

GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: PARTICIPAÇÃO FORMAL OU SUBSTANCIAL?

Profa. Dra. Alzira Batalha Alcântara
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ- FEBF)
Universidade Estácio de Sá (PPGE- UNESA)
Brasil - alzirabatalha@hotmail.com

Profa. Dra. Renata Maldonado da Silva
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF
Brasil – r.maldonado@globo.com

Resumo: O objetivo de trabalho é discutir como o conceito de participação é apreendido nas políticas educacionais a partir da década de 1990, em especial, o modelo de participação instituído no Plano de Ações Articuladas - PAR, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, criado em 2007, a partir dos pressupostos teóricos de Peroni (2009), Abrucio (2005) e Cardoso (2005). Pretende-se discutir a proposta de um diagnóstico de cunho participativo no âmbito do PAR, que é o elemento-chave na articulação entre o Governo Federal e os municípios, como condição prévia para o conhecimento da realidade educacional local e as implicações da adesão ao Plano para a construção de um projeto democrático de gestão.

Palavras-chave: Participação; Plano de Ações Articuladas; Gestão Educacional

Introdução

O objetivo deste trabalho é discutir o modelo de participação proposto no Plano de Ações Articuladas – PAR, instituído por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação, criado em 2007 durante a governo Lula da Silva. O PAR é o principal instrumento de articulação do governo federal com os municípios e seria o elemento norteador para traçar demais programas e ações no município com apoio técnico e /ou financeiro da União. Para atender esse objetivo, os municípios devem elaborar um minucioso diagnóstico da sua realidade educacional que deve ter cunho participativo. Portanto, nossa proposta é analisar o conceito de participação indicado pelo Governo Federal através do PAR, considerando as transformações que vêm ocorrendo no âmbito da gestão escolar após o processo de “Reforma do Estado”.

Após 21 anos de regime autoritário, o processo de abertura política caracterizou-se pelo re florescimento dos movimentos sociais e de uma sociedade civil pungente, exigindo profundas reformas políticas e econômicas. Uma das principais críticas que a oposição ao regime militar fazia era a da excessiva intervenção do Estado nos mais diversos âmbitos, sobretudo no que se refere à questão educacional. A ditadura, além da supressão das liberdades civis penalizando inúmeros educadores contrários ao sistema, criou um sistema extremamente centralizado que, aliado ao autoritarismo vigente, esmagou quaisquer possibilidades de participação mais efetiva da sociedade. Não, por acaso, uma das principais reivindicações dos movimentos de educadores era eleições para diretores das escolas, pois o Estado “selecionava” indivíduos afinados com a linha de atuação do regime.

Entretanto, o processo de redemocratização da sociedade brasileira ocorreu simultaneamente ao esgotamento do Estado keynesiano desenvolvimentista (SOUZA, 1996), em decorrência da crise do modo de produção capitalista iniciada na década de 1970. Nos países periféricos, como é o caso do Brasil, a década de 1980 foi marcada por um crescente endividamento externo e uma profunda recessão econômica, que os governos pós-ditatoriais não conseguiram conter. Tal cenário possibilitou a disseminação das doutrinas neoliberais proporcionando uma radical reformulação no âmbito das relações de trabalho, no seio da classe trabalhadora e nos movimentos sindicais.

A partir de então, surgiu um inusitado discurso de que o agravamento do quadro econômico foi ocasionado pela existência de um Estado excessivamente benevolente com as políticas sociais, tendo gasto mais do que deveria. A crise fiscal surgiu, portanto, em função da extrema amplitude do Estado e, não devido às crises periódicas do modo de produção capitalista (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009). Portanto, a solução proposta pelo ideário neoliberal na década de 1990 é que esse Estado deve ser reformado, o que no Brasil, ocorreu durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Nesse quadro, ocorreu uma acentuada retração de investimentos no âmbito das políticas sociais. Estas alterações eram consideradas essenciais para se adequar às novas necