quilômetros e de Feira de Santana 27 km. Seu território é cortado pela rodovia BR 324, tendo como municípios limítrofes: Santo Amaro da Purificação (Sul e Oeste), São Sebastião do Passé (Sudeste), Terra Nova (Leste) e Conceição do Jacuípe (Norte). A área territorial do município é de 153,20Km<sup>2</sup> e sua divisão política consta da sede, Amélia Rodrigues, e os distritos de Inhatá e Mata da Aliança. (IBGE CIDADES, 2016).

O relevo é constituído de baixos tabuleiros e colinas do Recôncavo, o tipo climático é úmido e a temperatura média anual é de 25<sup>0c</sup>. A hidrografia consta dos rios Traripe, Preto e Pinum (nome que identifica o rio Jacuípe no município). (AMÉLIA RODRIGUES, 2015).

Amélia Rodrigues tornou-se município a partir da sua emancipação política do município de Santo Amaro da Purificação, em 20 de outubro de 1961, sendo instalado em 7 de abril de 1963, por meio da Lei Estadual nº 1.533. Seu nome é uma homenagem à poetisa, jornalista e educadora Amélia Augusta do Sacramento Rodrigues<sup>11</sup> (AMÉLIA RODRIGUES, 1988), donde deriva, também, o adjetivo gentílico de ameliense, para os nascidos no município.

No ano de 2011, a Região Metropolitana de Feira de Santana foi instituída pela Lei complementar estadual da Bahia nº35, logo o município de Amélia Rodrigues passou a integrá-la, juntamente com os municípios de Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, São Gonçalo dos Campos e Tanquinho, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum, conforme o Artigo 1º desta Lei. (WIKISOURCE, 2016).

---

<sup>11</sup>Amélia Augusta do Sacramento Rodrigues nasceu na Fazenda Campos, freguesia de Oliveira dos Campinhos, a 26 de maio de 1861. Faleceu aos 65 anos de idade, no dia 22 de agosto de 1926, deixando a marca de um trabalho inigualável, tanto na Educação, como na Literatura e Assistência Social. (AMÉLIA RODRIGUES, UMA MULHER, UMA CIDADE).

Em 2010 o município possuía, aproximadamente, 25.190 habitantes e densidade demográfica de 145,20 hab./Km<sup>2</sup>, (IBGE CIDADES, 2016). Por meio dos dados descritos na Tabela 01 nos aproximamos de aspectos do desenvolvimento sócio-político e econômico deste município, os quais nos ajudarão, também, a caracterizar o contexto local.

**TABELA 1**  
POPULAÇÃO TOTAL, POR GÊNERO, RURAL/URBANA –  
AMÉLIA RODRIGUES – BA 1991, 2000, 2010

<b>População</b>	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
<b>População total</b>	22.984	100,00	24.392	100,00	25.190	100,00
<b>Homens</b>	11.364	49,44	12.035	49,34	12.283	48,76
<b>Mulheres</b>	11.621	50,56	12.357	50,66	12.907	51,24
<b>Urbana</b>	16.444	71,55	19.022	77,98	19.957	79,23
<b>Rural</b>	6.540	28,45	5.370	22,02	5.233	20,77

Fonte: IBGE: Censo Demográfico 1991, 2000 e 2010.

Conforme os dados expostos na Tabela 01, entre 1991 e 2000, a população do município cresceu a uma taxa média anual de 0,66%. Na década, a taxa de urbanização do município passou de 71,55% para 77,98%. Entre 2000 e 2010, a população de Amélia Rodrigues cresceu a uma taxa média anual de 0,32% e a taxa de urbanização do município passou de 77,98% para 79,23%. Este crescimento da população no município pesquisado deve-se à combinação de dois fatores: o aumento da natalidade e o aumento da migração. Amélia Rodrigues possui alto índice de gravidez entre adolescentes e jovens e além deste fator, embora o município esteja localizado entre a Região metropolitana de Feira de Santana e Salvador, ainda assim, algumas pessoas chegaram de outras cidades para instalar seu comércio, ou para trabalhar em pequenas indústrias no município ou em municípios vizinhos, tendo como consequência o aumento da população.

**TABELA 02**  
ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM)  
1991, 2000, 2010

	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal</b>	0,379	0,513	0,666
<b>Educação</b>	0,201	0,363	0,600
<b>Longevidade</b>	0,561	0,673	0,810
<b>Renda</b>	0,483	0,552	0,609

FONTE: Fonte: Plano Municipal de Educação de Amélia Rodrigues (2015, p. 23 e 24)

Como se pode observar, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é composto por indicadores de três dimensões: longevidade, educação e renda. O IDHM de Amélia Rodrigues era de 0,666, em 2010, o que contribuiu para situar esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699). A dimensão que mais contribuiu para o IDHM de Amélia Rodrigues foi Longevidade, com índice de 0,810, seguida de Renda, com índice de 0,609, e de Educação, com índice de 0,600.

**TABELA 03**

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL E SEUS COMPONENTES - AMÉLIA RODRIGUES – BA 1991, 2000, 2010

	1991	2000	2010
<b>IDHM Educação</b>	0,201	0,363	0,600
<b>% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo</b>	20,03	30,78	49,72
<b>% de 5 a 6 anos frequentando a escola</b>	52,27	90,86	99,48
<b>% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental</b>	13,84	39,90	84,48
<b>% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo</b>	9,53	17,77	51,80
<b>% de 18 a 20 anos com ensino médio completo</b>	4,76	9,06	27,93
<b>IDHM Longevidade</b>	0,561	0,673	0,810
<b>Esperança de vida ao nascer (em anos)</b>	58,64	65,37	73,59
<b>IDHM Renda</b>	0,483	0,552	0,609
<b>Renda per capita (em R\$)</b>	161,36	248,20	354,66

Fonte: IBGE CIDADES (2016)

Como se evidencia na Tabela 03, ocorreu uma ampliação do acesso à educação básica entre os anos de 1991 a 2010. Sabe-se que neste período houve uma intensa campanha voltada para a universalização do ensino, impulsionada pela Conferência de Educação para Todos, da qual o Brasil foi signatário e que previa uma série de ações com vistas à promoção do acesso à educação. Houve também a publicação da nova LDB nº9394/96, que regulamentou, dentre outros aspectos, a instituição dos sistemas de ensino, que em Amélia Rodrigues se deu no ano de 1997. Esta ação lhe proporcionou autonomia para organizar, normatizar e acompanhar o funcionamento das escolas que fazem parte de seu sistema de ensino, o que representa um avanço para o município. Além destes fatores, houve a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração, com a obrigatoriedade dos pais ou responsáveis em matricular as crianças com seis anos de idade.

Outro elemento importante para se pensar a realidade local refere-se aos indicadores de distribuição de renda. Como informado na Tabela 04, o município

apresentou no período uma diminuição da pobreza extrema e da pobreza. Dentre os fatores que contribuíram para a diminuição da pobreza pode-se citar as políticas sociais, como por exemplo: os Programas Bolsa Família, Minha Casa, Minha vida. No mesmo período de redução da pobreza, também se observou a expansão do comércio na cidade, favorecendo à oferta de empregos, o aumento das receitas do município e o acesso à renda.

**TABELA 04**  
RENDA, POBREZA E DESIGUALDADE - AMÉLIA RODRIGUES – BA 1991-2010

	1991	2000	2010
<b>Renda per capita (em R\$)</b>	161,36	248,20	354,66
<b>% de extremamente pobres</b>	36,82	21,46	11,26
<b>% de pobres</b>	69,41	47,81	28,19
<b>Índice de Gini</b>	0,53	0,56	0,49

Fonte: IBGE CIDADES (2016)

A tabela 05 apresenta os dados da matrícula na Rede Municipal de ensino de Amélia Rodrigues por níveis ofertados entre os anos de 2007 e 2014.

**TABELA 05**  
MATRÍCULA POR NÍVEL DE ENSINO  
REDE MUNICIPAL EM AMÉLIA RODRIGUES

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL		ENSINO FUNDAMENTAL		TOTAL
	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	
2007	181	930	2.070	911	4.092
2008	245	559	1.994	943	3.741
2009	287	843	1.945	906	3.981
2010	440	506	1.871	863	3.680
2011	490	475	1.817	673	3.455
2012	409	473	1.762	846	3.490
2013	369	454	1.668	940	3.431
2014	324	427	1.532	1.030	3.313

Fonte: Censo Escolar/INEP 2015

Percebe-se uma elevação na matrícula da creche entre os anos de 2007 e 2011 e a partir do ano de 2012 há uma constante queda na matrícula. Na pré-escola, há uma queda significativa na matrícula entre 2007 e 2008 e posteriormente há uma oscilação constante, mostrando que em toda educação infantil há grande instabilidade na oferta, fenômeno que na Bahia vem sendo observado desde a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FUNDEF, conforme observou Silva (2007). Nos anos iniciais, percebe-se uma constante queda entre 2007 e 2014; nos anos finais, ocorre um aumento da matrícula entre 2007 e 2008 e, nos anos posteriores, uma constante

oscilação. Diante dessa realidade, percebe-se que, no total, há uma queda da matrícula entre os anos de 2007 e 2014. Em se tratando da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, isto se deve ao fato de haver muitos alunos na rede privada do próprio município.

Até o ano de 2010 a Rede Estadual de ensino também atendia os anos finais do ensino fundamental. A partir do ano de 2011, as escolas estaduais, foram gradativamente deixando de ofertar este segmento de ensino. Conseqüentemente, no ano de 2014, o ensino fundamental se encontrava parcialmente municipalizado, pois desde então uma escola confessional privada passou a ser conveniada com a Rede Estadual e oferta este segmento de ensino faz algum tempo. Isso explica, em parte, a oscilação no número de matrícula. Além disso, há um grande número de alunos residentes em Amélia Rodrigues que estudam em escolas privadas, tanto em Amélia Rodrigues (1 escola) como em Conceição do Jacuípe (2 escolas) e em Feira de Santana, onde há várias opções de escolas privadas. Ainda assim, desde o ano de 2011 (início do processo de municipalização), houve uma elevação na matrícula nos anos finais, passando de 673 (neste ano) para 1.030 (em 2014). Tendo em vista que o PAR está relacionado ao Ideb e que a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como PROVA BRASIL é um dos componentes deste índice, torna-se essencial a análise dos resultados desta avaliação externa no município pesquisado. Os resultados não são animadores, ainda que tenhamos reservas em relação a esta avaliação externa, pois tem a função de contribuir para a regulação do trabalho docente e responsabilizar os professores pelo insucesso escolar, estas avaliações apresentam indícios de que os alunos apresentam um nível abaixo do esperado para a série/ano em que se encontram.

O quadro 06 apresenta os níveis em cada ano por disciplina na Prova Brasil e serve como parâmetro para analisar o desempenho dos alunos nesta avaliação.

**QUADRO 05**  
**NÍVEIS DE PROFICIÊNCIA DA PROVA BRASIL**

Níveis	Língua Portuguesa		Matemática	
	5º ano	9º ano	5º ano	9ºano
Abaixo do básico	<150	<200	<175	<225
Básico	Entre 150 e 200	Entre 200 e 275	Entre 175 e 225	Entre 225 e 300
Adequado	Entre 200 e 250	Entre 275 e 325	Entre 225 e 275	Entre 300 e 350
Avançado	Acima de 250	Acima de 325	Acima de 275	Acima de 350

Fonte: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

O quadro 6 apresenta os resultados da Prova Brasil desde a sua primeira edição até a edição mais recente que foi em 2015.

**QUADRO 06**  
RESULTADOS DA PROVA BRASIL 2005 A 2015

<b>SÉRIE/ANO</b>	<b>Ano</b>	<b>Matemática</b>	<b>Língua Portuguesa</b>
<b>4ª SÉRIE / 5º ANO</b>	2005	169,57	165,42
	2007	182,43	171,96
	2009	181,66	165,81
	2011	190,42	173,76
	2013	190,85	177,35
	2015	197,23	192,07
<b>8ª SÉRIE / 9º ANO</b>	2005	228,54	215,82
	2007	235,70	226,89
	2009	228,28	229,58
	2011	252,56	232,81
	2013	247,04	233,64
	2015	255,84	241,27

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2016/09/inep-apresenta-resultados-da-prova-brasil-2015>

Estabelecendo uma comparação entre as tabelas 6 e 7, nota-se que em 2005, o 5º ano estava com o nível abaixo do básico em matemática. A partir da edição de 2007, houve um avanço para o nível básico. Já em Língua Portuguesa, desde a primeira edição, os alunos encontram-se no nível básico. No 9º ano, da mesma forma, tanto em matemática quanto em Língua Portuguesa, desde a primeira edição, encontra-se no nível básico, ou seja, inadequado para a série. Em suma, em nenhuma edição da Prova Brasil, os alunos da Rede de Municipal de Ensino de Amélia Rodrigues apresentaram desempenho adequado para a série, entretanto os anos iniciais têm obtido elevação no Ideb a cada edição.

Como já foi dito, os resultados da Prova Brasil é um dos componentes do Ideb, juntamente com os dados do fluxo escolar. Desta forma, concilia-se o desempenho dos alunos com a sua aprovação ou reprovação, com a finalidade de evitar que as redes de ensino aprovem os alunos (mesmo sem bom desempenho) para obter elevação do Ideb. Ainda assim, o município de Amélia Rodrigues tem obtido elevação do Ideb dos anos iniciais sem melhorar o rendimento na Prova Brasil.

O Quadro de nº 08 mostra o Ideb observado e as metas projetadas para os anos iniciais e os anos finais do ensino fundamental do município de Amélia Rodrigues.

### QUADRO 07

#### DEMONSTRATIVO DO IDEB OBSERVADO E DAS METAS PREVISTAS

Município	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	2.9	4.2	3.2	3.7	4.0	4.4	3.0	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2
Anos Finais	2.9	3.3	2.7	3.2	3.0	2.8	3.0	3.1	3.4	3.8	4.2	4.4	4.7	5.0

Fonte: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

Nota-se um avanço significativo entre os anos de 2005 e 2007 no Ideb observado nos anos iniciais do ensino fundamental de 2,9 para 4,2. No ano de 2009 percebe-se uma queda, mas a partir de 2011 volta a crescer novamente, chegando a superar a meta no ano de 2015.

Já os anos finais, desde a edição de 2011, vêm sofrendo uma queda sem nunca ter conseguido cumprir a meta. Ainda que os anos iniciais do ensino fundamental tenham conseguido uma elevação no Ideb, os resultados da Prova Brasil revelam que os alunos apresentam um nível inadequado para série em que se encontram, tanto no 5º ano, quanto no 9º ano. Um dos fatores a ser considerado é o fato de, no ciclo de alfabetização, os alunos do 1º ano progredirem para o 2º ano, não havendo reprovação. Outro fator é a alta taxa de aprovação nas classes de 4º ano.

A Tabela 06 apresenta o rendimento dos alunos no ensino fundamental no período de 2008 a 2010.

### TABELA 6

#### TAXA DE RENDIMENTO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE AMÉLIA RODRIGUES

SÉRIE/ANO	ANO	Taxa de Aprovação		Taxa de Reprovação		Taxa de abandono	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1ª série/2º ano	2008	98,90	96,40	0,50	2,70	0,60	0,90
	2009	67,30	73,70	30,10	25,40	2,60	0,90
	2010	72,60	63,90	25,60	34,00	1,80	2,10
2ª série/3º ano	2008	71,70	68,40	27,40	28,70	0,90	2,90

	2009	63,50	63,90	35,70	36,10	0,80	0,00
	2010	66,10	64,40	31,70	34,20	2,20	1,40
<b>3ª série/4º ano</b>	2008	76,80	68,90	22,60	25,70	0,60	5,40
	2009	63,30	72,00	31,60	28,00	5,10	0,00
	2010	71,60	74,30	25,50	22,90	4,90	2,80
<b>4ª série/ 5º ano</b>	2008	84,90	84,30	12,40	12,00	2,70	3,70
	2009	70,90	85,60	25,90	14,40	3,20	0,00
	2010	78,90	81,60	14,70	15,80	6,40	2,60
<b>5ª série</b>	<b>2008</b>	59,30	82,60	34,40	17,40	6,30	0,00
<b>/6º ano</b>	<b>2009</b>	62,10	75,00	32,50	25,00	5,40	0,00
	<b>2010</b>	66,70	52,20	28,30	47,80	5,00	0,00
<b>6ª série/</b>	<b>2008</b>	59,30	82,60	34,40	17,40	6,30	0,00
<b>7º ano</b>	<b>2009</b>	62,10	75,00	32,50	25,00	5,40	0,00
	<b>2010</b>	66,70	52,20	28,30	47,80	5,00	0,00
<b>7ª série/</b>	<b>2008</b>	73,40	94,40	23,60	0,00	3,00	5,60
<b>8º ano</b>	<b>2009</b>	60,40	78,90	38,80	21,10	0,80	0,00
	<b>2010</b>	56,30	80,00	39,10	13,30	4,60	6,70
<b>8ª série/</b>	<b>2008</b>	77,90	0,00	18,80	0,00	3,30	0,00
<b>9º ano</b>	<b>2009</b>	76,60	76,50	18,20	23,50	5,20	0,00
	<b>2010</b>	72,60	75,00	25,00	18,80	2,40	6,20

Fonte: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

Os dados desta tabela são reveladores. A aprovação nos anos iniciais é mais elevada do que nos anos finais. No 5º ano, a aprovação fica em média de 70% a 80%, entretanto, no 6º ano, há uma queda na taxa de aprovação que fica em média 59% a 62% na zona urbana. A taxa de abandono também é um complicador para o cômputo do Ideb neste município, pois é alta, em especial nos anos finais. Desta forma, o Ideb dos anos finais tem sido sempre abaixo da meta esperada por conta destes fatores, enquanto os anos iniciais, devido às altas taxas de aprovação e às baixas taxas de abandono, vêm obtendo êxito no Ideb, mesmo os alunos estando com desempenho inadequado para a série.

Não cabe aqui questionar a qualidade da aprovação dos anos iniciais, pois precisaria de dados mais minuciosos, mesmo porque a Prova Brasil é uma avaliação externa que ocorre apenas nos anos ímpares, aplicada apenas no 5º e no 9º ano, com descritores de Língua Portuguesa (leitura e interpretação de textos) e Matemática (resolução de situação-problema). Mas estes dados constituem matéria de estudo e

reflexão para a Rede Municipal de Ensino, inclusive pode servir como objeto para futuras investigações.

## **2.2- A organização do Sistema Municipal de Ensino: atores e ações dos cenários recentes**

O Sistema<sup>12</sup> Municipal de Ensino de Amélia Rodrigues foi instituído no governo do então prefeito Pedro Américo de Brito (médico do município), cuja gestão da Secretaria Municipal de Educação tinha como titular, neste período, a Professora Maria Luiza Coutinho Ribeiro<sup>13</sup> por meio da Lei Municipal nº 229/1997 e instituiu o Conselho Municipal de Educação (CME) pela Lei nº 224/1997.

Além das instituições escolares, o SME é composto pelos demais órgãos colegiados, além do CME: Conselho de Alimentação Escolar (CAE), criado pela Lei Municipal nº 312/2001 e o Conselho Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF), conselho criado pela Lei Municipal nº 225/1997.

Sendo o CME um órgão essencial para o funcionamento do Sistema de Ensino, vale ressaltar que este era composto por 9 membros e sempre foi atuante, contudo muito mais nas funções de cunho normativo, consultivo e fiscalizador do que mobilizador.

---

<sup>12</sup>Segundo o Conselho Nacional de Educação, Sistema de Ensino corresponde a um conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. (BRASIL.CNE. CEB, 2000, p.) Partindo desta concepção, Sistema de Ensino corresponde à forma como o ente federado organiza, estrutura, normatiza e administra a oferta do ensino no âmbito da sua atuação, e, em se tratando do âmbito municipal, a LDB 9394/96 reza, em seu Artigo 18 que o SME compreende: “I -as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal; II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e III – os órgãos municipais de educação.” A atual LDB ainda faculta aos municípios, em seu artigo 11, parágrafo único: Instituir o próprio sistema de ensino; Integrar ao sistema estadual de ensino; Compor com ele um sistema único de educação básica..

<sup>13</sup>A Professora Maria Luiza Coutinho Ribeiro assumiu pela primeira vez a Secretaria Municipal de Educação em outubro do ano de 1997 a dezembro de 1998. Desde quando assumiu a gestão, trabalhou no sentido de instituir, organizar e dinamizar o Sistema Municipal de Ensino. Em sua atuação sempre manteve o diálogo com o Sindicato dos Trabalhadores em Educação (APLB), que neste período era presidida pelo Professor Welito Santa Bárbara, que posteriormente se tornou Secretário Municipal de Educação.

É importante destacar que o CME tem avançado de forma significativa no âmbito da realidade educacional e na sua atuação, haja vista que muitas conquistas já foram realizadas, como por exemplo, a elaboração e implantação do regimento próprio, o fato de a presidência do Conselho não ser o Secretário de Educação, bem como a emissão de pareceres e resoluções viabilizando o processo educacional entre outros. Contudo, um dos desafios do CME é ter a representatividade das entidades estudantis e as associações de pais e mestres que, apesar de estarem previstos no Regimento Interno, essas representatividades efetivamente não acontecem. (AMÉLIA RODRIGUES, 2007, p. 30)

No ano de 2001, Paulo Bahia Falcão, filho de um dos proprietários da Usina Açucareira Itapetingui, uma das principais fontes de emprego no município durante muitos anos, iniciou sua carreira política, assumindo pela primeira vez o governo municipal de Amélia Rodrigues, nomeou como Secretária Municipal de Educação a Professora Maria Luiza Coutinho Ribeiro (que assumiu o cargo pela segunda vez). Nesse período, ocorreram muitas mudanças em relação à organização do sistema municipal e à carreira do magistério público, que serão abordadas a seguir.

Em relação à carreira, foi instituído o Plano de Carreira do Magistério Público Municipal em 1998 e, posteriormente, foi reelaborado e instituído por meio da Lei nº 305/2001, a qual representou um marco para a educação no município, pois pela primeira vez os docentes passaram a ter reservada em sua jornada de trabalho uma carga horária destinada à formação e planejamento, denominada de Atividades Complementares (AC).

Dentre outros princípios, nele constavam:

- Profissionalização e qualificação;
- Valorização do desempenho, da qualificação e do conhecimento;
- Progressão por mudança de nível de habilitação através de promoções periódicas. (AMÉLIA RODRIGUES, 2001).

O provimento do cargo para diretor, que antes era feito por indicação do poder executivo, independente do profissional pertencer ou não ao quadro do magistério público municipal, a partir da Lei nº 329/2002, passou a ocorrer por meio de processo eletivo, combinando com critérios técnicos.

Além destas duas medidas, pode-se ressaltar a adesão e a implementação de Programas de Formação docente em regime de colaboração com o Ministério de Educação: Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) em Ação, Programa de Formação dos Professores Alfabetizadores (PROFA) e Pró-letramento. Este último se tratava de

uma formação continuada para os professores do ciclo de alfabetização em Língua Portuguesa e em Matemática.

Nas eleições de 2004, o prefeito Paulo Bahia Falcão foi reeleito; reassumiu, portanto, o governo no ano de 2005 e manteve como Secretária Municipal de Educação a Professora Maria Luiza Coutinho Ribeiro. Neste período, as ações abrangeram outras dimensões da organização do sistema municipal, como a ampliação do ensino fundamental para nove anos de duração e a implantação do ciclo de alfabetização (1º e 2º anos). Esta mudança no ensino fundamental foi realizada no município antes mesmo da publicação da lei federal que ampliou o Ensino Fundamental para 9 anos, o que gerou muitas dúvidas, conflitos e resistência por parte da comunidade educacional. Amélia Rodrigues foi um dos primeiros municípios baianos a fazer esta ampliação, fundamentando-se para isto no Plano Nacional de Educação Lei nº 10. 172/2001, que estabelece o ensino fundamental de nove anos como meta da educação nacional<sup>14</sup>.

Como já fora ressaltado, o CME é um órgão colegiado, cujas atribuições normatizam e assessoram a gestão do Sistema, cabendo à Secretaria de Educação a execução das ações. Em sua estrutura organizacional, a Secretaria de Educação possuía, neste período:

- Setor Administrativo composto por:
  - Uma Diretora de Educação;
  - Uma Coordenadora de Finanças;
  - Uma Coordenadora da Merenda Escolar;
  - Técnicos Administrativos.
  
- Setor Pedagógico composto por uma equipe de Supervisão Pedagógica com 07 profissionais licenciados em Pedagogia, sendo que um deles era o supervisor geral e os demais eram distribuídos por etapa e modalidade de ensino:
  - Supervisor Pedagógico da Educação Infantil;

---

<sup>14</sup>Nos anos posteriores à ampliação do ensino fundamental, a gestão do SME de Amélia Rodrigues promoveu estudo e ações para adequar-se à nova legislação que regulamentou tal mudança. Em 2005 foi publicada a Lei nº 11.114, que alterou a LDB e tornou obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental, sem, contudo instituir o ensino fundamental de nove anos. Por isso em 2006 foi aprovada a Lei nº 11.274, que alterou a LDB e ampliou a duração do Ensino Fundamental, com a matrícula de crianças de seis anos de idade, estabelecendo o prazo de implantação, pelos sistemas, até o ano de 2010.

- Supervisor Pedagógico do Ciclo de Alfabetização (1º ao 3º ano do Ensino Fundamental);
- Supervisor Pedagógico das classes de 4º e 5º anos do Ensino Fundamental;
- Supervisor Pedagógico dos anos finais do Ensino Fundamental;
- Supervisor Pedagógico da Educação de Jovens e Adultos;
- Supervisor Pedagógico do Projeto de Combate à distorção Idade-série.

Além da ampliação do Ensino Fundamental, destaca-se nesta gestão a construção do primeiro Plano Municipal de Educação de Amélia Rodrigues, no ano de 2007. Desde a aprovação do PNE de 2001, estados e municípios foram chamados a elaborar seus respectivos planos. Em Amélia Rodrigues, isto só ocorreu em 2007, com a participação da comunidade educacional e da sociedade civil em audiências públicas e reuniões ampliadas, como também com comissões representativas. Entretanto, por motivos até então desconhecidos, o referido documento não chegou a se tornar lei municipal.

Mais uma ação a ser destacada no governo do prefeito Paulo Falcão foi o investimento na formação em nível superior de 100 professores dos anos iniciais do ensino fundamental, na Licenciatura em Pedagogia, por meio da pareceria com a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), no período de 2003 a 2006. No período de 2007 a 2010, foi realizada uma parceria com a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA) para a formação de 45 professores da Educação Infantil.

Analisando o cenário da educação em Amélia Rodrigues apresentado no PME (2007), notam-se algumas contradições em relação ao diagnóstico do primeiro PAR (2008), os quais não serão analisados aqui, apenas queremos enfatizar a dissociação entre dois documentos importantes da política educacional do município.

Com as eleições em 2008, Antonio Paim (Toinho do PT) assumiu o governo municipal no ano de 2009 e nomeou como Secretário Municipal de Educação Welito Santa Bárbara, Professor de matemática da Rede Estadual e da Rede Municipal de Ensino, além de ex-sindicalista, o qual ficou no cargo por três anos (2009 a 2011).

Em 2012 houve eleição municipal, cujos principais candidatos foram Antonio Paim (PT), João Bahia (PPS) e Paulo Falcão (PPN). Este foi o mais votado. No entanto, como estava impedido de ser empossado, seus votos não foram contabilizados pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Nesse contexto conflituoso, assumiu o mandato novamente o prefeito Antonio Paim (PT), que nomeou como Secretário Municipal de Educação Moysés Brandão Lopes Neto, também professor de matemática da Rede

Estadual e da Rede Municipal de Ensino de Amélia Rodrigues, que ficou no cargo até o ano de 2015.

Neste período da gestão, ocorreu a aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) que, por sua vez, determinou que todos os estados e municípios deveriam elaborar os seus Planos Municipais de Educação até o primeiro ano de vigência do PNE, ou seja, o mês de junho do ano de 2015. Assim, mais uma vez o município foi provocado a elaborar o seu PME. Para tanto, a Secretaria Municipal de Educação firmou parceria com a Secretaria da Educação do Estado da Bahia, por meio do Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM), com a participação de comissões formadas por membros da comunidade educacional local. Tais comissões foram assim estruturadas: Grupo Colaborativo, do qual a autora fez parte, e Comissões Representativas: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Médio, Valorização dos Profissionais da Educação, Políticas de Alfabetização, Educação Superior e Recursos Financeiros.

Ao término da elaboração do PME, houve uma audiência pública que contou com a participação de professores, demais profissionais da educação, estudantes da rede municipal, representantes de Igrejas, autoridades do Poder Executivo (Prefeito, Secretário de Educação), do Poder Legislativo (alguns vereadores). Ressalte-se que, por razões desconhecidas, o representante do legislativo na comissão de elaboração do PME, assim como o representante das escolas privadas não participaram da construção do PME. Nota-se também que o planejamento para a educação pública municipal em Amélia Rodrigues, historicamente não consegue obter a participação ativa de membros da sociedade civil que não fazem parte da área de educação. É como se a educação fosse uma política que diz respeito apenas àqueles que lhe prestam o serviço e não aos que são usuários deles, ou como se o desenvolvimento do município prescindisse da educação, visto que há uma total indiferença dos setores da indústria, comércio, trabalhadores de diferentes segmentos e lideranças políticas em relação aos processos de elaboração e de reflexão sobre a política educacional. Sua “participação” se dá apenas em poucos momentos como patrocinadores de eventos nas escolas.

Não obstante, implicaram-se na construção do PME representantes de professores, coordenadores pedagógicos, demais profissionais da educação, gestores escolares, por meio de várias reuniões de estudo e elaboração, com apenas uma audiência pública para apresentação das metas e estratégias que teve a duração de 1 dia e meio. Assim, após o

PME construído, foi imediatamente encaminhado à Câmara de Vereadores e aprovado em duas sessões, transformando-se na lei municipal de nº 638/2015.

Desde então, este documento, que deveria se constituir numa referência para a gestão municipal da educação, foi esquecido. Isso devido, principalmente, à mudança de Secretário de Educação por duas vezes, ocasionando a descontinuidade das ações no âmbito do mesmo governo. Ainda assim, o PME foi analisado pelo CME e uma comissão foi formada pela Secretaria de Educação para acompanhar o alcance das metas.

Quanto ao primeiro PME, elaborado coletivamente em 2007, que não chegou a se transformar em lei municipal, foi também engavetado devido à mudança de governo. Como se pode observar, as descontinuidades no planejamento e na execução das ações é uma realidade na gestão da educação do município de Amélia Rodrigues. Aliado a isto, há uma falta de mobilização da sociedade civil no sentido de participar do planejamento das políticas e os sujeitos que integram a comunidade escolar, embora participem do planejamento, não atuam no sentido de acompanhar o alcance das metas e a execução das ações. Sendo assim, o ato de planejar acaba por se esvaziar por ocorrer apenas para cumprir uma exigência legal.

O PAR difere do PME, tanto em relação ao processo de elaboração quanto a sua natureza, contudo ambos não podem ser concebidos dissociadamente. A construção coletiva e o acompanhamento do PME é uma ação do PAR e, apesar de o PDE não mencionar a relação necessária entre o PME e o PAR, posteriormente a Lei que instituiu o PAR ressaltou a importância de articular estes dois instrumentos de planejamento de políticas educacionais. Além disso, o novo PNE determinou que os municípios que não aprovassem o seu PME não teriam o seu PAR efetivado.

### **2.3. O processo de mobilização da sociedade civil para a elaboração do PAR**

A mobilização da sociedade para a elaboração, implementação e acompanhamento do PAR é parte integrante da visão anunciada no PDE. O apelo à participação é uma presença constante e também se manifestou quando o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, lançou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em todos os estados, a fim de atrair a adesão dos prefeitos municipais. No momento em que o referido Ministro fez o lançamento na capital baiana, coube à autora,

na condição de Coordenadora Pedagógica Geral da Secretaria de Educação e de Presidente do Conselho Municipal de Educação de Amélia Rodrigues (CME), representar o Prefeito Municipal e a Secretária Municipal de Educação no referido evento.

Neste período, o município de Amélia Rodrigues era governado pelo Prefeito Paulo Bahia Falcão e pelo Vice-prefeito Eraldo Paim, do Partido Social Democrático (PSD), cujo mandato já era o segundo, sendo que o primeiro foi com outro vice-prefeito. A Secretaria Municipal de Educação teve como gestora a Professora Maria Luiza Ribeiro Coutinho, como já assinalado anteriormente, cargo que seria assumido por dois mandatos deste prefeito.

Ainda no ano de 2007, o prefeito Paulo Bahia Falcão assinou o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. No entanto, no município de Amélia Rodrigues, só em 2008 o MEC disponibilizou a elaboração do Diagnóstico Educacional no PAR por meio do SIMEC, pois este município não estava entre os prioritários listados pelo MEC.

Naquele contexto, eram considerados municípios prioritários aqueles com baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2005 e 2007, isto é, municípios que estavam abaixo da média nacional, que foi de 4,2 nas séries iniciais do ensino fundamental em 2007. Fizeram parte deste grupo 1.827 municípios brasileiros, que tiveram prioridade no atendimento pelo Ministério da Educação (MEC) para melhorar a qualidade do ensino nas escolas públicas de educação básica. Esse fato teve como base a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007, que “Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007”. Logo, o município de Amélia Rodrigues não foi priorizado porque apresentou o Ideb de 4,2 em 2007 e, sendo esta Resolução apenas referente ao ano de 2007, a partir do ano de 2008 todos os demais municípios foram contemplados com o PAR, pois todos aderiram ao Compromisso Todos Pela Educação.

Todos os municípios representados no encontro com o Ministro da Educação foram orientados a instituir o Comitê Local do Compromisso e promover uma mobilização social para o acompanhamento das metas educacionais. Além da criação do comitê, os municípios foram orientados a constituir uma Equipe Local para a construção do PAR, composta pelos seguintes representantes dos segmentos da comunidade

escolar: Secretário Municipal de Educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; e representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver).

Compete a essa Equipe analisar a realidade educacional local e definir a pontuação correspondente para os indicadores de acordo com os critérios estabelecidos no Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (SIMEC), caracterizando, assim, o diagnóstico da situação educacional da rede municipal de Ensino.

Além da atuação da Equipe Local, o Plano de Metas prevê que o acompanhamento da execução do PAR deve ser feito por um Comitê Local do Compromisso, composto por representantes da sociedade civil, conforme a XXVIII diretriz no Art. 2º:

organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB. (BRASIL, 2007).

O referido Comitê deve ser nomeado por Decreto do Prefeito Municipal e seu papel é o de mobilizar a sociedade no sentido de conhecer a realidade educacional do município, propor alternativas, acompanhar a implementação das políticas públicas educacionais do município e analisar os índices educacionais.

Como já fora abordado no capítulo 01, a criação do Comitê Local do Compromisso está prevista na 28ª diretriz do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007) e a criação da Equipe Local está prevista nos documentos que orientam a elaboração e monitoramento do PAR.

Segundo o documento *Questões importantes para o preenchimento do PAR municipal (2011)*, para que este promova as mudanças necessárias na educação do município, é necessário que o Comitê Local do Compromisso seja, realmente, atuante e acompanhe os resultados e metas previstos no Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). O referido documento ressalta a responsabilidade do prefeito municipal e do secretário municipal de educação em garantir a participação

representativa da sociedade civil e do governo local no exercício de mobilização e acompanhamento das políticas educacionais ofertadas à comunidade.

Este documento também faz a ressalva em relação à especificidade do comitê local, o qual não consiste num órgão fiscalizador e não deve ser confundido com os conselhos, pois não tem função de controle social. Este é concebido pelo documento nos seguintes termos:

Controle social é a capacidade que tem a sociedade organizada de atuar nas políticas públicas, em conjunto com o Estado, para estabelecer suas necessidades, interesses e controlar a execução dessas políticas. Assim, na Educação, os mecanismos institucionalizados do controle social são representados pelos conselhos de educação; os conselhos do Fundeb; os conselhos do CAE (Conselho de Alimentação Escolar), entre outros. São elementos básicos do controle social: o controle das atividades, dos programas, projetos, serviços e ações das políticas públicas; da observância das normas gerais que regulam as atividades auxiliares ou meio; e da aplicação dos recursos financeiros e do uso dos bens públicos. (BRASIL, 2011, p. 06).

Como enfatiza o documento, o papel do comitê local é mobilizar a sociedade civil para o conhecimento e acompanhamento das ações do PAR, bem como o acompanhamento da evolução das metas do IDEB.

A mobilização social deve ser pautada pela articulação institucional, mobilização popular, produção e disseminação de conhecimento e comunicação. Por meio da articulação institucional, há a construção de alianças e parcerias com diversas organizações e movimentos nacionais e internacionais. Busca-se, ainda, envolver estudantes, profissionais de Educação, familiares, cidadãos em mobilizações locais e nacionais. Por último, com a mobilização social, pretende-se estimular a afirmação do protagonismo da população na luta pela educação de qualidade. (BRASIL, 2011, p.6)

Assim, está claro que o objetivo do comitê não é atuar como os conselhos, embora a cartilha sobre o fortalecimento do comitê local produzida pela Secretaria de Educação do Estado juntamente com a Universidade Federal da Bahia apresente uma contradição por afirmar que a participação dos sujeitos no PAR é um instrumento de controle social quando na realidade não é:

Destacamos a participação como importante instrumento de controle social a serviço do movimento de qualificação da escola pública. Assim todos passam a ter papel importante na garantia do direito à

educação de qualidade sendo esta dever do Estado, mas responsabilidade social. (BAHIA, 2008, p.14)

Enfim, o objetivo do comitê é mobilizar a sociedade em prol da oferta de uma educação pública de qualidade e ainda conforme o documento que orienta a elaboração do PAR, o funcionamento do comitê é incumbência de estados e municípios, que devem instituir sua composição em portaria, garantir infraestrutura e identificar entidades e cidadãos, no âmbito local, que têm compromisso com a construção de uma educação de qualidade que seja para todos.

Não se conhece uma boa escola que esteja desvinculada do seu contexto social. Portanto, o sistema de ensino, por meio de seus gestores, deve integrá-la à comunidade da qual faz parte. Mobilizar a sociedade em favor de uma educação básica de qualidade é um dos objetivos primordiais do Comitê Local do Compromisso. (BRASIL, 2011, p.06) (grifos meus).

Em Amélia Rodrigues o chamado processo de mobilização que precedeu a elaboração do PAR foi registrado em três atas das sessões do CME no ano de 2007. A primeira sessão para abordar a temática foi realizada no dia 6 de junho de 2007, com a participação de 12 conselheiros<sup>15</sup> (sendo que destes, 1 era suplente), na qual a presidente do CME e a Secretária de Educação sinalizam para a necessidade da criação do comitê local.

A senhora Presidente fez um relato da sua participação no Encontro de lançamento do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação com o Ministro da Educação (...). Com a palavra a Secretária de Educação fez leitura do ofício circular enviado pelo MEC, e durante a leitura, verificaram que deve ser criado um comitê local para o referido plano, discutiram e decidiram o dia doze de julho de dois mil e sete, às dezenove e trinta para a realização do evento que deveria ter a participação de todos da sociedade civil. (CME, 2007, p.11).

A segunda ata do CME a abordar a questão da mobilização para o PAR, data do dia 4 de julho, do mesmo ano, com a presença de 12 membros e relata que a Presidente

---

<sup>15</sup> O CME era composto neste período por 2 representantes do Poder executivo, 1 representante dos colegiados escolares, 1 representante da rede estadual de ensino, 2 representantes de professores, 1 representante de gestores escolares, 1 representante das escolas privadas, 1 representante da APLB sindicato e 1 representante dos pais dos alunos. .

do CME e a Secretária de Educação deram esclarecimentos sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e sobre o Comitê Local quanto a sua função e atribuições. Além disso, utilizaram esta sessão para organizar a programação da primeira audiência pública para socializar para a comunidade as diretrizes do Plano de Metas compromisso Todos pela Educação e mobilizar a comunidade para a construção do PAR .

A terceira sessão foi realizada no dia 1 de agosto, ainda em 2007, com a presença de 6<sup>16</sup> membros, durante a qual fizeram uma avaliação da audiência pública. Assim reza a ata: “Os conselheiros presentes fizeram uma avaliação do Encontro *Todos Pela Educação*. Todos ficaram satisfeitos com os objetivos alcançados que foi o grande número de inscritos para a formação do comitê local.” (CME, 2007, p.16).

Estas atas revelam, ainda que em poucas linhas, que houve por parte da gestão do sistema municipal de ensino, o planejamento e a realização de uma audiência com a população para tornar públicas as metas do Plano Compromisso Todos Pela Educação, porém apenas o planejamento, a realização e a avaliação de uma audiência pública não é o suficiente para mobilizar a sociedade civil para o envolvimento com uma política pública. Tendo participado de todo este processo, na condição de presidente do CME, posso inferir que não houve entre os membros do CME a consciência crítica acerca do sentido da mobilização e de como fazê-lo.

Os membros estavam preocupados em cumprir com as orientações do MEC que inicialmente limitou-se em realizar a audiência e formar o comitê local. O CME avaliou como positiva a audiência, mas não refletiu sobre os objetivos que eram mobilizar a sociedade civil e formar o comitê. Em nenhum momento as atas demonstram uma discussão ou planejamento do CME de como seria a atuação do comitê. Não houve nenhuma interação entre o CME e os representantes da sociedade civil após a audiência pública.

Vale ressaltar que a audiência pública foi desenvolvida pelo CME em parceria com a equipe técnico-pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, visto que a Equipe Local só seria instituída no ano de 2008. A inexistência da ata da audiência pública se constituiu num obstáculo enfrentado pela pesquisadora para descrever e

---

<sup>16</sup>Os membros do CME que participaram desta sessão foram os representantes dos seguintes segmentos: escolas privadas, poder executivo, Diretores escolares, professores, Rede Estadual de Ensino e a Secretária de Educação representando o Poder executivo.

analisar de forma detalhada o processo inicial de mobilização e construção do PAR neste município.

Entretanto, pode-se observar que o processo de mobilização, em verdade, não se constituiu numa ação continuada, mas sim num momento pontual que foi a audiência pública. As sessões do CME não podem ser consideradas como a mobilização em si, mas como momentos de planejamento e organização da audiência pública, não do processo de mobilização, que caberia mais ações realizadas de forma contínua.

Na condição de presidente do CME neste período, participei das sessões descritas acima e também da audiência pública. Estiveram presentes alguns professores, diretores escolares e demais profissionais da educação da Rede Municipal de Ensino e da Rede Estadual de Ensino, bem como representantes da sociedade civil, como representantes de igrejas, estudantes universitários, comerciantes, conselho tutelar, conselho municipal da criança e do adolescente. Foram apresentadas a este público as 23 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, houve o anúncio de que o PAR seria construído e qual a sua finalidade, por fim, enfatizou-se a importância e a necessidade da participação da comunidade escolar, da sociedade civil e da sociedade política no acompanhamento das metas e das ações na educação do município.

O último ponto da pauta foi a convocação dos presentes para participar do comitê Local do Compromisso. Boa parte dos presentes assinaram na lista de inscrição no comitê, não se sabe precisar a quantidade exata de pessoas, mas estima-se que aproximadamente 30 pessoas se inscreveram.

Além das atas do CME, não foi encontrado nenhum outro registro da atuação deste Comitê em 2007 e os entrevistados não souberam responder se houve a composição de fato do comitê local neste ano e como o mesmo atuou. Porém, como presidente do CME no período, como apontado anteriormente, afirmo que não houve decreto de nomeação do comitê, assim como não houve nenhuma reunião com estas pessoas interessadas.

A vigência do PAR é de 4 anos, logo a vigência desta primeira elaboração do PAR foi de 2007 até 2010 (com a ressalva de que no município de Amélia Rodrigues o processo de elaboração foi iniciado em 2008 com a nomeação dos membros da equipe local). Neste processo, o MEC, em articulação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ofereceu apoio técnico aos municípios baianos em parceria com a Secretaria de Educação do Estado e a (UFBA), cuja ação foi denominada Projeto de Monitoramento e Acompanhamento do Plano de Ações

Articuladas dos Municípios Baianos. Com esta ação, a Equipe Local obteve o apoio técnico de uma profissional representante do MEC (como determina o Artigo 9º, parágrafos 1º e 2º do Plano de Metas), durante todo o período de elaboração do PAR.

Este processo de elaboração coincidiu com o período de eleições municipais para prefeito e vereadores, portanto, momento marcado por tensões, disputas, e conflitos diante da possibilidade de mudança de gestão. Logo, como já foi abordado na seção anterior, 2008 foi o último ano da gestão do Prefeito Paulo Falcão (no governo há 8 anos) e da Secretária Municipal de Educação de Amélia Rodrigues Maria Luiza Coutinho que constituiu a Equipe Local para a elaboração do diagnóstico da realidade educacional do município e das ações no PAR, Equipe da qual a autora fez parte apenas neste ano, representando o CME. Este processo será analisado na próxima seção que abordará a participação e a representação dos sujeitos no PAR.

O período de 2011 a 2014 (segunda vigência do PAR), assim como 2008, tendo atravessado as eleições municipais no ano de 2012 e, ainda que o prefeito tenha sido reconduzido ao cargo, houve descontinuidades na gestão da educação devido à mudança de secretário de educação e de todo o corpo técnico-pedagógico da secretaria municipal de educação.

Em relação à mobilização da sociedade civil para a elaboração do segundo PAR, que na primeira vigência foi feita por meio da realização de uma audiência pública com a comunidade educacional e a sociedade civil, na segunda vigência não ocorreu nenhuma estratégia para mobilização social para a elaboração do novo PAR. Apenas, posteriormente, em 2012, houve uma estratégia para a publicização do PAR durante a Jornada Pedagógica, na qual foram apresentados os programas aderidos e em funcionamento no município.

Neste contexto nota-se que a publicização do PAR foi feita apenas com os profissionais da educação da rede municipal de ensino, visto que ocorreu na Jornada Pedagógica, embora, pessoas da comunidade tenham sido convidadas para participar deste momento, como consta na agenda da coordenadora pedagógica geral. Desta forma, estudantes, seus familiares e a sociedade civil como um todo deixaram de participar deste processo. Nota-se também a descontinuidade nas ações relativas ao PAR, pois a audiência pública que é um instrumento importante para estabelecer um diálogo com a sociedade e para promover a socialização de informações importantes deixou de ocorrer.

A nomeação da equipe local foi feita por meio de portaria do Prefeito Municipal. Ao analisar a Portaria que instituiu a Equipe para elaboração e monitoramento do PAR 2008-2010, percebe-se uma incoerência em relação à sua denominação, pois assim reza a Portaria Municipal nº 147/2008: “Art. 1º - Designar os servidores abaixo relacionados, sob a coordenação do primeiro, para comporem o *Comitê Gestor do Plano de Ações Articuladas* – PAR do município de Amélia Rodrigues.”

Há um equívoco na Portaria exarada pelo prefeito municipal de Amélia Rodrigues visto que utilizou a nomenclatura Comitê Gestor do PAR ao invés de nomear a Equipe Local como determina o documento *Questões Importantes sobre o Preenchimento do Par Municipal 2011 – 2014*, que apresenta orientações de como elaborar e monitorar o PAR:

A equipe local é diferente do comitê local. A equipe local é quem elabora e monitora a execução do PAR; o “Comitê Local do Compromisso”, quem acompanha sua implementação no município. O ideal é que a equipe e o comitê sejam compostos por membros distintos, com exceção do dirigente municipal de educação, que, obrigatoriamente, irá compor ambos. (BRASIL, 2011, p.05).

Ao designar um coletivo para elaborar e monitorar o PAR e outro coletivo para mobilizar a sociedade e acompanhar o cumprimento das metas, o Governo Federal fragmenta os processos de participação e representação na gestão do PAR além de promover uma separação entre elaboração, execução e acompanhamento.

Segundo dados coletados, para a composição desta equipe utilizou-se critérios de indicação dos membros pelo segmento representado e indicação da Secretária Municipal de Educação, como se verifica no Quadro 08.

**QUADRO 08**  
PERFIL DOS MEMBROS DA EQUIPE LOCAL DO PAR 2007-2008

<b>MEMBRO DA EQUIPE LOCAL</b>	<b>FORMAÇÃO</b>	<b>TEMPO DE ATUAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO EM 2008</b>	<b>FORMA DE INSERÇÃO NA EQUIPE</b>
Dirigente Municipal de Educação	Nível Superior – Licenciatura e Pós-graduação Lato Sensu	10 anos	Membro nato
Técnico da Secretaria Municipal de Educação	Nível Superior – Licenciatura	19 anos	Indicação da Secretária de Educação

Representante dos diretores de escola	Nível Superior – Licenciatura	17anos	Indicação da Secretária de Educação
Representante dos professores da zona urbana	Nível Superior – Licenciatura	13 anos	Indicação da Secretária de Educação
Representante dos professores da zona rural	Nível Superior – Licenciatura	14 anos	Indicação da Secretária de Educação
Representante dos coordenadores ou supervisores escolares	Nível Superior – Licenciatura	15 anos	Indicação da Secretária de Educação
Representante do quadro técnico-administrativo das escolas	Nível Médio	07 anos	Indicação da Secretária de Educação
Representante dos conselhos escolares	Nível Superior	07 anos	Indicação da Secretária de Educação
Representante do Conselho Municipal de Educação	Nível Superior – Licenciatura e Pós-Graduação Lato Senso	15 anos	Indicado pelos conselheiros

Fonte: AMÉLIA RODRIGUES, 2008

Como se pode observar no Quadro 07, nenhum membro da equipe local foi eleito pelo segmento que representa, todos foram nomeados pela Secretária Municipal de Educação. Como já fora abordado na seção anterior, quando houve a mudança de governo municipal com a eleição em 2008, houve descontinuidades, inclusive o CME sofreu alterações de alguns membros devido às mudanças, como por exemplo, representantes da Secretaria de Educação que saíram do cargo e conseqüentemente não poderiam continuar representando o executivo.

Em face deste novo contexto, uma nova equipe local do PAR foi nomeada pela Portaria nº02 em 2009 que, com o mesmo equívoco da Portaria anterior, nomeou o comitê gestor do PAR em vez de Equipe Local do PAR. O Quadro 09 apresenta o perfil da nova composição da Equipe Local do PAR.

### QUADRO 09

#### PERFIL DOS MEMBROS DA EQUIPE LOCAL DO PAR -2009 a 2014

MEMBRO DA EQUIPE LOCAL	FORMAÇÃO	TEMPO DE ATUAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO EM 2009	FORMA DE INSERÇÃO NA EQUIPE
Dirigente Municipal de Educação	Nível Superior – Licenciatura e Pós-graduação	23	Membro nato
Técnico da Secretaria	Nível Superior –	26	Indicado pelo

Municipal de Educação	Licenciatura		Secretário de Educação
Representante dos diretores de escola	Nível Superior – Licenciatura	23	Indicado pelo Secretário de Educação
Representante dos professores da zona urbana	Nível Superior – Licenciatura	23	Indicado pelo Secretário de Educação
Representante dos professores da zona rural	Nível Superior - Licenciatura	26	Indicado pelo Secretário de Educação
Representante dos coordenadores ou supervisores escolares	Nível Superior – Licenciatura	23	Indicado pelo Secretário de Educação
Representante do quadro técnico-administrativo das escolas	Nível Médio	16	Indicado pelo Secretário de Educação
Representante dos conselhos escolares	Nível Superior	16	Indicado pelo Secretário de Educação
Representante do Conselho Municipal de Educação	Nível Superior – Licenciatura e Pós-Graduação	26	Indicado pelo Secretário de Educação

Fonte: AMÉLIA RODRIGUES (2009)

Como se pode observar no Quadro 10, a inserção dos sujeitos no PAR no ano de 2009 não se deu diferente da gestão anterior, pois todos os membros foram indicados pelo Secretário de Educação, sendo que os representantes dos professores e gestores que fizeram parte da primeira composição da equipe foram mantidos pelo novo Secretário de Educação. Desta forma, o elemento da autorização de sujeitos para agir em lugar de outros (representação) neste processo de participação na elaboração de políticas públicas é algo que, ainda, precisa ser discutido e refletido.

Em relação ao comitê local, nesta nova gestão, também não há registros de como foi feita a sua composição, visto que a Portaria que instituiu a equipe local atribuiu a este coletivo a nomenclatura de Comitê Gestor local. Não foi encontrado nenhum instrumento legal instituindo o comitê local como prevê o Decreto 6024/2007, como não consta em nenhuma ata como se deu a sua composição (se foram eleitos ou indicados pelo poder executivo).

Segundo Avritzer (2007, p.443), “(...) à medida que o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais aumentou, um problema tornou-se inescapável: o surgimento de novas formas de representação ligadas a ela.” O autor defende que houve não apenas o surgimento de novas formas de representação como também o crescimento destas, que segundo ele, consiste no fato de atores sociais apresentarem certos temas nestas instituições e no fato de que, “em algumas instituições como conselhos de

políticas, alguns atores sociais são eleitos com o intuito de exercerem o papel de representantes da sociedade civil.” (p. 444)

Este elemento constitui uma das questões polêmicas dos estudos sobre representação: teria o ator ou agente político a autorização para agir em nome dos representados? A esta questão Avritzer (2007) acrescenta a seguinte: em quais condições os indivíduos podem representar outros indivíduos com legitimidade?

Este é também um questionamento de outros autores que abordam o tema da representação política como Lavallo et al. (2006, p. 44 ):

A partir da consolidação dessas instituições híbridas, um problema é identificado: como compreender a legitimidade da representação política exercida por organizações da sociedade civil? Essas organizações não foram eleitas por aqueles que dizem representar, sendo que muitas vezes foram escolhidas pelo próprio poder executivo.

Esta afirmação corrobora para com a realidade da Equipe Local pesquisada, pois, tanto em 2008 quanto em 2009, dos 9 membros, nenhum foi eleito por seus pares, todos demais foram indicados pelo poder executivo. A inexistência da eleição é um dos elementos que coloca em cheque a legitimidade do papel do representante. Para alguns, autores, como Avritzer (2005) e Lavallo et al. (2006) este não chega a ser um critério essencial para a legitimidade do representante, posto que defendem um tipo de representação que está para além do processo de autorização por eleição. Para Avritzer (2005), um dos aspectos que diferencia a representação realizada por atores da sociedade civil daquela exercida no Parlamento é o não requisito explícito da autorização, tal como elaborado por Hobbes e, posteriormente, desenvolvido por Hanna Pitkin, conforme já indicado no capítulo 1.

Entretanto, numa abordagem histórico-crítica, que é a defendida neste trabalho, o representante participa das decisões em relação à coisa pública em nome de direitos coletivos dos seus representados, logo, o ideal é que seja escolhido por eles e não pelo chefe ou representante do poder executivo. Ressalte-se que, a eleição não consiste no único critério para caracterizar a legitimidade dos representantes.

**CAPÍTULO 3**  
**PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NA PRODUÇÃO,**  
**MONITORAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO PAR EM AMÉLIA**  
**RODRIGUES**

*“Sem a participação as coisas não saem do papel”.*

(Membro da Equipe Local do PAR, Amélia Rodrigues)

Este capítulo destina-se a analisar em que medida os sujeitos da Equipe Local e do Comitê Local se constituíram como agentes de mobilização social e representantes ativos da sociedade civil para a elaboração e o monitoramento do PAR em Amélia Rodrigues.

Para tanto, este capítulo apresenta inicialmente uma análise dos contornos da participação dos membros da equipe local na elaboração do PAR, bem como as estratégias adotadas por eles para representar os segmentos da comunidade escolar neste processo. Neste mesmo eixo, analisa-se também a atuação do comitê local, enquanto mobilizador da sociedade civil para o acompanhamento das ações do PAR.

A segunda seção apresenta uma análise comparativa entre os dois documentos do PAR, compostos de diagnóstico situacional da educação no município e das ações planejadas, fruto do processo de elaboração pela equipe local em cada vigência do PAR.

A terceira seção, intitulada *O Monitoramento do PAR*, objetiva analisar a participação e a representação dos sujeitos no processo de monitoramento das ações do PAR.

### **3.1 A participação e a representação dos sujeitos na elaboração do PAR nas duas vigências**

O capítulo anterior abordou o processo de mobilização da sociedade civil para a elaboração do PAR, a forma de composição da Equipe Local, bem como o perfil dos membros. Nesta seção apresenta-se uma análise da atuação deste coletivo e do comitê local na elaboração do PAR nas duas vigências, a partir das continuidades e especificidades.

Importa retomar aqui a concepção de participação assumida nesta pesquisa que consiste em fazer e tomar parte de forma consciente e crítica em processos de gestão, defendendo um projeto político compartilhado por determinado grupo, classe ou categoria. Esta concepção de participação tem estreita ligação com a concepção de representação aqui defendida, pois esta assume o caráter de representatividade, ou seja, agir em nome de determinados grupos, na defesa de um projeto político. Desta forma a representação requer a elegibilidade do representante pelos representados e a constante interação entre eles.

Muitos dos estudos realizados no Brasil sobre participação e representação da sociedade civil têm como objeto de análise quatro formas de participação: os movimentos sociais, os conselhos gestores, as Organizações Não Governamentais (ONGs) e o Orçamento Participativo. Esta pesquisa se diferencia das demais por não abordar nenhuma destas formas de participação, embora dialogue com os estudos sobre conselhos gestores, pois estes têm em comum o fato de que se constituem espaços de encontro entre Estado e sociedade civil.

Os coletivos analisados nesta pesquisa não estão previstos na Constituição Federal de 1988 e não têm a função de exercer fiscalização e controle social sobre o Estado no âmbito das políticas públicas. Tanto a Equipe Local quanto o Comitê Local não são mecanismos de participação instituídos por lei, nem mesmo pela Lei que instituiu o PAR, mas sim no Decreto Presidencial que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação e nos documentos publicados pelo MEC para orientar a elaboração e o monitoramento do PAR.

Segundo estes documentos (também citados no Quadro 01 do capítulo 01 deste trabalho)<sup>17</sup>, o processo de elaboração do PAR organiza-se em duas etapas interdependentes. A primeira etapa consiste na elaboração do diagnóstico da situação educacional na rede municipal de ensino. Este diagnóstico está estruturado em duas partes, a primeira apresenta dados quantitativos demográficos e educacionais migrados do censo escolar e a segunda parte consiste num Instrumento para coleta de informações

---

<sup>17</sup> Os documentos são: Indicadores Demográficos Educacionais, Guia Prático das ações do PAR, Manual de elaboração do PAR (2011-2014), Instrumento de Diagnóstico- PAR Municipal (2011-2014), questões importantes sobre o preenchimento do PAR Municipal (2011-2014).

qualitativas estruturadas conforme as quatro grandes dimensões do PAR<sup>18</sup> já anunciadas nos capítulos 1 e 2. Cada dimensão por sua vez é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos. Esses indicadores são pontuados segundo critérios cuja descrição corresponde a quatro níveis que estão demonstrados no quadro 10.

**QUADRO 10**  
CRITÉRIOS DA PONTUAÇÃO DOS INDICADORES DO PAR

PONTUAÇÃO	CRITÉRIO
04	Situação positiva que significa que para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas.
03	Situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.
02	Situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.
01	Situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.
NSA (não se aplica)	Representam os indicadores em que não há possibilidade de registro ou pela falta de informação ou pelo entendimento conjunto de que a descrição dos critérios do indicador não reflete a realidade local.

Fonte:(BRASIL, 2008, p. 9)

A segunda etapa de elaboração do PAR consiste no lançamento das ações e subações propostas no SIMEC, geradas a partir da pontuação atribuída a cada indicador no diagnóstico conforme mostra o quadro 10. Para os indicadores com pontuação 1 ou 2, o SIMEC gera ações devendo a equipe cadastrar um plano de ação, para os indicadores com pontuação 3 o SIMEC gera poucas ações e para os indicadores com pontuação 4 o sistema não gera ações por indicar uma situação positiva.

O PAR 2007-2010 apresentou 52 indicadores e o PAR 2011-2014 apresentou 82, pois, “Foram incluídos novos indicadores, bem como alguns já existentes tiveram sua redação aprimorada, para que o diagnóstico seja realizado de forma mais próxima da realidade de cada município e com maior precisão.” (BRASIL, 2011, p.6).

<sup>18</sup> As Dimensões do PAR são: Gestão Educacional, formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e avaliação, Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Com base nas orientações do MEC sobre os papéis a serem desempenhados pela Equipe Local e sobre qual a metodologia de elaboração do PAR e com base no referencial teórico, fez-se uma análise das características do processo de elaboração do PAR em Amélia Rodrigues apresentadas a seguir.

Ao trazer a questão da participação na experiência da construção do PAR em Amélia Rodrigues nas duas vigências, observam-se traços comuns, continuidades, descontinuidades e algumas especificidades. Em relação às especificidades da primeira vigência, na condição de membro da Equipe Local no ano de 2008, a pesquisadora pode afirmar que o pleito eleitoral neste ano influenciou negativamente no processo de elaboração do PAR, pois, não havia entre os membros da equipe local o sentimento de que se tratava de uma política de Estado, e sim de Governo, pois a sensação vivenciada era de estar planejando ações para serem executadas por outro Governo, que poderia acatar ou não o diagnóstico elaborado, e que poderia substituir completamente os membros da referida equipe. Além destes fatores, a descrença no cumprimento da parceria com o MEC gerava uma insegurança no ato de planejar.

Mais uma vez ressalta-se a lacuna que a ausência das atas das reuniões da primeira vigência deixou nesta pesquisa, visto que se constituem num documento rico no sentido de evidenciar como se deram as reuniões e o registro de quem participou, além dos membros da equipe local, pois é permitida a participação dos técnicos da Secretaria de Educação. Além disto, a ausência dessas atas evidencia um problema que é recorrente nas Secretarias de Educação que é a dificuldade na guarda de documentos, isto é, das fontes que possibilitariam a aproximação com os percursos da educação no município. Isso tem como consequência a descontinuidade das ações, requerendo o “refazer a roda” ao início de cada gestão.

Outra especificidade deste período foi a presença constante da Secretária Municipal de Educação nas reuniões, atuando como coordenadora da elaboração do PAR, ainda que houvesse uma técnica destinada para assessorar o processo.

Em relação às características comuns entre a participação dos sujeitos na primeira e na segunda vigência na elaboração do diagnóstico do PAR pode-se ressaltar a afirmação dos entrevistados de que frequentaram todas as reuniões.

Partindo do pressuposto de que participar é mais do que se fazer presente, é tomar parte, apropriar-se, engajar-se numa ação consciente e comprometida com um projeto, neste caso, de educação, este processo envolve disputa interesses. Assim:

Participar é dar parte e ter parte. O primeiro movimento visa informar, dar publicidade, e o segundo é estar presente, ser considerado um parceiro nas grandes definições de uma deliberação ou de um ordenamento. (CURY, 2001, p. 51).

Em face desta concepção de participação que orienta esta pesquisa, as falas dos entrevistados demonstram percepções diferentes sobre as orientações recebidas e a participação efetiva da equipe, o que revela em que medida tomaram e deram parte no processo de elaboração do PAR.

Em relação às fontes utilizadas pela equipe local para elaborar o Diagnóstico do PAR, uma das entrevistadas que participou da primeira elaboração afirmou: “Tinha um técnico da Secretaria de Educação para dar os dados, mas nos prendemos muito ao conhecimento que tínhamos da realidade. Foi feito pensando no que precisava.” (REPRESENTANTE 01)

Pela fala do Representante 01, a elaboração do diagnóstico pautou-se em três critérios: os dados disponibilizados pela Secretaria de Educação; o conhecimento que os membros da equipe tinham da realidade e as necessidades da Rede Municipal de Ensino. Já o depoimento de outros dois entrevistados que participaram da elaboração neste período não coaduna com a fala do representante 01, visto que os mesmos ressaltaram a intervenção da Secretária de Educação em todo o processo, sendo que em muitos momentos a sua opinião prevalecia frente à opinião dos membros da equipe. Logo, embora o representante 01 tenha elencado estes critérios como sendo utilizados pela equipe, nem sempre os mesmos prevaleceram.

Na segunda vigência, com a orientação minuciosa da técnica regional, os membros não se contentavam com os dados fornecidos pela secretaria de educação e por isto, sempre que se reuniam, ao término realizavam visitas às escolas para conhecer de perto as necessidades e ouvir os membros da comunidade escolar. Esta foi uma estratégia importante, pois conhecer as demandas da Rede requer um estudo detalhado da realidade, do contrário, o diagnóstico será fruto da “opinião” dos membros da equipe e não fruto da análise situacional da educação no município.

Além da questão relacionada às fontes para a elaboração do diagnóstico do PAR, houve a dificuldade em relação ao conhecimento da finalidade do próprio PAR, como é relatado na fala de um dos sujeitos da pesquisa que participou da equipe nas duas vigências.

Não tínhamos conhecimento do que seria o PAR. Não fomos bem orientados. Deveríamos ser orientados para pedir. Por exemplo, no Diagnóstico foi perguntado se o município dispunha de Creche e nós atribuímos uma pontuação alta pelo fato de o município dispor de creche e ofertar atendimento a alunos em idade de creche. Deveríamos refletir se a creche e as escolas que ofertam este segmento tinham estrutura adequada para o atendimento. Foi tudo muito rápido e essa falta de conhecimento foi uma grande dificuldade que gerou um diagnóstico que foi condizente com a realidade parcialmente. O PAR chegou rápido, teve que elaborar rápido, tinha prazo, o tempo não foi nosso amigo. (REPRESENTANTE 02)

A fala do representante 2 remete ao eixo temático utilização das orientações do MEC na elaboração do PAR, pois evidencia que não se sentiu bem orientado para exercer suas funções, que também não pareciam estar claras para ele.

O Quadro 02, que consta no primeiro capítulo desta pesquisa, apresenta os documentos publicados pelo governo federal em relação ao PAR por conteúdo e data de publicação. No período da primeira elaboração do PAR que foi entre os anos de 2007 e 2008 foram publicados os seguintes documentos:

- Um decreto presidencial
- 3 Resoluções do FNDE
- O livro que apresenta os princípios do PDE
- O Plano de Mobilização Social pela Educação
- Um manual de orientação para elaboração do PAR
- E ainda os sites do MEC, FNDE, Mobilização Social pela Educação e Todos pela Educação.

Há, portanto, um paradoxo entre o número de documentos publicados pelo MEC e a falta de conhecimento da equipe em relação ao PAR. Pelo que os entrevistados relataram, ao que parece, os encontros com a técnica regional do MEC no ano de 2008 não proporcionaram as informações necessárias para a equipe realizar tal tarefa. Já, o relatório da equipe técnico-pedagógica da secretaria de educação demonstra que houve duas reuniões para estudo do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Logo, percebe-se que tanto os membros da equipe local quanto os Coordenadores Pedagógicos da Secretaria de Educação não estavam o suficientemente embasados para participar efetivamente da elaboração do PAR.

O fato de os sujeitos não terem obtido as informações necessárias sobre o PAR para participar da sua elaboração tem relação com o conceito etimológico de participação, ou seja, sem o conhecimento necessário e sem a reflexão sobre o seu fazer os sujeitos não podem tomar parte no processo. Ferreira & Fonseca (2011) argumentam que a falta de informações e/ou injunções decorrentes das relações de poder inibem o posicionamento autônomo dos autores. Esta afirmação relaciona-se com dois aspectos: a) o perfil dos sujeitos envolvidos na elaboração do PAR e b) a conotação que a gestão da Secretaria de Educação e a técnica do MEC deram ao PAR. Primeiro porque os sujeitos foram convocados a participar, a sua inserção na equipe não partiu do desejo deles, alguns deles têm como única experiência em planejamento de políticas públicas a participação na construção do PME, que também não partiu da iniciativa dos sujeitos, sendo pois uma convocação, que é uma característica dos espaços de participação institucionalizada, aparentemente uma participação para constar, não pra fazer e tomar parte. Desta forma, a participação dos sujeitos assume feições limitadas às condições proporcionadas pela gestão, ou seja, a participação dos sujeitos vai até onde a gestão permite, visto que a cultura política destes não lhes dá condições de ir além destas limitações. O lugar destes sujeitos é o lugar da escola, seus posicionamentos se direcionam ao funcionamento da escola, portanto, não lhes impele a pensar no contexto maior da educação municipal e na sua relação com o Ministério da Educação.

Segundo porque tanto a técnica regional do MEC quanto a Secretária de Educação atribuíram ao processo de elaboração do PAR uma atividade de cunho predominantemente técnico, pois o PAR foi anunciado como um instrumento que deveria ser preenchido pela equipe pelo fato do município ter feito a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Além de ressaltar o fornecimento dos dados pela Secretaria de Educação, o Representante 01 destacou a participação dos sujeitos por meio da manifestação das ideias e opiniões.

O primeiro diagnóstico foi bom. Para o momento foi condizente. Algumas pessoas disseram que um segmento foi mais priorizado do que outro. Na elaboração desse diagnóstico todos opinaram, demos ideias, falamos muito do que era condizente no momento. Muitas reuniões duravam o dia inteiro. A técnica do MEC estava presente na maioria das vezes. Tinha muito material. Fontes dos dados do diagnóstico que na maioria eram dados pela secretária de educação. Para mim participar é ser ativo, ver o que está acontecendo.  
(REPRESENTANTE 01)

Esta fala do Representante 01 difere da fala do representante 02, visto que o primeiro afirma que o diagnóstico foi condizente com a realidade, que houve muito material e que as reuniões eram participativas, a representante 02 ressalta que a falta de conhecimento dos sujeitos para participar ativamente da elaboração do PAR gerou um diagnóstico que não foi totalmente coerente à realidade. A fala do Representante 01 dá a entender que o fornecimento dos dados pela Secretária de Educação deu um caráter democrático ao processo de elaboração do PAR, entretanto como defende Teixeira (2002) não é suficiente que o poder público forneça dados estatísticos à sociedade civil, pois esta precisa saber principalmente como funciona a máquina governamental.

Para Pateman (1992) a participação refere-se à participação igual na tomada de decisões, e igualdade política, refere-se à igualdade de poder na determinação das consequências das decisões. A condição ideal para uma participação efetiva exige uma igualdade de condições, isto é, reclama o estabelecimento de relações simétricas entre os envolvidos, por exemplo, acesso irrestrito a todas as informações dos assuntos em debate. A falta de conhecimento da equipe em relação ao PAR dificultou a sua participação na tomada de decisões e na sua elaboração.

Sobre a elaboração do PAR e sua relação com a realidade do município, o documento do MEC afirma:

O PAR deve ser elaborado com responsabilidade, tendo em vista que seu objetivo principal é a busca da melhoria na qualidade do ensino em todas as escolas, atendendo às expectativas de aprendizagem de cada série. O planejamento, portanto, deve ser realizado de acordo com a realidade municipal, de forma franca e consciente. (BRASIL, 2011, p.07).

Todos os entrevistados deram destaque à atuação ativa da Secretária Municipal de Educação nas reuniões de elaboração do primeiro PAR, entretanto, as hesitações de alguns sujeitos no momento da entrevista aparentam que ela exerceu forte influência nas pontuações atribuídas aos indicadores, como aparece na fala do Representante 03: “A Secretária de Educação era muito presente. Via muito a questão do trabalho, pois não queria desvalorizar o que foi feito em sua gestão.” (REPRESENTANTE 03).

Eu não era membro da equipe local do PAR e sim técnica, não conhecia as atribuições da equipe. A técnica do MEC não dava muita informação sobre o que era o PAR, tivemos a visão equivocada em relação ao PAR. Achávamos que cada vez que dávamos notas altas

isso iria dar uma boa visibilidade para o município. A participação dos técnicos da Secretaria de Educação deveria ser mais efetiva, não se devem mascarar os dados. Deve-se oferecer dados mais concretos. Não sabíamos quais eram as nossas atribuições. O diagnóstico não foi condizente, em maior parte. Exemplo da formação e do ônibus, creche. Não foi passada a informação de que se atribuíssemos baixa pontuação aos indicadores, o município receberia recursos. Por exemplo, a formação docente. O papel da equipe então, não é dizer que não tem, mas dizer até que ponto atende à necessidade do município. Por exemplo, havia creche, mas não era adequada. (REPRESENTANTE 03)

Esta avaliação do Representante 03 se articula com a fala do Representante 02 que por sua vez contrasta com a avaliação do Representante 01, tanto em relação às orientações quanto à coerência do diagnóstico, pois o Representante 03 afirma que a equipe desconhecia as próprias atribuições e que a técnica regional do MEC não proporcionava as informações necessárias, isso contribuiu, segundo estes entrevistados, para que o diagnóstico não correspondesse à realidade.

No processo de elaboração do PAR na segunda vigência, que compreende ao período de 2011 a 2014, não houve alteração na composição da equipe local, cuja atuação ocorreu sem a assessoria da Técnica Regional do MEC, portanto esta ação foi conduzida pelo Secretário de Educação e, na sua ausência, pela coordenadora geral, como relata um entrevistado: “Algumas reuniões aconteceram sem a técnica, por iniciativa do município”. (Representante 01).

O Secretário de Educação convocava a equipe local e abria o SIMEC no Datashow para que todos nós visualizássemos os indicadores. A cada indicador mostrado, nós discutíamos com base nos dados fornecidos pela própria Secretaria de Educação e atribuíamos a pontuação que considerávamos coerente. O Secretário de Educação nos deixava livres para responder. Nas suas ausências, a coordenadora pedagógica geral da Secretaria de Educação coordenava o processo. (REPRESENTANTE 3)

Diferente da primeira elaboração do PAR, na qual os membros da Equipe não se sentiam livres para opinar, pelo depoimento do Representante 3, na segunda elaboração os membros tinham a liberdade de opinar sobre a pontuação a atribuir aos indicadores.

Quando questionados sobre quais as estratégias utilizadas pela equipe para representar os segmentos da comunidade escolar para qual foram designados, as respostas foram evasivas.

No início tive o contato com os professores, fiz uma exposição apenas para os colegas da escola que eu trabalho, mas não tive contato com os professores das outras escolas, não socializava. Às vezes tinha contato com os professores na assembleia do sindicato. Nossa atuação deveria ser mais ativa, mas apenas participamos de reuniões da equipe com a Secretária de Educação e a Técnica do MEC. Representar é representar a categoria, levar a voz deles, acho que a equipe precisa melhorar nisto. (REPRESENTANTE 01)

“Não fiz interlocução com o segmento que representava porque não fui orientada para tal. Não socializei nada para os que eu representava.” (REPRESENTANTE 02)

“Não mantive interlocução com o segmento, sou professora, estou em sala de aula, teria que me ausentar, para articular as escolas e esse tempo não foi dado. Para representar é preciso buscar formas de motivar.” (REPRESENTANTE 03)

As falas destes membros da equipe revelam uma total independência dos representantes em relação aos representados, ou seja, não existe nenhuma integração, nenhuma interlocução entre eles. Esta realidade coaduna com a concepção liberal, na qual a representação não tem representatividade.

O fato de não haver interlocução entre representantes e representados (com o agravante de que nenhum dos membros da equipe local foi autorizada pelos seus representados para agir em nome deles), tem como consequência uma ação isolada dos membros da Equipe, posto que não houve uma interlocução com aqueles que mais deveriam conhecer as ações do PAR, aqueles que constituem o público ao qual tais ações se destinam. Além disso, todo planejamento requer o conhecimento da realidade a qual se deseja intervir, e este conhecimento não se limita a dados frios, mas pauta-se também na realidade como é vivida, sentida e percebida por aqueles que são seus protagonistas, se os próprios entrevistados informaram que não estabeleceram vínculos com seus representados, o diagnóstico na primeira vigência ficou de alguma forma comprometido. A ausência da representatividade dos atores que participam da elaboração de políticas públicas, neste caso no âmbito local, gera repercussões em toda Rede Municipal de Ensino.

Esta independência dos representantes em relação aos representados é criticada por alguns autores que por sua vez, em consonância com Pitikin, defendem a existência de processos de autorização e de prestação de contas, também denominada de *accountability*.

Tendo em vista que os membros da equipe local não foram escolhidos, eleitos, autorizados, muito menos apresentados à comunidade, não se sentiram no dever de socializar aos segmentos que representavam as decisões tomadas no tocante ao PAR, assim como, os representados não buscaram o retorno dos seus representantes nenhuma forma de acompanhá-los, já que desconheciam todo o processo. Sobre esta questão, Miguel (2001, p. 50) discorre:

Antes de mais nada, cabe observar que autorização e *accountability* se impõem pela exigência de que existam mecanismos que permitam o controle dos representantes pelos representados. Na sua ausência, ficamos na dependência da “boa vontade” ou da “boa fé” dos representantes, com todos os problemas que isso coloca. Se há alguma coisa que a teoria política, ao longo de sua história, foi capaz de ensinar é que não devemos depender da boa vontade dos governantes. Precisamos de mecanismos institucionais que impeçam a usurpação do poder. (MIGUEL, 2001, p.50).

O autor recorre à representação política dos governantes para defender a importância dos dois elementos supracitados presentes neste tipo de representação que por sua vez são defendidos por Pitkin: a autorização e a prestação de contas.

Neste trabalho, como já fora abordado, defende-se a necessidade da existência da autorização, entendida como mecanismos que possibilitem aos representados eleger seus representantes. Quanto ao mecanismo de *accountability*, aqui será substituído pela concepção de representatividade, que consiste numa relação contínua entre representantes e representados que vai além da mera prestação de contas e da responsabilização. A representatividade pressupõe “mecanismos de vínculo entre representantes e representados no processo de decisão política”. (BORBA, 2010, p. 240).

Em se tratando da relação entre representantes e representados, pode-se estabelecer uma relação com a teorização de Gramsci sobre o papel dos intelectuais, cujo conceito já fora desenvolvido no primeiro capítulo desta pesquisa. Ao estabelecer uma diferença entre os intelectuais orgânicos e os intelectuais tradicionais, Gramsci (1982) tece uma crítica a estes por não se envolverem com as necessidades da classe, ou seja, atuam como se fossem independentes de um grupo social. Entretanto, ao deixar de se comprometer com os problemas e demandas das classes subalternas, os intelectuais tradicionais que se apresentam como independentes, estão, de fato, corroborando com os interesses da classe dominante.

Já os intelectuais orgânicos, contrariamente aos intelectuais tradicionais, surgem do interior de uma classe e atuam no sentido de dar homogeneidade, organicidade à mesma com vistas à construção de uma nova sociedade orientada para a emancipação humana. Desta forma, atuação destes intelectuais está relacionada com a vida e com um projeto de sociedade.

Esta abordagem de Gramsci permite refletir que, possivelmente, deixando de exercer a sua representatividade, os membros da equipe local não estão, ainda que inconscientemente, atuando de forma a dar sustentação à política neoliberal de responsabilização da sociedade civil pelos sucessos ou fracassos das políticas públicas, isto é, pela atuação, estariam de alguma forma corroborando para a elaboração e implementação de políticas de forma unidirecional e tecnicista. Logo, a representação exercida pela equipe local não se traduziu numa forma de tornar as necessidades da população em geral em agenda da gestão.

Tornar a escola menos estatal e mais pública por meio da responsabilização e da mobilização da sociedade é uma característica das políticas públicas educacionais assumem na atual conjuntura brasileira que têm seu germen na reforma administrativa do Estado, realizada no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), mais precisamente no ano de 1995, por meio da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pelo então Ministro da Administração e da Reforma do Estado (MARE), Luis Carlos Bresser Pereira. Este ministro propôs uma interpretação social-democrata ao que denomina de crise do Estado nos anos 80 e 90. (BRESSER PEREIRA, 1995).

Segundo esta interpretação, a crise sofrida pelo Brasil de estagnação da renda per capita e da hiperinflação entre os anos de 1974 e 1994 tratou-se de uma crise do Estado, do seu modo de intervenção social, de sua administração burocrática e ineficiente. Logo, nesta interpretação, a resposta para esta crise estava na reforma do Estado.

O Estado Social-Liberal é exatamente isto: é o Estado que continua responsável pelos direitos básicos de saúde, educação da população, mas que de forma crescente os executa por intermédio de organizações públicas não-estatais competitivas. Esse Estado é uma espécie de síntese ou de compromisso entre os direitos individuais, assegurados pelo Estado mas viabilizados pelo mercado, e os direitos sociais, assegurados pelo Estado e viabilizados inicialmente pelo próprio Estado, mas, no final deste século, cada vez mais assegurados pelas organizações públicas não-estatais. (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 21).

Deste modo, a Reforma do Estado brasileiro pautou-se nos pressupostos da Terceira Via defendida por Guidens, abordada no capítulo 1 deste trabalho. Pois, com surgimento de organizações públicas não-estatal<sup>19</sup> que constitui o que Guidens denominou de Nova Economia Mista, o governo age em parceria com instituições da sociedade civil para fomentar a renovação e o desenvolvimento da comunidade.

Assim, o objetivo da Reforma empreendida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, foi, supostamente, mudar o caráter burocrático do Estado para um caráter gerencial, “o qual se baseia na ampla delegação de autoridade e na cobrança a posteriori dos resultados.” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 272).

Dentre os contornos da nova administração pública promovida pela Reforma do Estado (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 272) , podem-se destacar alguns que estão fortemente presentes nos princípios que fundamentam o PDE e conseqüentemente o PAR:

- Descentralização do ponto de vista político, com a transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais assim como descentralização administrativa, pela delegação e autoridade para os administradores públicos transformando em gerentes crescentemente autônomos. O PDE e os seus desdobramentos, Plano de Metas e PAR se apresentam como instrumentos do regime de colaboração entre os entes federados, o que pressupõe autonomia e ao mesmo tempo uma relação de interdependência. Entretanto, esta descentralização de recursos não está acompanhada de uma autonomia em decidir sobre as ações a serem realizadas. Todas as ações são milimetricamente desenhadas, previstas pela União.
- Definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível, quantitativos e controle por resultados. No PDE isto está evidenciado nas metas previstas no Plano Compromisso Todos Pela Educação e nas metas quantitativas do Ideb. Há uma regulação do trabalho

---

<sup>19</sup>Concepção muito disseminada nos anos 1990, no Brasil, o público não-estatal deu forma a uma das principais medidas das reformas educacionais, no período , a saber, a transferência de atividades realizadas pelo Estado ao setor privado. O pressuposto do público-não estatal é de que o Estado é burocrático, ineficiente e ineficaz na execução de serviços públicos como a educação, deixando o setor privado encarregado de oferecer tais serviços, para o qual recebe recursos estatais. Como se trata de um serviço para grandes contingentes populacionais, convencionou-se chamar de “público”; e já que é executado pelo setor privado supostamente sem fins lucrativos (confessional, filantrópico ou comunitário). (MINTO, 2016) disponível em [www.histedbr.fe.unicamp.br](http://www.histedbr.fe.unicamp.br)

docente por meio do foco nos resultados. Os entes federados que não cumprem as metas passam a compor a lista de municípios prioritários, os quais serão alvos de maiores investimentos do FNDE e de apoio técnico do MEC.

Assim, a Reforma do Estado se deu pela adoção do modelo gerencial, no qual este passa de investidor a mantenedor, de produtor e fornecedor de bens e serviços a regulador e facilitador da iniciativa privada, ou seja, a sua intervenção limita-se a redistribuir ou realocar recursos, normatizar as relações entre prestadores públicos e privados, avaliar e monitorar as condições e sua execução.

Restringir o Estado à função de regulação e de catalisação implica levar a sociedade ou os indivíduos a agirem por si mesmos na busca de solução para seus problemas. Implica também aumentar a participação social em atividades que antes eram de sua exclusiva competência. Por isso, estimula-se constantemente a busca de soluções fora do setor público, por meio de agências autônomas ou “organizações sociais”, da cooperação voluntária da comunidade e da co-parceria com a iniciativa privada na consecução dos objetivos públicos, introduzindo-se, ao mesmo tempo, uma nova proposta de regulação social, sustentada na participação. (CARVALHO, 2009, p. 1149).

Portanto, nota-se que os princípios do PDE estão em consonância com esta função do Estado, de estimular a participação social para que a sociedade busque a resolução dos problemas por si mesma. Logo, a concepção de participação no âmbito da Terceira Via nada tem a ver com organização da coletividade na busca da partilha de poder e da emancipação humana, mas sim, uma participação despolitizada que, ao buscar parceira com organizações sociais ou cooperação voluntária da comunidade, descaracteriza o cidadão enquanto sujeito político.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é coerente aos postulados da Terceira Via discutidos no primeiro capítulo deste trabalho. A responsabilização aí assume uma via de mão dupla, sendo a sociedade responsabilizada por controlar o Estado, ela passa também a ser responsabilizada pelos rumos das políticas públicas. Desta forma, o Estado cria instrumentos próprios dos modelos gerenciais para aferir a eficiência dos serviços e responsabilizar a sociedade. O Ideb é um exemplo disto, assim como as avaliações externas oriundas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB):

Os dados do SAEB, antes amostrais, passaram a ser divulgados também por rede e por escola, o que tem aumentado significativamente a responsabilização da comunidade de pais, professores, dirigentes e da classe política com o aprendizado. Aqui, responsabilização e mobilização social tornam a escola menos estatal e mais pública. A divulgação permite identificar boas práticas, que valem ser disseminadas, e insuficiências, o que torna possível enfrentá-las de forma efetiva. (BRASIL, 2007, p. 20).

O processo de elaboração do segundo diagnóstico do PAR foi considerado melhor do que o primeiro pelos entrevistados porque no ano de 2009 a atuação da nova técnica regional do MEC proporcionou esclarecimentos sobre o que é o PAR, a sua importância para a educação no município e as consequências de um diagnóstico elaborado de forma incoerente à realidade. Além disso, em 2009, os membros da equipe fizeram o exercício de revisar alguns indicadores do diagnóstico elaborado em 2008, cuja revisão fora permitida pelo MEC por solicitação da técnica regional e do Secretário de Educação devido às poucas ações geradas. Tratava-se assim de uma exceção, visto que o diagnóstico só poderia ser aberto para revisão no ano de início da 2ª vigência, isto é, 2011.

Nenhum dos entrevistados mencionou se considerou este processo de elaboração democrático, alguns destacaram a presença constante do Secretário de Educação nas duas vigências e a atuação da Técnica regional na primeira vigência que insistia em mostrar as falhas do primeiro diagnóstico para que não fossem repetidas.

Uma das representantes aproximou-se um pouco de uma reflexão relativa à dimensão democrática do processo de elaboração do PAR ao ressaltar que com a mudança de gestão as pessoas eram mais ouvidas:

Com a mudança de gestão houve uma melhora. As pessoas eram mais ouvidas. O secretário de educação fez reunião nas escolas para que cada um desse a sua opinião. Algumas coisas foram atendidas outras não. O prefeito se fez presente numa das reuniões e deu autonomia à técnica. (REPRESENTANTE 3).

Partindo da concepção gramsciana com a qual esta pesquisa dialoga, a participação aqui é concebida como uma ação que está para além de se fazer presente nas esferas públicas, para além de colaborar com a construção de um plano com outros sujeitos. Participar, numa concepção gramsciana, tem a ver com a construção de um projeto que se ampare numa visão de Estado e sociedade que não corrobore com os

ditames capitalistas. A participação está voltada para a organização coletiva dos sujeitos e sua conscientização na disputa de hegemonia do projeto que se quer implantar. Assim, a participação só será válida se estiver imbuída do desejo de transformar a realidade de uma sociedade desigual.

“O PAR é um instrumento que privilegia a ação participativa, não deve ser elaborado e preenchido por apenas uma pessoa, seja ela um técnico da secretaria de educação ou uma pessoa contratada para esse fim”. (BRASIL, 2011). A ação participativa a qual se refere este documento remete a uma forma de participação dos sujeitos restrita aos momentos de reunião para a elaboração do PAR.

### **3.2 O documento do PAR Amélia Rodrigues: entre o processo e o resultado**

A elaboração do primeiro PAR durou aproximadamente um semestre. Após a elaboração, ao final do ano de 2008, a Secretária de Educação fez o encaminhamento pelo sistema eletrônico para análise e acompanhamento do MEC, conforme reza o Decreto presidencial nº 6.094/2007, no Artigo 11 do Plano de Metas. Depois de aprovado o PAR, o SIMEC gerou um Termo de Compromisso, no qual estão relacionadas todas as ações que seriam promovidas com apoio técnico ou financeiro do MEC e todas as ações que seriam realizadas com recursos financeiros do município. O documento do PAR, na íntegra, pode ser acessado no SIMEC, pelo Prefeito e pelo Secretário de Educação por meio do seu Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e senha de acesso, com a possibilidade de ser impresso. A síntese do PAR e o referido Termo de Compromisso estão disponíveis para consulta pública no site do MEC.

A vigência desta primeira elaboração do PAR foi de 2008 até 2010. A partir de 2011, os entes federados puderam fazer um novo diagnóstico da situação educacional local e elaborar o planejamento para uma nova etapa, de 2011 a 2014, com base no IDEB de 2011.

Em relação à primeira vigência o diagnóstico educacional elaborado pela Equipe Local sob a coordenação da Secretária de Educação e sob a orientação da Técnica do MEC encontra-se resumido no Quadro 11. Segundo os entrevistados, a referida Técnica, em nenhum momento alertou a equipe sobre a importância de não apenas informar os dados, mas caracterizá-los, isto é, não bastava relatar as ações realizadas ou os recursos adquiridos, mas principalmente informar a qualidade das ações e de tais recursos. O diagnóstico não tinha como finalidade avaliar a competência da gestão da educação no

município, (como entendeu a referida Secretária Municipal de Educação), mas sim obter informações sobre as necessidades do município em cada dimensão, para, desta forma, atendê-las por meio de ações em parceria com o MEC.

**QUADRO 11**  
**SÍNTESE DA PONTUAÇÃO POR DIMENSÃO DO PAR EM AMÉLIA**  
**RODRIGUES 2008-2010**

Dimensão	Pontuação				
	4	3	2	1	n/a
1. Gestão Educacional	13	5	2	0	0
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	4	5	1	0	0
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	3	5	0	0	0
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	2	6	6	0	0
<b>Total:</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

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

Por meio desta síntese, nota-se que a *Gestão Educacional* foi a dimensão que mais obteve a pontuação máxima (04). Em segundo lugar está a dimensão *Formação de Professores e de Profissionais de Serviços* com 4 indicadores de pontuação máxima. Do total das dimensões nenhuma obteve a pontuação 01 (que equivale a insuficiente) e apenas as dimensões 01 e 02 obtiveram a pontuação 02 (que equivale a regular). Desta forma como ficou configurado, o primeiro PAR do município de Amélia Rodrigues demandou poucas ações, devido à atribuição de pontuação alta a vários indicadores, pois como mencionado na primeira seção deste capítulo, quanto maior a pontuação atribuída, menor o número de ações geradas como também, menores serão os investimentos do FNDE.

Neste contexto, a equipe local, no ano de 2009, em reunião com a nova Técnica Regional e o novo Secretário de Educação Welito Santa Bárbara, identificou algumas das demandas que deveriam ser expressas no diagnóstico e não foram, conforme registrou a ata (26/11/2009):

- Construção de creches;
- Formação continuada para os docentes;
- Formação docente em modalidades específicas como a Educação de Jovens e Adultos;
- Formação continuada para gestor escolar.

Em relação à segunda vigência que foi de 2011 a 2014, o diagnóstico fora elaborado com base no Ideb de 2011, mas sob a responsabilidade da Gestão municipal da educação e da Equipe Local, visto que, conforme indicaram as entrevistas, a presença da Técnica Regional não foi tão constante como na primeira vigência. Vale ressaltar que, conforme abordado no segundo capítulo, educacional elaborado na segunda vigência do PAR, no ano de 2011, no Governo do Prefeito Antonio Paim, este manteve como Secretário de Educação o professor Welito Santa Bárbara, já em 2012, segundo ano da segunda vigência houve mudança de secretário de educação e de técnicos da Secretaria, assumindo a pasta, o também professor Moysés Brandão Neto. O Quadro 12 apresenta o resultado do diagnóstico

**QUADRO 12**  
**SÍNTESE DA PONTUAÇÃO POR DIMENSÃO DO PAR 2011-2014**

DIMENSÃO	PONTUAÇÃO				
	4	3	2	1	n/a
1. Gestão Educacional	0	5	16	6	
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	4	1	1	10	
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	0	0	8	8	
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	0	8	14	
<b>Total:</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	

Fonte: elaborada pela autora com base no PAR –Amélia Rodrigues (2011-2014)

Como mostra o quadro 12 e como já fora abordado no capítulo anterior desta pesquisa, o MEC fez uma revisão no SIMEC e portanto, acrescentou indicadores ao segundo PAR. Enquanto o primeiro PAR apresentou 51 indicadores, o segundo apresentou 81. Vale ratificar que só geram ações os indicadores com pontuação 1 e 2. Neste segundo diagnóstico, de posse das orientações dadas pela nova técnica regional do MEC e pela sua insistência em relação aos cuidados ao atribuir pontuação aos indicadores, a equipe atribuiu pontuação 1 à maioria dos indicadores, ao todo 38, sendo que a dimensão com a maior número de indicadores com pontuação 1 foi a de *Infraestrutura física e recursos pedagógicos*, No primeiro diagnóstico, a *dimensão Gestão Educacional* obteve o maior número de pontuação 4, já neste segundo, foi a que mais obteve pontuação 2. Chama à atenção a pontuação baixa atribuída à dimensão 03, visto que no primeiro PAR esta dimensão não gerou nenhuma ação por ter recebido pontuação alta.

A partir do novo diagnóstico feito pela equipe local, foram geradas 71 ações, logo, o município fez adesão a vários Programas Federais em regime de colaboração com a União, além de serem previstas também várias ações a serem executadas exclusivamente pelo município.

Numa pesquisa sobre a construção do PAR nos municípios do Estado de Mato Grosso, Lazariet ali (2010) relatam que o estado tornou-se referência nacional na construção do PAR, por vários motivos, dentre os quais, citam:

- A parceria entre as redes estadual e municipal no processo de elaboração;
- Composição democrática das equipes locais e ampla participação de toda a comunidade escolar;
- As intervenções e discussões criteriosas dos membros das equipes locais no momento de atribuir pontuação aos indicadores

Entretanto, as autoras ressaltam que:

Em alguns municípios mais conservadores politicamente, a presença do secretário municipal de educação inibiu a intervenção dos participantes ou, em alguns casos, o comitê era constituído a partir da indicação feita pelo próprio dirigente municipal.  
(...) Outra hipótese é alguns secretários municipais de educação confundirem o momento de elaboração do PAR com uma avaliação da gestão da prefeitura, na área da educação. (LAZARI, 2010, p. 60).

As autoras analisam que tudo isso teve como consequência a supervalorização das pontuações consideradas satisfatórias (3 e 4) e assim, poucas ações foram geradas, sejam elas financiáveis pelo MEC ou de responsabilidade do município. Foi o que aparentemente ocorreu no município de Amélia Rodrigues no ano de 2008.

A partir deste diagnóstico, foram geradas ações por dimensões, sendo que algumas foram de responsabilidade do município e outras com assistência técnica e ou financeira do MEC. O Quadro 13 demonstra as possibilidades de execução do PAR no município conforme orientação do MEC.

**QUADRO 13**  
**FORMAS DE EXECUÇÃO DO PAR DEFINIDAS PELO MEC**

<b>FORMAS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>Assistência técnica do MEC</b>	O MEC oferece apoio técnico para a realização da subação, seja disponibilizando recursos materiais, seja disponibilizando vagas para formação. Cabendo ao município a contrapartida.
<b>Assistência</b>	O Ministério transfere recursos financeiros (transferência voluntária) para que a

<b>financeira do MEC</b>	secretaria municipal de educação realize a subação. É preciso ficar atento para a contrapartida do município (normalmente, 1% do valor do recurso repassado, por convênio, à prefeitura).
<b>Executada pelo município</b>	Quando a secretaria municipal de educação é a responsável pela implementação da subação.
<b>Financiamento do BNDES</b>	O município pode apresentar projetos de financiamento para o BNDES

Fonte: Elaborado pela autora com base no documento BRASIL( 2011, p.33)

O Quadro 14 apresenta o número de ações demandadas para o município de Amélia Rodrigues na primeira vigência do PAR e suas formas de execução.

**QUADRO 14**  
**NÚMERO DE AÇÕES DEMANDADAS POR DIMENSÃO E POR**  
**FORMADE EXECUÇÃO DO PAR NO MUNICÍPIO DE AMÉLIA RODRIGUES**  
**2008-2010 E 2011-2014**

VIGÊNCIA	Nº DE DIMENSÕES	Nº DE ÁREAS	AÇÕES	TOTAL DE SUBAÇÕES	SUBAÇÕES COM ASSISTÊNCIA TÉCNICA DO MEC	SUBAÇÕES DE RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO	EXECUTADAS PELO BNDES
<b>PAR 2007-2010</b>	03	06	10	39	14	25	0
<b>PAR 2011-2014</b>	04	17	81	330	63	261	6

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

É evidente a discrepância entre a síntese do diagnóstico educacional do PAR 2007-2010 e o diagnóstico educacional segundo PAR (2011-2014). Os dados do primeiro PAR do município de Amélia Rodrigues demonstram que das 52 ações possíveis ofertadas pelo MEC através do PAR, o diagnóstico elaborado pela Equipe Local gerou ao todo 10 ações que equivale a 19% das ações. Esta configuração do PAR serviu como elementos para fundamentar o entendimento dos entrevistados de que o diagnóstico não foi fiel à realidade, pois deixou de gerar ações necessárias ao município por atribuir alta pontuação aos indicadores.

Já o segundo PAR, além de ter passado por uma revisão do MEC, pois houve uma alteração no número de indicadores, os quais passaram de 51 para 81, também se diferenciou pelas pontuações atribuídas aos indicadores, gerando 81 ações que equivale a 100% das ações ofertadas pelo MEC.

Se for estabelecida uma comparação entre o processo de elaboração do PAR do município de Amélia Rodrigues nas duas vigências, percebe-se a ocorrência de dois extremos, se no primeiro PAR houve um número pouco de ações para as demandas

educacionais do município, na segunda vigência houve o excesso de ações, o que leva a refletir sobre a fidedignidade do deste diagnóstico, visto que houve uma revisão do primeiro PAR e o município pôde acrescentar ações. O número de ações demandas pelo segundo PAR leva a inferir que as ações executadas na primeira vigência do PAR não obtiveram êxito.

Sobre a fidedignidade do diagnóstico do PAR, algumas pesquisas apontam que em alguns casos houve a preocupação em gerar várias ações para obter investimentos do MEC, levando à construção de um diagnóstico também incoerente com a realidade educacional do município, como se verificou na pesquisa de Souza et. al. (2014), cujo objetivo era analisar a confiabilidade dos diagnósticos do PAR no Estado do Rio de Janeiro, tomando por referência dados oficiais de sua implantação relativos ao quadriênio 2007-2010, de modo a avaliar a possibilidade de estarem fiéis à realidade educacional deste território, identificando eventuais fragilidades na sua formulação. Segundo as autoras:

(...) os diagnósticos do PAR elaborados localmente, em especial os que resultam em avaliações conceituadas insatisfatórias, nas quais prevalecem aspectos negativos em relação aos positivos, podem não estar exprimindo, de fato, as realidades locais, e sim o traçar de um perfil que eventualmente favoreça a concessão de determinadas transferências de recursos por parte da União, acompanhada de assistência técnica, de modo a subsidiar um provável aumento da oferta local da educação municipal. (SOUZA et, all. 2014, p. 228).

Segundo a autora, os diagnósticos em que prevalecem aspectos negativos podem também não refletir a realidade da educação municipal, pois, a equipe pode ter aspirado o recebimento de investimentos do FNDE. Logo, tanto o primeiro diagnóstico do município de Amélia Rodrigues pode ter sido infiel à realidade, por demandar poucas ações, como também o segundo diagnóstico pode não ser totalmente coerente por prevalecer os aspectos negativos, com a finalidade de obter investimentos do FNDE. Em face desta observação, as autoras chamam atenção para o fato de que em vez de contribuir para com a transparência em relação ao contexto educacional, o diagnóstico do PAR pode estar contribuindo para o mascaramento da realidade.

### **3.3 O Monitoramento do PAR**

Após a elaboração do PAR, o trabalho da Equipe Local não termina, assim como o trabalho do comitê também não, pois a equipe tem a responsabilidade de acompanhar e monitorar a execução das ações planejadas e o comitê tem a responsabilidade de mobilizar a sociedade civil para o acompanhamento da evolução das metas previstas no Plano de Compromisso Todos Pela Educação por meio da execução das ações do PAR.

Assim o MEC define o monitoramento do PAR nos seguintes termos:

O monitoramento, concebido como uma atividade gerencial que permite controlar e avaliar as ações do PAR, busca levantar e fornecer aos gestores municipais de educação, dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas, identificando, em tempo real de execução, e de forma ágil, os entraves que dificultam a realização das ações e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas, indicando também as ações que colaboram para melhor qualificação da educação no município. (BRASIL, 2009, p.3)

Como o próprio documento do MEC afirma, o monitoramento é um processo gerencial, assim como toda a metodologia de elaboração do PAR. Sua finalidade é não deixar o PAR esquecido ou, como se diz sobre os planos não executados, não deixá-lo engavetado. Com o monitoramento, o PAR ganha vida, pois permite verificar de forma continuada a execução das ações em tempo real, bem como permite identificar os problemas que surgem no processo de execução, e também as possíveis medidas a serem tomadas, denominadas medidas corretivas.

Assim, como se trata de um planejamento estratégico, o monitoramento do PAR envolve uma série de itens organizados no SIMEC, e também termos transpostos do campo empresarial para o campo da educação pública, como os que estão em destaque no trecho abaixo:

A expectativa é que essa iniciativa possa gerar uma fonte significativa de indicadores básicos, imprescindíveis para identificar quais aspectos ainda não foram bem resolvidos, possibilitando aos gestores iniciativas de natureza **preventiva e/ou corretiva de curto e médio prazo**. A partir das dificuldades detectadas no percurso do monitoramento, podem-se buscar alternativas mais apropriadas à melhoria da ação educativa, consolidando os avanços alcançados em direção às metas propostas no PAR. (BRASIL, 2009, p. 3).

O MEC (2009, p. 04), numa linguagem prescritiva, sugere aos municípios os seguintes passos para o desenvolvimento do processo de monitoramento do PAR:

- Estudo dos documentos orientadores e dispositivos legais sobre o PAR;
- Familiaridade com o SIMEC;
- Conhecimento detalhado do diagnóstico da educação do município no PAR;
- Estudo prévio do *Manual Técnico-Operacional do Módulo De Monitoramento do Plano De Ações Articuladas*
- Organização do preenchimento do módulo do monitoramento, com agenda para aproximadamente 3 (três) dias, com a participação da equipe local e também do Comitê Local.

Para o bom funcionamento do PAR, é essencial que a gestão da educação no município seja feita do modo mais adequado. Isso implica a participação do Comitê Local em todas as etapas, inclusive no monitoramento. O Comitê Local é a própria sociedade civil participando da gestão da educação. (BRASIL, 2009, p. 19)

Como se pode observar, a todo instante, os documentos do MEC ressaltam a importância da participação da sociedade civil no PAR.

Segundo as orientações do MEC no documento *Manual Técnico Operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de Ações Articuladas – PAR*, o processo do monitoramento deve ser coordenado pelo Secretário Municipal de Educação, e a cada subação realizada, deve-se anexar documentos que comprovam a sua realização, pois “Documentando as subações, evita-se que, no futuro, técnicos ou gestores de qualquer esfera coloquem em dúvida a veracidade ou exatidão das informações que estão sendo prestadas.” (BRASIL, 2009, p. 19).

O Quadro a seguir informa quais os estados das subações no processo de monitoramento do PAR. Ou seja, trata-se de uma classificação padronizada informando qual a situação em que as subações se encontram.

#### QUADRO 15

##### ESTADOS DAS SUBAÇÕES NO PROCESSO DE MONITORAMENTO DO PAR

ESTADO DA SUBAÇÃO	DESCRIÇÃO
<b>Não Iniciado</b>	Quando o município não recebeu a assistência técnica do MEC ou não executou a subação de sua competência no cronograma previsto.
<b>Em Andamento</b>	Quando foi iniciado o processo de execução da subação, mas ainda não foi finalizado pelo MEC ou município.

<b>Concluído</b>	Refere-se à conclusão da subação em sua totalidade.
<b>Suspense</b>	Quando algum impedimento temporário interfere no processo de execução da subação, esteja ela iniciada ou não.
<b>Cancelado</b>	A subação deixa, terminantemente, de ser executada pelo município ou MEC, porque a execução da subação tornou-se inviável por parte desses entes.

Fonte: Elaborado pela autora com base no documento (BRASIL, 2009, p.19)

Desta forma, no monitoramento do PAR, a equipe local irá preencher o estado da execução das ações conforme o exposto no quadro.

O Quadro 16 apresenta as atas disponibilizadas que registram o processo de monitoramento do PAR e suas respectivas datas concernentes à primeira vigência. Não constam atas referentes à segunda vigência do PAR, por isso não são apresentadas.

### QUADRO 16

#### REGISTROS DAS REUNIÕES DA EQUIPE LOCAL E DO COMITÊ LOCAL PARA REVISÃO E MONITORAMENTO DO PAR (2009-2010)

<b>DOCUMENTO</b>	<b>DATAS</b>
Ata de reunião da equipe local	26/11/2009
Ata de reunião da equipe local	27/11/2009
Pauta de Reunião	15/03/2010
Pauta de Reunião	16/03/2010
Ata da audiência pública do PAR	09/06/2010
Ata de reunião da equipe local	09/08/2010
Ata de reunião da equipe local	10/08/2010
Ata da reunião do comitê local	28/09/2010
Ata da reunião do comitê local	06/10/2010

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Amélia Rodrigues

Como já fora abordado no capítulo 2, o PAR em Amélia Rodrigues foi elaborado pela primeira vez no ano de 2008, e com a mudança de governo, alguns membros foram substituídos, configurando assim uma nova equipe ainda na primeira vigência do PAR. Conforme os dados da pesquisa, a primeira Reunião da nova Equipe Local, em 2009, ocorreu nos dias 15 e 16 de março, entretanto, não foram encontradas as atas destas reuniões, apenas a pauta. As atas encontradas datam a partir do dia 26 de novembro de 2009, com a participação da Técnica Regional, cuja função era assessorar o processo de revisão e monitoramento do PAR. As atas apresentam dados que

colaboram significativamente para a análise da participação dos sujeitos no processo de monitoramento do PAR.

Percebe-se que, com a nova equipe e nova técnica, houve inicialmente uma análise do que foi produzido, visto que os novos membros da equipe estavam ainda conhecendo o PAR. Segundo a ata desta reunião, a Técnica Regional do MEC inicialmente socializou informações sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e sobre o PAR, a mesma explicou em que consiste o processo de monitoramento e sua importância. Em seguida, abriu o SIMEC para que os presentes visualizassem o PAR do município e à medida que as ações eram apresentadas, a equipe tecia comentários. Assim consta na ata:

Verificou-se o quanto o município deixou de receber de benefícios por não ter sido solicitado na elaboração do PAR. Ademais, as reformas realizadas nas escolas foram com recursos próprios e que se os dados no sistema fossem inseridos de acordo com a real situação das escolas, poderia ter proporcionado às mesmas, maiores benefícios com recursos adquiridos através do PAR (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2009, p .02 ).

Este fragmento retirado da ata da primeira reunião do ano de 2009, apresenta o PAR como sendo um instrumento meramente técnico, cuja finalidade é proporcionar ao município “benefícios” desde que este “solicite”. Assim, sua elaboração pela equipe consiste em inserir dados no SIMEC, descaracterizando assim o sentido do planejamento de que deveria se revestir o PAR. Mas, seu caráter gerencial faz com que os sujeitos o concebam desta forma, como um instrumento a ser preenchido com dados do município a fim de captar recursos.

A ata registra a surpresa dos novos membros e também dos antigos ao se depararem com as poucas ações e subações geradas no PAR elaborado em 2008, conforme demonstrou o Quadro 14 na seção anterior. O que gerou conflito e divergência entre os membros, como os que foram registrados: “A professora manifestou-se falando de sua tristeza por não ter sido solicitado ajuda para creches para o município.”

A professora esclareceu à técnica que a comissão havia mudado e perguntou de que forma a nova comissão poderia proceder para mudar esta situação haja vista que o município estava necessitando de vários benefícios que poderiam ser adquiridos pelo PAR e que ela não sabia por qual motivo não haviam sido solicitados e que os dados não estão

condizentes com a realidade. (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2009, p. 02).

A ata registra a indignação da técnica com o fato de o diagnóstico elaborado em 2008 não ter contemplado várias necessidades da educação no município. Uma gestora que havia participado da referida elaboração questionou sobre a orientação que foi dada pela outra técnica à equipe que elaborou o diagnóstico.

A técnica alertou que com as divergências focalizadas pela comissão, os dados deveriam ser alterados para que o município recebesse os recursos e benefícios que faz jus, ou seja, tem direito. Enfatizou a responsabilidade de inserir dados e refletir muito antes de responder sim ou não. (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2009, p. 02).

Esta reação da Técnica em relação às poucas ações geradas no PAR de Amélia Rodrigues foi relatada também por todos os sujeitos entrevistados: “Chamou a atenção da técnica o pouco que se recebeu em comparação à necessidade do município.” (REPRESENTANTE 03).

Segundo a ata, a técnica ressaltou que o seu papel não era induzir o preenchimento do PAR pelo município, mas sim orientar, assessorar. Além disso, consta na ata que o então Secretário Municipal de Educação Welito Santa Bárbara afirmou estar realizando estudos da realidade educacional do município. Após a reunião, alguns membros da equipe foram com a técnica visitar algumas escolas.

Nota-se, a partir dos achados da pesquisa, que a participação dos sujeitos assumiu uma forma tutelada, se antes isso ocorria pela lente dos olhos da então secretária de educação, agora pelas lentes da técnica regional do MEC, que conduzia todo o processo de crítica ao diagnóstico elaborado pela equipe da gestão anterior e atentava a todo instante para a importância de não atribuir pontuação elevada nos indicadores que precisam de investimento. Cury (2001, p.55), ao discorrer sobre os conselhos municipais de educação, afirma que “os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença nos momentos de elaboração”. Entretanto, passar de um tipo de participação que vá além do fato de ser ouvido e ter presença na elaboração se constitui num grande desafio para os cidadãos. E isto requer conhecimento e a capacidade de organização dos sujeitos para que a participação institucionalizada da sociedade nas políticas não se limite a um simples cumprimento de uma exigência legal.

Em Amélia Rodrigues, conforme se pode depreender das atas (2009/2010), o ano de 2009 foi voltado para a revisão do PAR e o ano de 2010 para o monitoramento das ações.

Percebe-se, por meio das atas, que as principais estratégias utilizadas pela equipe para monitorar a execução das ações do PAR foram as visitas às escolas com a técnica regional do MEC, a audiência pública e as reuniões. Nas visitas, a técnica e os membros que a acompanhavam observavam as condições de funcionamento das escolas e ouviam as demandas dos membros da comunidade escolar, inclusive numa destas visitas, uma gestora afirmou que queria participar das reuniões de monitoramento do PAR. Todas as visitas foram registradas com fotos, vídeos e relatos escritos que posteriormente eram apresentados nas reuniões de monitoramento.

A estratégia da audiência pública foi realizada no dia 9 de junho de 2010, no Salão Nobre da Prefeitura, foi realizada uma audiência pública com a participação do Comitê Local do PAR, a Equipe Local do PAR, do corpo técnico-pedagógico da Secretaria de Educação, Secretário de Educação, Prefeito e pessoas da comunidade local. Consta na ata que esta audiência pública tinha como objetivo apresentar o PAR e Os resultados do seu Monitoramento à população ameliense. Conforme a ata desta audiência pública (Secretaria Municipal De Educação, 2010, p. 01), os assuntos abordados foram:

- Análise situacional da educação no município
- As diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
- Histórico do PAR
- Resultados do Monitoramento do PAR
- Reflexões sobre a política municipal de educação

Uma das entrevistadas demonstrou o desapontamento com a pouca participação da sociedade na audiência pública, não obstante toda a divulgação realizada pela Secretaria Municipal de Educação, como mostra a fala abaixo.

Fizemos audiência com a comunidade em 2010, convidamos as instituições e a participação foi muito pequena. Segmentos – carro de som, comércio, câmara, sindicatos, fomos pessoalmente convidar, mobilizar para buscar parcerias, faixas de divulgação, nem mesmo as escolas compareceram. Foram poucas pessoas mesmo, o fato de ter sido a noite dificultou, mas também as pessoas não estão acostumadas

com esse processo. Não fazem questão, acham que quem tem que fazer é quem está à frente. (REPRESENTANTE 03)

A estratégia da audiência pública é importante para mediar a participação de diferentes setores e traz a possibilidade dos representados atuarem mais diretamente, seja por meio do acesso às informações ou da manifestação de opiniões. Todavia, não deixa de ser um espaço em que a dimensão formal da participação sobressai, posto que as informações e as decisões já estão (estavam) “dadas”, isto é, já prontas, sem a possibilidade de intervenções dos presentes.

Já outro representante, abordou a questão da participação da sociedade civil da seguinte forma:

Houve audiência pública em 2008 e em 2010. Fizemos mobilização na comunidade educacional e em geral, foi apresentado o PAR e a sua importância. Nos dois períodos a comunidade local foi convidada. A mobilização foi por meio de convites, autofalante, não houve participação significativa das pessoas. Isso se deve a questão do ser humano que só quer reclamar, mas na hora de participar não sai da zona de conforto. Tem comitê e tem equipe local. No momento o comitê está parado. Houve reuniões, mas agora está parado. A mobilização se deu na forma de convidar e chamar as pessoas, não houve a participação, a participação foi fraca. Embora tenhamos feito a mobilização, nos preparamos para muito mais pessoas, comércio, igreja, sentimos a falta. Infelizmente é uma questão do ser humano, a gente reclama, mas quando tem a oportunidade de opinar não participa. Não sai da zona de conforto, não quer se dar ao trabalho de parar pra discutir algo que acha que não é de sua alçada. Educação está cá, comércio tá lá, saúde tá cá. (REPRESENTANTE 4).

Esta fala de um dos sujeitos da pesquisa denota uma concepção de que as pessoas não participam por comodismo e atenta para a falta de articulação entre os setores da sociedade e a educação.

A reunião foi a estratégia mais utilizada pela equipe, foram realizadas 2 reuniões para a revisão, em 2009 e 7 reuniões para o monitoramento, ao todo, 9 reuniões conforme demonstra o Quadro 16. A reunião realizada no dia 9 de agosto de 2010 contou com a presença da técnica regional do MEC, na qual a mesma informou sobre a necessidade e a possibilidade de refazer o diagnóstico do PAR devido à incoerência apresentada pelo mesmo. A ata desta reunião registra que segundo a técnica, “os municípios que souberam fazer um diagnóstico bem feito, foram beneficiados com os recursos do PAR.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2010, p. 02)

Percebe-se que a todo instante o foco das discussões é o recebimento de recursos do MEC pelo PAR. Consta na ata que a técnica atualizou os dados no SIMEC conforme os programas e ações executadas no município por meio do PAR e sugeriu aos presentes que fosse realizada mais uma audiência pública para socializar as ações que o município estava realizando com recursos próprios.

Na reunião do dia 10 de agosto de 2010, a ata reza que a técnica regional: “(...) entrou no portal do MEC, mostrou o resumo do diagnóstico do PAR do município de Amélia Rodrigues e esclareceu as ações onde aparecem os números três e quatro, onde o Gestor antigo afirmava que não precisava porque já tinham”.(SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2010, p ).

Nesta mesma ata consta: “Foi sugerido selecionar as ações do PAR que são de interesse dos gestores escolares e exibir numa reunião com os mesmos para solicitar deles o apoio.” (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2010, p. 2).

“Durante a apresentação a técnica destacou a importância de registrar tudo em ata para preservar a memória das ações realizadas”. (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2010, p 01).

Em relação ao Comitê Local, a estratégia utilizada pela técnica regional juntamente com a Secretaria de Educação para mobilizar o comitê a tornar-se atuante foi a realização de um encontro de formação, registrado na ata doo dia 28 de setembro de 2010. Esta ata relata que estiveram presentes membros do comitê local do PAR, a Técnica Regional do MEC, representantes da comunidade, pais de alunos, professores e funcionários para participar de uma formação com os seguintes objetivos(SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2010, p01):

- Fortalecer a atuação do comitê local na mobilização e acompanhamento da execução das ações do PAR;
- Orientar para a organização do plano de trabalho do comitê local;
- Avaliar e definir estratégias para consolidação do PAR no município.

A referida formação contém carga horária de 16 horas e, portanto, foi necessário realizar outro encontro para dar continuidade. Segundo a ata deste encontro, a Técnica exibiu um documentário sobre a elaboração e o monitoramento do PAR em 2 municípios baianos e realizou o estudo da cartilha sobre o papel do comitê local do PAR. (BAHIA, 2008). Segundo a ata, o desempenho dos participantes nas atividades e apresentações propostas pela técnica demonstrou a apropriação das informações por parte dos mesmos, logo, concluiu que os objetivos foram alcançados.

Aproveitando o momento, a Diretora Pedagógica convidou todos aqueles que conheceram o PAR neste curso e, portanto sabem da importância que este programa tem para a educação brasileira a fazerem parte do comitê local. Tornando-o mais forte e mais atuante certamente será possível corrigir os equívocos produzidos no período do diagnóstico do PAR em 2008. Assim, todos os presentes serão convidados a participar das próximas reuniões deste comitê. (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, 2010, p. 02).

Este momento de formação revelou-se importante como uma estratégia para socializar informações sobre o PAR e para mobilizar representantes da comunidade local e da comunidade escolar para o acompanhamento das ações. Entretanto, a partir das entrevistas, percebe-se que o comitê não foi atuante nesta vigência, pois sua participação limitou-se a estar presente nestes encontros de formação. Como a fala que segue:

Houve a composição do comitê, essas pessoas abraçaram a causa. Foi formado, mas não era uma atuação efetiva, só os pais se dispunham a ir. Houve mobilização nas escolas, os técnicos pediam para os gestores falarem sobre o PAR com os pais. Se houvesse maior participação a qualidade seria melhor. (REPRESENTANTE 03).

Percebe-se que há uma contradição na fala da entrevistada quando afirma que os membros do comitê abraçaram a causa ao mesmo tempo em que afirma que não eram atuantes. Outra contradição é o fato de afirmar que houve mobilização nas escolas porque os técnicos da secretaria pediram aos diretores para falar com os pais sobre o PAR.

Os dados revelam que houve uma regularidade na realização das reuniões da equipe local e que o secretário municipal de educação que assumiu em cada período participou ativamente de todo o processo. Nota-se, pelos dados da pesquisa, que a participação dos membros da equipe local consistiu na presença nas reuniões e nas visitas às escolas juntamente com a técnica. As discussões ficaram centradas em conseguir ou não os “benefícios” do MEC por meio do PAR, os membros da equipe nomeada em 2009 (segundo ano da primeira vigência em que devido a transição de governo houve mudança na equipe) se dedicaram a questionar o diagnóstico elaborado pela equipe anterior, da qual alguns membros desta nova equipe fizeram parte, e com isso, embora houvesse formação, deixaram de questionar a relação entre o município e o MEC, pois, conhecer os fundamentos e como se dá o regime de colaboração entre os

entes da federação é essencial para compreender as políticas públicas educacionais e, em se tratando do PAR, isso se torna mais evidente no processo de monitoramento das ações.

O Quadro 17 apresenta um resumo dos dados do monitoramento das ações do PAR no último ano da primeira vigência que foi 2010.

**QUADRO 17**  
RESULTADO DO MONITORAMENTO DO PAR AMÉLIA RODRIGUES NO ANO DE 2010

<b>FORMAS DE EXECUÇÃO</b>	<b>AÇÕES</b>	<b>AÇÕES NÃO INICIADAS</b>	<b>AÇÕES EM ANDAMENTO</b>	<b>AÇÕES CONCLUÍDAS</b>
Assistência técnica do MEC	11	06	05	0
Executadas pelo Município	11	02	08	01
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>08</b>	<b>13</b>	<b>01</b>

Fonte: Registros da Secretaria Municipal de Educação de Amélia Rodrigues

Aparentemente, após a revisão do diagnóstico do primeiro PAR, o número de ações passou de 10 para 22. Destas 22 ações previstas no primeiro PAR, 11 foram de responsabilidade do MEC e 11 de responsabilidade do município de Amélia Rodrigues, 13 estavam em andamento, apenas 1 foi concluída e 8 ações não foram iniciadas. Das 11 ações de responsabilidade do MEC, apenas 5 estavam em andamento, 6 foram iniciadas e nenhuma foi concluída. Quanto às 11 ações de responsabilidade do município, foram iniciadas 2, em andamento 8 ações e apenas 1 concluída.

Diante deste quadro, em que, ao final da vigência do primeiro PAR, das 22 ações planejadas, apenas 1 foi concluída e 13 encontrava-se em andamento, percebe-se que pouco mais da metade das ações estavam em andamento, e nenhuma ata apresenta registro de alguma discussão da equipe no processo de monitoramento sobre a lentidão na execução das ações.

Em relação ao processo de monitoramento na segunda vigência do PAR, conforme os dados das entrevistas, a única estratégia utilizada foi a realização de reuniões que ocorreram da mesma forma que a elaboração do diagnóstico neste mesmo período, ou seja, sem o acompanhamento da técnica, as reuniões de monitoramento eram convocadas e coordenadas pela Coordenadora Geral da Secretaria de Educação. Neste ano de 2012, conforme fora abordado no capítulo 2 e na primeira seção deste capítulo, houve mudança de secretário municipal de educação, pois o Professor Welito

Santa Bárbara deixou o cargo para assumir a Secretaria de Administração e o Professor Moysés Lopes Brandão Neto assumiu a Secretaria de Educação, havendo também mudança na equipe técnica-pedagógica. Assim, foi descrito o monitoramento do PAR por um dos entrevistados: “No processo de monitoramento fazia reuniões, discutia e preenchia quais as ações executadas ou não. Depois que mudou novamente o secretário de educação, este não participava, quem conduzia era a coordenadora geral”. (REPRESENTANTE 04)

Ao analisar os registros das reuniões com a equipe local, realizadas pela coordenadora geral que atuou até o ano de 2011 e os registros da coordenadora geral que assumiu o referido cargo no ano de 2012, nota-se que o foco foi a execução e o monitoramento das ações nos prazos previstos no PAR.

No 1º ano da segunda vigência do PAR houve reuniões e depois o monitoramento ficou parado. As formações aconteceram, algumas ações também, mas não está havendo monitoramento. As reuniões foram em 2011 e 2012, depois disso não houve mais. Algumas ações deveriam ter acontecido, mas ainda não aconteceram. A gente se anima, quer ver tudo melhor, mas fica tudo no mesmo. (REPRESENTANTE 01)

A fala acima revela que o monitoramento do PAR na segunda vigência só ocorreu na primeira metade da vigência e, além disso, aponta para o fato de que algumas ações deveriam ter ocorrido, mas não foram executadas.

Os registros pessoais da coordenadora geral coadunam com a fala da representante 01, pois registra a realização das reuniões entre os anos de 2011 e 2012, com a participação da equipe local do PAR e o corpo técnico-pedagógico da secretaria de educação para monitorar as ações do PAR, conforme o quadro abaixo:

### QUADRO 18

#### REUNIÕES PARA O MONITORAMENTO DO PAR NA SEGUNDA VIGÊNCIA POR DATA E PAUTA

DATA	PAUTA
28/07/2011	Monitoramento das ações do PAR
03/08/2011	Definição dos responsáveis pelas ações do PAR e Monitoramento
31/08/2011	Monitoramento das ações do PAR
02/09/2011	Monitoramento das ações do PAR
03/11/2011	Conselho Municipal para atuar como Comitê Local do PAR

29/05/2012	Orientações da Técnica sobre o monitoramento do PAR
25/09/2012	Discussão sobre formas de divulgação do PAR; definição de calendário para estudo; Monitoramento.
03/10/2012	Monitoramento das ações do PAR

Fonte: Registros da Coordenação Pedagógica da Secretaria de Educação de Amélia Rodrigues

O Quadro 18 ratifica o depoimento dos sujeitos da pesquisa, pois mostra que houve 5 reuniões no ano de 2011, 3 reuniões no ano de 2012 e não apresenta nenhum registro de reunião de monitoramento no anos de 2013 e 2014. Nas reuniões, as ações eram analisadas uma por uma, minuciosamente, por dimensão e indicador. Constam nos registros das Coordenadoras Pedagógicas Gerais a descrição de cada ação, o passo a passo para a sua execução, acompanhada de data e do responsável. Nota-se uma ambiguidade, não está claro se o membro que consta como responsável pela ação é para executá-la ou para acompanhar sua execução.

O depoimento a seguir, demonstra que o monitoramento não fomentou discussões acerca da execução das ações, ao que parece, foi um movimento técnico e não político, pois se restringiu a uma constatação do real e ao preenchimento do PAR com as informações coletadas: “Durante o monitoramento, a equipe não fiscalizou se as ações foram realizadas ou não e o porquê, sempre esperava acontecer, não há nenhuma justificativa para a não execução das ações. Sem a participação as coisas não saem do papel”. (REPRESENTANTE 02).

“Fazíamos reuniões, discutíamos e preenchíamos quais as ações executadas ou não. Depois que mudou novamente o Secretário de Educação e este não participava quem conduzia era a coordenadora geral”. (REPRESENTANTE 01)

Esta fala reitera a observação exposta em seções anteriores de que a atuação da equipe local se restringiu à participação em reuniões, inicialmente, para elaborar o PAR e posteriormente para o seu monitoramento. E, como se pode verificar, as análises das ações executadas ou não executadas não eram acompanhadas de uma discussão sobre as justificativas para a não execução das ações, havia apenas a constatação.

Outro dado importante é a responsabilização que o PAR atribui a cada membro da Equipe Local em relação às ações. Para cada subação gerada, a Equipe Local deve indicar o nome e o CPF de um de seus membros como responsável pelo acompanhamento da execução da ação. Esta informação não consta em nenhuma das atas.

Mas nesta pesquisa, parte-se do entendimento de que compete à equipe elaborar e monitorar o PAR, não compete a seus membros a execução das ações, pois a execução compete ao poder executivo e seus representantes, em especial, o secretário de educação. A fala apresentada abaixo revela a preocupação de um dos entrevistados em relação a esta responsabilização e a sua falta de condições para assumi-la:

No PAR, cada membro ficou responsável por uma ação. Eu fiquei responsável pela ação que consiste em motivar as escolas para a construção do Projeto Político Pedagógico. Não mantive interlocução com o segmento que eu representava, sou professora, estou em sala de aula, teria que me ausentar, para articular as escolas e esse tempo não foi dado. Para que haja representação tem que ter condição, tempo.  
(REPRESENTANTE 04)

A representante 04 apresenta um elemento em seu depoimento, ainda não mencionado pelos outros entrevistados, referente às condições para estabelecer relações com os seus representados. Neste caso, a entrevistada apontou como essencial a questão do tempo. Segundo ela, representados e representantes precisam de tempo para criar vínculos e desenvolver o trabalho:

Sou professora, então sei como chegar ao professor, sei como fazer uma chamada aos professores. Conscientizá-los sobre o Projeto Político-Pedagógico. Não aconteceu porque não tive tempo e as condições não foram dadas. Sei as dificuldades e sei a forma de chegar ao professor de forma cuidadosa, pois há a resistência. Deveria haver uma equipe para isso, representantes e representados tem que ter tempo. (REPRESENTANTE 04).

Outro elemento novo que surge no depoimento desta entrevistada é o fato de se considerar em condições de representar o professor porque também é professora. Por isto defende que “sabe como chegar ao professor”. Nesta formulação o fato dele ser professor, enfrentar os mesmos dilemas e dificuldades, constitui-se em um atributo que permite aproximação com os colegas, o que é indicado também como um potencial para contornar resistências. Na formulação de Pitikin (2006) este é um exemplo de representação por isomorfismo, na qual o representante tem a mesma forma dos representados.

Outra questão a ser considerada é a composição e a funcionalidade de cada um destes coletivos. A Equipe Local é composta de funcionários das escolas da rede municipal de ensino e de representante do CME, o Comitê Local é constituído de

pessoas da sociedade civil, algumas também usuárias dos serviços prestados pelas escolas municipais, logo, não seria o caso de pessoas da comunidade também participarem da elaboração do PAR? Seria uma visão diferente da visão de quem presta o serviço. Quem representa o estudante, principal razão de ser da escola?

Pode-se afirmar que a participação dos sujeitos nestes coletivos aparenta assumir diferentes significados. Se por um lado contribui para com a democratização na elaboração e gestão das políticas públicas educacionais, por outro, pode significar uma participação voltada para a responsabilização da sociedade pelos rumos das políticas, pelo seu sucesso ou fracasso.

Numa concepção crítica, que é a defendida neste trabalho, “a participação na política pública está para além da mera responsabilização da sociedade civil pelos resultados, e sim consiste na “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício da deliberação no interior dos espaços públicos”. (DAGNINO, 2004, p.10). Nota-se, diante dos achados da pesquisa, que há uma inversão de sentido atribuído à participação que, na realidade, assume um caráter que atende aos propósitos do neoliberalismo, uma participação na qual não há uma partilha de poder, e sim de responsabilidade.

Para que haja de fato a ampliação da democratização na elaboração e gestão das políticas públicas deve haver uma estreita relação entre participação e representação, concepção e execução, os sujeitos precisam se apropriar das informações e concepções que envolvem o PAR. Se a participação aqui é concebida como o ato de tomar parte, como discorre Bordinave (1983), cabe aos sujeitos identificar a quais interesses essa política serve, qual o projeto de educação e de sociedade ela defende, o que significa a tão difundida assistência técnica e financeira do MEC e isso não se faz sem a busca e o engajamento.

O PAR representa um avanço no sentido de proporcionar ao gestor do sistema de ensino identificar ações que possam contribuir para com o desenvolvimento da educação no município. Por outro lado, a forma mecânica pela qual ele é operado assume um caráter altamente tecnicista que constantemente é demonstrado nos documentos oficiais e nas falas dos sujeitos com as seguintes expressões: “preenchimento do PAR”, “alimentação do PAR”, “lançamento dos dados no PAR”. Assim como, outras expressões revelam o entendimento do regime de colaboração como sendo uma benesse do MEC para com os municípios, tais como “benefícios recebidos do MEC”, “ajuda do MEC”. Em face destas expressões utilizadas, torna-se

essencial uma maior compreensão por parte dos sujeitos do que venha a ser regime de colaboração e de como funciona o sistema de ensino.

Esta falta de reflexão no contexto da elaboração e monitoramento do PAR conduz a uma forma de participação desarticulada da representação. A equipe atua servindo à gestão, visto que tem prazos para enviar o PAR ao MEC, e servindo à burocracia do modelo de gerência adotado, acredita estar contribuindo para com o desenvolvimento do município, pois atuam em prol dos “benefícios” que o PAR trará para a população. Daí nasce o senso comum por parte dos representantes que participam da gestão da política pública de que “tudo o que vem do MEC é bom para o progresso da educação no município” e por parte dos representados o senso comum de que “toda política pública cai de paraquedas na escola”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Escrever é afixar panfletos de resistência  
Fazendo do medo praças de teimosia.”*

*Júlio Santa Bárbara*

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a participação e a representação dos sujeitos na elaboração e acompanhamento do PAR e suas implicações na mobilização da sociedade civil para o desenvolvimento deste Plano. Neste itinerário, por meio de entrevistas semiestruturadas e análise documental, buscou-se analisar a atuação dos sujeitos participantes da Equipe Local e do Comitê Local na mobilização, elaboração e monitoramento do PAR no município de Amélia Rodrigues (Bahia), nas duas vigências (2007-2010 e 2011-2014).

A estruturação do trabalho e a análise dos dados foram orientadas pelas categorias *participação, representação e sociedade civil*, tendo como referência os pressupostos da filosofia da práxis de Antonio Gramsci (1973), (1982), (1984). Verificou-se que a participação numa concepção liberal está voltada para os interesses individuais, visto que prima pela liberdade do indivíduo em detrimento da igualdade. A organização dos sujeitos tendo em vista a participação na busca da garantia dos direitos é vista como uma ameaça, o risco da tirania da maioria. Neste contexto, a representação é utilizada como uma estratégia para limitar a participação direta da população no poder. A versão neoliberal atualiza os princípios liberais e, revestido da abordagem da terceira via, advoga um novo modelo de sociedade, a sociedade ativa, na qual a participação é incentivada como uma forma de estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade, uma nova estratégia de obtenção de consenso para manter a sociedade de tipo oriental, no sentido gramsciano, isto é, gelatinosa, frágil e sem consciência de classe. Desta forma, a representação ocorre com vistas ao atendimento de demandas da comunidade por meio de organizações não governamentais ou por meio de iniciativa da própria comunidade que, imbuída do sentimento de solidariedade, busca a realização de ações para o desenvolvimento mútuo, também com o apoio de setores privados. Processo denominado por Virgínia Fontes de apassivamento da sociedade civil.

Por meio da análise das concepções de participação e representação subjacentes aos documentos que fundamentam o PAR, 20 documentos ao todo,

verificou-se que estes, com apelos atitudinais, convocam a sociedade a partilhar com o Estado a responsabilidade pela construção de uma educação que enfrente as desigualdades sociais. Desta forma, os documentos que exaltam a participação da sociedade civil alimentam uma falsa ideia de participação, pois, propõem a responsabilização da sociedade e não a partilha de poder.

Assim, percebeu-se, a partir das análises, que a participação institucionalizada pode assumir feições de uma participação voltada para a preservação dos interesses das classes dominantes e dirigentes, na qual se busca forjar uma consciência política que super dimensiona o indivíduo e o seu papel sociopolítico, em detrimento das concepções que articulam o indivíduo a um coletivo ou classe para enfrentar os processos de dominação e exploração. Tais feições coadunam com a política da Terceira Via, ou seja, busca-se um tipo de participação na vida social e política que não conduz a um sentimento de pertencimento a uma determinada classe social. Trata-se de uma participação despolitizada, na qual predomina a colaboração sem questionamento, atuação sem reflexão.

A participação institucionalizada que surgiu com a CF de 1988 se apresentando como uma forma de integrar Estado e sociedade, tornando-o mais permeável à sociedade, embora se reconheça, por um lado, como um avanço, não se pode deixar de destacar que, paradoxalmente, se constitui numa estratégia de dominação pelo convencimento, por sinal muito eficaz, pois as pessoas alimentam o sentimento de estar participando das decisões, quando na verdade estão participando formalmente, isto é, participam para constar, trata-se de uma pseudo-participação, faz-se parte sem, no entanto tomar e dar parte.

Quando Gramsci defendeu a atuação dos conselhos de fábrica, queria ir além da defesa dos direitos dos trabalhadores, sua meta era a emancipação dos sujeitos. A defesa dos direitos é algo essencial e pertinente, entretanto é preciso ir além, é preciso buscar a partilha do poder. Enquanto as classes subalternas ficarem desorganizadas, limitadas aos direitos previstos na legislação liberal que rege o Estado, a lógica não será alterada, a transformação tão sonhada, cantada, cogitada, discutida, buscada, desejada não acontecerá. Assim, em Gramsci, buscou-se aqui propor que a participação, ainda que nos limites da institucionalização determinadas pela legislação que rege o PAR, pode assumir feições para além do caráter de cidadania ativa desenhado pela Terceira Via.

Em se tratando do PAR, especificamente, que constituiu o objeto desta pesquisa, a participação da equipe local assume feições tecnicistas porque sua atuação foca no dito “preenchimento do PAR”, tendo em vista “os benefícios” do Governo Federal para o município. A mobilização da sociedade civil acabou ficando em último plano. Marcada por poucas tentativas para lhes dar concentricidade, ficou limitada à estratégia da Audiência Pública que, por sua vez, limitou-se à exposição sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, na primeira vigência, e à exposição sobre o PAR e as ações da equipe local, na segunda vigência. A mobilização em verdade não ocorreu, nem aos moldes da *cidadania ativa* incentivada pelo Plano Nacional de Mobilização pela Educação, nem aos moldes do Movimento Todos Pela Educação que estão em consonância com o PDE, como também não ocorreu numa perspectiva crítica, ou seja, a mobilização da sociedade civil para o acompanhamento das metas do Compromisso não aconteceu em nenhuma das duas vigências do PAR, embora na segunda vigência a gestão tenha realizado reuniões com alguns pais de alunos, a mobilização mesma não se concretizou.

Da forma como os coletivos (Equipe Local e Comitê Local) exerceram a participação e a representação no processo de elaboração e monitoramento do PAR, eles não se constituíram como agentes de mobilização social e representantes ativos da sociedade civil para o desenvolvimento do Plano. A elaboração do PAR e o monitoramento de suas ações desenvolveram-se por meio de uma participação formal, institucional, sem conotação crítica, ou seja, uma participação sem tomar parte e uma representação sem representatividade. Logo, não houve um planejamento de ações articuladas, mas sim um preenchimento de dados, demandas e ações como um cumprimento de tarefas para receber investimentos do Governo Federal.

Neste cenário, o PAR 2011-2014 gerou muito mais ações do que o PAR 2008-2010, o primeiro possui 14 páginas e o segundo possui 285 páginas. Vale ressaltar que, embora os sujeitos que inseridos na Equipe Local no ano de 2009(após a posse do novo prefeito) tenham questionado o diagnóstico elaborado pela equipe no ano de 2008, a crítica não passou de uma revolta por não receber os recursos necessários, não no sentido de questionar o próprio ato de planejar no âmbito da política pública em si, ou a questão da descontinuidade na política educacional, nem a relação entre Estado e Sociedade, apesar de o questionamento por parte de uma das entrevistadas ter exposto a falta de condições para exercer o seu papel de representante no PAR.

Pode-se afirmar que a atuação da sociedade civil no PAR em Amélia Rodrigues sofreu o que Fontes (2006) denominou de apassivamento, ou seja, na relação com o Estado na elaboração e no acompanhamento de uma política pública, os representantes da sociedade civil atuaram de forma colaborativa, formal, sem o questionamento e a reflexão sobre a própria atuação e sem representar os interesses dos seus representados, mas cumprir tecnicamente o papel designado pelo Estado, por meio do MEC e da Secretaria Municipal de Educação.

Tendo em vista que o PDE (política educacional que engendrou o PAR) foi declarado pelo então Presidente Lula, como um pacto entre o governo e a sociedade civil para elevar a qualidade e promover a equidade na educação, o PDE pode ser considerado como uma estratégia do Estado educador para obter o consenso em torno de uma política de cunho neoliberal por meio dos aparelhos privados de hegemonia: o Movimento Empresarial Todos Pela Educação, a grande mídia (no âmbito nacional), e as famílias, comerciantes, comunidade escolar, conselho tutelar (no âmbito municipal através do PAR). Não por acaso que o Decreto Presidencial que instituiu as metas do PDE denomina-se “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”.

Logo, esta análise fundamentada em Gramsci contribuiu para pensar criticamente sobre o fato de uma política educacional no contexto do neoliberalismo, imposta por decreto presidencial, instituir a participação representativa e a mobilização da sociedade civil como condição essencial para a melhoria da qualidade da educação. O Estado apela para a mobilização da sociedade civil, assim como os movimentos que buscam a realização de um projeto emancipador de sociedade e de educação a buscam também. O que Dagnino (2004) denominou de confluência perversa, pois, dois projetos antagônicos defendem a participação da sociedade civil nas políticas públicas. O primeiro, visando o Estado mínimo na garantia de direitos diminuindo a sua responsabilidade por meio da transferência de responsabilidades para a sociedade, ou seja, uma falsa ideia de mobilização. O segundo, visando à igualdade de direitos, a emancipação dos sujeitos na busca de um projeto transformador da sociedade por meio da partilha de poder.

Tendo em vista a abordagem histórico-dialética que orientou esta pesquisa, faz-se necessário reconhecer os aspectos que representam avanços em se tratando de política pública educacional, pois, tal qual nos ensina Gramsci com seus estudos, podemos apreender das estratégias dos aparelhos privados de hegemonia e transformá-los em função do projeto das classes subalternas. Vimos que os teóricos liberais

utilizavam vários argumentos para limitar o acesso do povo ao poder, um destes argumentos eram o risco da tirania da maioria e a alegação de que só os cultos teriam condições de exercer o poder político. Gramsci, por sua vez, ressalta a importância das classes subalternas terem acesso à cultura, pois é por meio de um trabalho intenso e educativo de reforma intelectual e moral que, para ele, as classes subalternas podem chegar à hegemonia, antes mesmo de acessar o poder.

Assim, embora o PAR seja um instrumento inovador para a obtenção de assistência técnica e financeira da União, visando a construção de uma educação igualitária, é preciso ressaltar que, numa sociedade capitalista, a construção de uma educação igualitária não se dá por meio dos programas em si, mas as contradições que eles ensejam desde a formulação a implementação são potenciais canais pelos quais práticas não adaptativas vicejam e podem dar materialidade a condutas inovadoras. A forma como a gestão da educação no município conduz o processo juntamente com a participação (no sentido de fazer, tomar e dar parte) da sociedade civil pode fazer eclodir ações críticas em meio a um cenário em que predomina uma visão tecnicista (liberal). Desta forma, o PAR apresenta alguns aspectos que podem contribuir para a melhoria da qualidade da educação.

- a possibilidade de apresentar ao MEC um a análise situacional da educação no município com dados estatísticos, quantitativos e qualitativos para a partir deste diagnóstico, gerar ações para atender as reais demandas do município.
- O estabelecimento de uma relação entre o MEC e o município, ainda que nos ditames de um regime de colaboração frágil, porque, como apontaram algumas pesquisas sobre o PAR, o município acaba assumindo uma posição de dependência em relação ao MEC.
- Os critérios estabelecidos nas resoluções do FNDE e depois pela lei do PAR para a realização de transferências voluntárias se constituem também numa medida que, como afirma o próprio Fernando Haddad, torna mais democrático o acesso aos recursos, visto que antes os municípios com mais capacidade técnica e com mais influência política conseguiam financiamento para seus projetos.

- A publicização do resultado do diagnóstico do PAR bem como o termo de cooperação técnica no site do MEC é também algo que permite à sociedade o acompanhamento das ações planejadas.
- A metodologia utilizada bem como o instrumento, os materiais publicados podem contribuir para que o plano não seja esquecido ou apagado e refeito a cada troca de gestão. É também uma forma de o MEC monitorar as ações dos municípios.

Impossível não deixar registrada o meu sentimento ao término desta pesquisa, dado o meu envolvimento com o objeto pesquisado. A minha trajetória de pedagoga que atua tanto na secretaria de educação quanto na escola e em espaços de participação institucional como conselhos, comissão representativa do PME e na equipe local do PAR tem agora como marca indelével a experiência como pesquisadora em nível de mestrado. Importante ressaltar as dificuldades encontradas para a realização desta pesquisa devido a falta de algumas fontes tais como atas de reuniões da elaboração do primeiro PAR (2008) e atas do monitoramento do segundo PAR(2013 e 2014). Ante a este obstáculo, busquei informações nas fontes orais por meio de entrevistas semiestruturadas e nos registros pessoais da técnica da Secretaria de Educação responsável por acompanhar o PAR. A falta de registros das ações no referido órgão gera dificuldades quanto à continuidade das ações e à guarda da memória do que foi construído.

Durante o processo desta investigação outras problemáticas foram identificadas, suscitando a necessidade de novos estudos a serem desenvolvidos sobre as políticas educacionais no município de Amélia Rodrigues, como por exemplo, como se deu o processo de mobilização social na construção do Plano Municipal de Educação, pode-se estabelecer uma comparação entre os dois planos e as razões pelas quais o primeiro não se transformou em lei. Outra questão que poderá surgir é em relação à quais as estratégias de atuação do Conselho Municipal de Educação no tocante à sua função de natureza mobilizadora na educação do município. No tocante às metas do Plano de Compromisso Todos pela Educação, uma questão que surge no âmbito da educação do município pesquisado é qual o significado que a comunidade escolar e a gestão da educação no município atribui ao Ideb e como se dá a relação entre os resultados do Ideb e os resultados na Prova Brasil,

Com isto, afirmo que este trabalho não é um ponto final, posto que ainda existem aspectos a serem explorados. Todavia ratifico a esperança de que este texto possa trazer contribuições ao conhecimento sobre o tema. E ratifico também a grandeza da contribuição deste Programa de Pós-graduação para a minha trajetória de luta por uma educação pública de qualidade acessível a todos.

As leituras proporcionadas pelos componentes curriculares, a atuação de cada docente, as discussões e debates travados na sala de aula e nos momentos de grupos de estudos, a convivência com os colegas e com o grupo de pesquisa não só me enriqueceram como profissional, estudante, pesquisadora, mas sobretudo como pessoa e como cidadã. Ouvir das coordenadoras na aula inaugural que o compromisso deste Programa é prioritariamente com a causa da classe trabalhadora e poder constatar esta afirmação ao longo da caminhada e dos momentos de orientação da pesquisa foi simplesmente gratificante e ao mesmo tempo desafiador, pois em muitas situações vivenciadas neste período na conjuntura nacional com implicações locais, exigiram de mim a coerência defendida por Paulo Freire e por Gramsci entre a teoria e a prática, entre o pensamento e a ação.

Desta forma, os achados desta pesquisa e as reflexões por ela fomentadas, em consonância com uma postura gramsciana, não querem se restringir aos muros da ciência ou a um grupo seleto de intelectuais, querem, pois, tornar-se acessíveis a todos para que inspire suas lutas e que possam, ainda que nos limites da participação institucionalizada, construir estratégias mais críticas e mobilizadoras de participar e representar, inclusive buscando meios de organização para além das formas existentes. Que a classe trabalhadora, aqui em especial da educação, não aguarde a convocação do Estado para participar da gestão da coisa pública. Que criem outros instrumentos de participação, e que, em se tratando da convocação do Estado, exijam ao menos o direito de eleger seus representantes e exijam destes eleitos a transparência da representatividade não apenas no sentido de agir em nome deles, mas agir em nome de um projeto emancipador construído e sonhado por todos, que só será hegemônico se a classe for à luta.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Américo Rodrigues. Participação e democracia para os liberais do século XIX in, **Aurora, Marília**. V.5, n.2, p. 7-8, jan-jun. 2012. Disponível em [www2.marilia.unesp.br](http://www2.marilia.unesp.br) acesso em 29 de julh de 2016.

ALVES, Suely Bahia. **A gestão da educação municipal no contexto das políticas de descentralização, a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

AMORIM, Milene Dias. **A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas**. Dissertação (Mestrado em Educação)Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados. 2011

ANTUNES, Vera de Fatima Paula. **A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses (2007-2010)**. Dissertação. Mestrado em Educação. Universidade Católica Dom Bosco

ARAÚJO, Luiz. Os fios condutores do PDE são antigos. **Jornal de políticas educacionais**. n° 2 | setembro de 2007 | pp. 24–31. Disponível em [www.jpe.ufpr.br/n2\\_3.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n2_3.pdf) acesso em 20 de abril de 2016.

ARROYO, Miguel G. Reinventara política - reinventar o sistema de educação. In: **Educação & Sociedade**, vol. 34, núm. 124, julio-septiembre, 2013, pp. 653-678 Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas, Brasil.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, n° 3, 2007, pp. 443 a 464.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997 (coleção Polêmicas do nosso tempo, v.56).

BALBACHEVSKY, Elizabeth. Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13<sup>a</sup>.ed. São Paulo: Ática, 2003. (v.1).

BARÃO, Gilcilene de Oliveira Damasceno. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e os desafios da luta de resistência em Defesa da Escola Pública**. Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro (SEPERJ). Disponível em <http://www.seperj.org.br>. Acesso em 08 de dez de 2015.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de Política I**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1909.

BORBA, Julian e SILVA, Lilian Lenite da Silva. Sociedade Civil ou Capital Social? Um Balanço Teórico. In. BAQUERO, Marcello e CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social e Prática**. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2006.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORGES, Marcelo Silva. **Regime de Colaboração e o Plano de ações Articuladas (PAR): Análise de implementação na Bahia 2009-2010**. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2012.

BOSI, Alfredo. Liberalismo versus democracia social. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo: PUC. v.21 n.59, 2007. BORDIGA 1973

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed. 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil – para uma nova interpretação da América Latina**. Editora 34, SP, 1995.

CAPES. **Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior. Banco de Teses e Dissertações**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>>. Acesso em 02/06/2015

CHAUY **Cultura e Democracia, o discurso competente e outras falas**. São Paulo, Cortez, 2011.

CHAVES, Eduardo O. C. O liberalismo na política, economia e sociedade e suas implicações para a educação: uma defesa. In: LOMBARDI, José Claudinei & SANFELICE, José Luís (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, Histedbr, 2007.

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). **Posição da CNTE sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Disponível em: <[http://www.blogeducacao.org.br/wpcontent/uploads/2010/03/Avaliacao\\_pde1.pdf](http://www.blogeducacao.org.br/wpcontent/uploads/2010/03/Avaliacao_pde1.pdf)>. Acesso em: 23 de out. de 2015.

CORREA, Nesdaete Mesquita. **Salas de recursos multifuncionais e Plano de Ações Articuladas em Campo Grande -MS: análise dos indicadores**. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal de Mato Grosso Do Sul. 2012

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci e os conselhos de fábrica. In: GRAMSCI, Antonio e BORDIGA, Amadeo. **CONSELHOS DE FÁBRICA**. São Paulo, Brasiliense, 1973.

\_\_\_\_\_. O Estado brasileiro: gênese, crise e alternativas. In: LIMA, Júlio César F.; NEVES, Lúcia Maria W. (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria & AGUIAR (Orgs.) Márcia Ângela da S. **Gestão da Educação – Impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de Cidadania e Sociedade Civil em tempos de globalização**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>. Acesso em 10 de abr. de 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

DURIGUETO. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. In: **Libertas**, Juiz de Fora, v.8, n.2, p.83–94, jul-dez/2008. Disponível em [www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7146\\_Cached.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/7146_Cached.pdf). Acesso em 15 de jan. de 2016.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Federalismo e Planejamento Educacional no exercício do PAR. In: **Cadernos de Pesquisa**, v.44, nº 153, p. 602 a 625, jul./set. 2014.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi & FONSECA, Marília (2011), “O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais.” **Perspectiva**, Florianópolis, vol. 29, n. 1, pp. 69-96, jan./jun. Disponível em: [www.perspectiva.ufsc.br](http://www.perspectiva.ufsc.br). Acesso em 12 jan. 2016.

FONTES, Virgínia. A sociedade civil no Brasil contemporâneo: lutas sociais e luta teórica na década de 1980. . In: LIMA, Júlio César F.; NEVES, Lúcia Maria W. (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006.

FREY, Klaus. Capital social, comunidade de democracia. In: **Política & Sociedade**, nº02, p. 175 a 187, abril de 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/4958/4317>. Acesso em 20 de jan de 2016.

GHON, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil, Movimentos Sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo, Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole** n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002. Disponível em: <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>. Pdf. Acesso em 08 de mai de 2015.

\_\_\_\_\_. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. In: **Saúde e Sociedade**. v.13, n.2, p.20-31, maio-ago 2004.

GIDDENS, Anthony. A Terceira Via. Instituto Teotônio Vilela. Brasília, D. F. 1999.

GRAMSCI, Antonio e BORDIGA, Amadeo. **Conselhos de Fábrica**. São Paulo, Brasiliense, 1973.

\_\_\_\_\_. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1982.

\_\_\_\_\_. **Maquiavel, A política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1984.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'. **Conselhos Gestores na Educação – Perfil, discurso e funcionamento**. PE- Massagana, 2009.

HAYEC, F. **Os Fundamentos da Liberdade**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1983.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso 02 de mar. 2016.

JESUS, Nadja Maria Amado de. **Plano de Ações Articuladas (PAR): Um estudo de caso no município de Macarani – Bahia**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional) Universidade Estadual da Bahia (UNEB). 2012.

JUNQUEIRA, Deborah Saib da Silva. **A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil: o Plano de Ações Articuladas e as relações escola-União**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

KRAWCZIK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

LAVALLE, Adrián; Gurza; HOUTZAGER, Peter P. e CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: **RBCS** Vol. 21 nº. 60 fevereiro/2006. Disponível em [www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000100003). Acesso em 12 de jan de 2016.

LAZARI, Eliane Siqueira de Medeiros. **Política de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Implementada pelo Regime de Colaboração a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade do Estado de Mato Grosso, Cáceres – MT, 2012.

LAZARI, Eliane Siqueira de Medeiros, FERNANDES, Suelme Evangelista, SANTOS, Cezarina Benites, SOARES, Maria Elisa Soares. A construção do Plano de Ações Articuladas – Caminhos abertos para o regime de colaboração. In: **Plano de Ações Articuladas em Mato Grosso – vivências e reflexões**. MONTEIRO, Silas Borges (Org.). Cuiabá (MT): EdUFMT, 2010.

LIMA, Kátia Regina de Souza e MARTINS, André Silva. In: NEVES, L. M. W.(Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Dilemas e implicações sobre a representação política em espaços participativos. **Política & Sociedade** - Florianópolis - Vol. 12 - Nº 24 - Mai./Ago. de 2013 <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2013v12n24p177>

LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. André. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAFASSIOLI, Andrea da Silva. **Plano de Ações Articuladas: Uma Avaliação da implementação no município de Gravataí – RS**. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MARCHAND, Patricia Souza. **Implementação do plano de metas compromisso todos pela educação no RS: uma regulação entre união e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas**. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

MARTINS, Aurea Peniche. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/MEC) e sua efetivação por meio do plano de ações articuladas (PAR) em São Miguel do Guamá (PA)**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação), Universidade Federal do Pará, 2012.

MARTINS, L. M. As aparências enganam: divergências entre o Materialismo Histórico Dialético e as abordagens qualitativas de pesquisa. **29ª Reunião Anual da ANPED, Educação, cultura e conhecimento na contemporaneidade: desafios e compromissos**, Caxambu, 2006. Disponível em

MENDONÇA, Daélcio Ferreira Campos. **Plano de Ações Articuladas como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal**. Dissertação (Mestrado em Educação, Sociedade e Práxis Pedagógicas). Universidade Federal da Bahia, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação Democrática: Autonomia e Interesse ou Identidade e Advocacy. **Lua Nova**, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

MINTO, Lalo Watanabe. Disponível em [www.histedbr.fe.unicamp.br](http://www.histedbr.fe.unicamp.br) acesso em 30 de nov. de 2017.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual; DURLIO, Zenilde. Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – v.26, n.3, p. 551-564, set./dez. 2010.

NERES, Geraldo Magella. **Gramsci e o “Moderno Príncipe” – a teoria dos partidos nos cadernos do cárcere**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W.(Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

\_\_\_\_\_. **Educação e política no Brasil de hoje**. São Paulo: Cortez, 2002 (coleção questões da Nossa Época; v. 36).

ORSO, Paulino José. Neoliberalismo: equívocos e consequências. In: LOMBARDI, José Claudinei e SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas – SP, Autores Associados, 2007.

PALUMBO, Dennis J. **A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América**. In: Ministério da Educação e Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro (org.). Política de capacitação dos profissionais da educação. Belo Horizonte: Departamento Técnico-Pedagógico; Divisão de Produção de Materiais e Publicações; FAE/IRHJP, 1989.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PITIKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. In: **Lua Nova**, São Paulo, 67: 15-47, 2006.

PONTUAL, Pedro. Possibilidades e limites da participação. In: GRACIANO, Mariângela (Coord.). O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Em Questão**, v. 4, São Paulo: Ação Educativa, 2007.

PUTNAM, Robert (1996). **Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, tradução de MakingDemocracyWork: Civic Traditions in ModernItaly (1993).

RAMOS, Mozart Neves. Uma construção longa e participativa. In: GRACIANO, Mariângela (Coord.). O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Em Questão**, v. 4, São Paulo: Ação Educativa, 2007.

RIBEIRO, Fernanda Lucena. **O impacto do Plano de Ações Articuladas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na qualidade da educação básica**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). Universidade de Brasília. 2012.

ROOS, Cristiane. **O PAR (Plano de Ações Articuladas) e a gestão municipal**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação). Universidade do Vale Do Rio dos Sinos, 2012.

SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, Histedbr, 2007.

SANTANA, Luciana Teófilo. **O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise**. Dissertação (Mestrado

Acadêmico em Educação) Universidade Est.Paulista Júlio De Mesquita Filho/Rio Claro, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**, Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

\_\_\_\_\_. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. Campinas, SP: **Revista de Educação PUC-Campinas**, n. 24, p. 7-16, junho 2008.

SHIROMA, E.; GARCIA, R.; CAMPOS, R.. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, LÍlian Lenite. **Conselhos gestores de políticas públicas e a representatividade democrática: um estudo de caso dos conselhos de saúde de Itajaí/sc e Blumenau/sc**. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Sociologia) Universidade Federal do Paraná/ Curitiba (PR), 2006.

SILVA, Eliezer Santos da. **Plano de Ações Articuladas (PAR): A atuação dos comitês locais do compromisso como espaço de mobilização social pela educação, no Território do Vale do Jiquiriçá/Bahia**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação), Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 103.

SIQUEIRA, Wesley Alves. **A política do nome próprio e as forças que constituem uma política pública em educação**. Dissertação. Mestrado em Educação. Universidade Federal de Mato Grosso. 2012

SOARES, Gracielle Gomes. **A política do nome próprio no PAR/MT**. Mestrado em Educação. Universidade Federal de Mato Grosso. 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SOUZA, Donaldo Bello. **Diagnósticos locais do Plano de Ações Articuladas: uma análise de sua confiabilidade Educação** (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 218-231, maio-ago. 2014BRASIL.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. Ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais – a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VOSS, Dulce Mari Da Silva. **Os movimentos de recontextualização da política compromisso todos pela educação na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR) e seus efeitos: um estudo de caso no município de Pinheiro Machado (RS)**. 2012

WIKISOURCE. Disponível em [https://pt.wikisource.org/wiki/Lei complementar estadual da Bahia 35 de 2011](https://pt.wikisource.org/wiki/Lei_complementar_estadual_da_Bahia_35_de_2011) em acesso em 28/11/2016

## REFERÊNCIAS DOS DOCUMENTOS

AMÉLIA RODRIGUES. Conselho Municipal de Educação. Ata da Sessão realizada no dia 06 de junho de 2007. Livro p.

AMÉLIA RODRIGUES. Conselho Municipal de Educação. Ata da Sessão realizada no dia 06 de junho de 2007. Livrop.

AMÉLIA RODRIGUES Portaria Municipal nº 147/2008:

\_\_\_\_\_. Ata da Sessão realizada no dia 04 de julho de 2007. Livro.

\_\_\_\_\_. Ata da Sessão realizada no dia 01 de agosto de 2007. Livro.

\_\_\_\_\_. Equipe local do PAR. Ata da Reunião realizada no dia 26 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Ata da Reunião realizada no dia 27 de novembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Ata da Audiência Pública do PAR realizada no dia 09 de junho de 2010.

\_\_\_\_\_. Ata da Reunião da Equipe Local realizada no dia 09 de agosto de 2010.

\_\_\_\_\_. Ata da Reunião da Equipe Local realizada no dia 10 de agosto de 2010.

\_\_\_\_\_. Ata da Reunião do Comitê Local realizada no dia 28 de setembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Ata da Reunião do Comitê Local realizada no dia 06 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 638, de 17 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação – PME – do Município de Amélia Rodrigues – BA, em consonância com a Lei Nº 13.005/2014 que trata do Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Planos de Ações Articuladas. 2007-2010

\_\_\_\_\_. Plano de Ações Articuladas. 2011-2014

\_\_\_\_\_. Plano Municipal de Educação. 2007-2014

\_\_\_\_\_. Plano Municipal de Educação. 2015

\_\_\_\_\_. Portaria Municipal nº 147/2008

\_\_\_\_\_. Amélia Rodrigues, uma mulher, uma cidade. Amélia Rodrigues, Editora Panorama de Notícias. 1988

\_\_\_\_\_. Resolução CME nº01/2006. Dispõe sobre a ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos no Sistema Municipal de Ensino .

BAHIA. Secretaria da Educação/Programa de Apoio a Educação Municipal (PROAM) **Orientações para o fortalecimento do comitê local do Plano de ações Articuladas.** 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 30, de 12 de setembro de 2000.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso: 12 de mar. de 2015.

\_\_\_\_\_. DECRETO Nº 6.094, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em 20 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Portal do IDEB. 2007. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/portaideb/portaideb>\_\_\_\_\_. Acesso em 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. 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. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm).

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20/12/1996 – Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas.** Brasília/DF: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação (PNE)]. 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação; n. 125)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Plano de Mobilização Social pela Educação (PMSE): para a educação melhorar todos devem participar. 2008. Disponível em: <http://mse.mec.gov.br/>\_\_\_\_\_. Acesso em: 10 out. de 2016.

\_\_\_\_\_. Questões importantes para o preenchimento do PAR municipal (2011). Disponível em [www.mec.gov.br/PAR](http://www.mec.gov.br/PAR) acesso em 10 de jan de 2015.

\_\_\_\_\_. Controle Social para Conselheiros. Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. MEC / FNDE Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução Nº 29 de 20 de junho de 2007. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Plano de Metas do PDE, no exercício de 2007.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº 47, de 20 de setembro de 2007. Altera a Resolução nº29, de 20 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº 46, de 31 de outubro de 2008. Altera a Resolução CD/FNDE nº29, de 20 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº53, de 29 de outubro de 2010. Aprova o manual de Assistência Financeira do Fundo nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº15, de 07 de julho de 2010. Aprova o critério de utilização dos resultados do Levantamento da Situação Escolar (LSE) como exigência para a aprovação das ações de apoio à União aos entes federativos que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº 15, de 29 de março de 2011. Fixa os percentuais de contrapartida para a transferências de recursos financeiros realizados pelo FNDE.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº 23, de 16 de maio de 2011. Altera a Resolução CD/FNDE nº 29 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. FNDE. Resolução nº 34, de 8 de julho de 2011. Altera a Resolução nº15, de 7 de junho de 2010.

\_\_\_\_\_. MEC. Indicadores Demográficos e Educacionais.

\_\_\_\_\_. MEC. Guia Prático de ações do PAR Municipal.

\_\_\_\_\_. MEC. Manual de Elaboração do PAR Estadual (PAR 2011-2014)

\_\_\_\_\_. MEC. Instrumento Diagnóstico do PAR Municipal 2011-2014.

\_\_\_\_\_. MEC. Manual de Elaboração do PAR Municipal (PAR 2011-2014)

\_\_\_\_\_. MEC. Manual técnico-operacional do módulo de monitoramento do PAR

IBGE CIDADES disponível em:  
<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=290110&search=||infor%EF3ricos:-hist%EF3rico> acesso em 28/11/2016

TPE. **TODOS PELA EDUCAÇÃO. Rumo a 2022.** Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1081/todos-pela-educacao---rumo-a-2022/>. Acesso em 04 de outubro de 2015.

## APÊNDICE A

### UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO MESTRADO EM EDUCAÇÃO

#### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Gilmara dos Santos Belmon Bomfim, aluna do Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Feira de Santana, orientada pela Professora Dr.<sup>a</sup> Antonia Almeida Silva, convido-o (a) a participar da pesquisa Plano de Ações Articuladas (PAR) em Amélia Rodrigues-BA: análise das práticas de participação e representatividade – (2007-2014), cujo objetivo é analisar a participação dos sujeitos envolvidos na elaboração e acompanhamento do PAR e suas implicações na mobilização da sociedade civil para o desenvolvimento do Plano no município de Amélia Rodrigues. A metodologia adotada prevê entrevistas com profissionais da educação e pessoas da sociedade civil que participaram e/ou participam da equipe local e do comitê Local do PAR além de análise de documentos legais e atas de reuniões. Sendo assim, sua participação consistirá em dar o seu depoimento referente à sua atuação na elaboração e acompanhamento do PAR na condição de representante da sociedade civil, no dia, hora e local que o (a) senhor (a) julgar conveniente. O seu depoimento, através de entrevista semiestruturada, será gravado por meio digital e posteriormente será transcrito para que o (a) senhor (a) aprecie e autorize a publicação. Os dados coletados serão mantidos em rigoroso sigilo na Universidade Estadual de Feira de Santana, Av. Transnordestina S/N, bairro Novo Horizonte, Feira de Santana, BA, CEP: 44036900, no Centro de Estudos e de Documentação em Educação/ CEDE, módulo IV, sob minha responsabilidade. As informações obtidas com a concessão da sua entrevista serão utilizadas unicamente para o desenvolvimento da presente pesquisa. Portanto, serão selecionados trechos do seu depoimento que servirão de aporte para o entendimento do nosso objeto de estudo, o qual é parte do esforço de entendimento dos processos de organização da educação brasileira e não tem fins lucrativos, mas exclusivamente sociais. Neste sentido, o depoente só poderá se inserir no trabalho se sentir-se à vontade para colaborar com esclarecimento do tema e não receberá qualquer remuneração por esta atividade. A entrevista será realizada sob sigilo e, portanto, não há risco de exposição do depoente. Mesmo o conteúdo da entrevista ao ser mencionado na dissertação não será relacionado ao nome do(a) colaborador(a). No entanto é possível que surja o desconforto como resistência ao uso do gravador. Caso isto ocorra o(a) entrevistado(a) poderá interromper o seu depoimento a qualquer momento. Sob nenhuma hipótese a sua identidade será revelada. Os resultados da pesquisa serão publicados na dissertação de mestrado e, possivelmente, em eventos científicos e periódicos. Ao término da Pesquisa, os referidos resultados também serão apresentados em uma reunião pré-agendada com a comunidade educacional do município, incluindo os participantes da pesquisa e os membros da Secretaria de Educação. Ressalto que se houver despesa os participantes serão ressarcidos pela pesquisadora e se porventura houver danos aos mesmos, estes serão indenizados pela pesquisadora. Qualquer dúvida adicional sobre a pesquisa do ponto de vista ético, poderá ser esclarecida com o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP/UEFS por meio destes contatos: 75 3161- 8067 ou e-mail: cep@uefs.br. Se surgirem outras dúvidas a pesquisadora pelo e-mail uefs.cede@gmail.com. Esta pesquisa trará como benefício uma melhor compreensão sobre a participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas educacionais a sua importância para construção de uma educação mais democrática.

Caso se sinta esclarecido (a) e concorde em participar do estudo, favor assinar o termo abaixo. O mesmo é um documento em duas vias, sendo uma do (a) senhor (a) e uma da pesquisa. Amélia Rodrigues, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Responsável pela pesquisa

Assinatura do (a) participante (a)

**APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA COM OS MEMBROS  
DAEQUIPE LOCAL DO PAR**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA - UEMS  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE**

PESQUISADORA: GILMARA DOS SANTOS BELMON BOMFIM

ORIENTADORA: PROFESSORA DR<sup>a</sup>. ANTONIA ALMEIDA SILVA

1. Como se deu a sua inserção na Equipe local?
2. Depois da nomeação (ou composição da equipe) que estratégias de trabalho foram adotadas pelo grupo?
3. Relate um pouco sobre a sua participação na elaboração do diagnóstico educacional do município?
4. Você considera que o Diagnóstico da realidade educacional elaborado pela equipe local da qual você participou foi condizente com a realidade do município?
5. De que forma a Equipe Local utilizou as orientações presentes nos documentos do Ministério da Educação e as orientações fornecidas pelo Técnico das instituições parceiras (Secretaria da Educação do Estado da Bahia e Universidade Federal da Bahia)?
6. De que forma a equipe Local acompanha a execução das ações do PAR no município?
7. Em algum momento do trabalho houve alguma forma de contato com professores, gestores, segmentos da sociedade civil para escuta desses atores e inclusão de suas percepções sobre a realidade?

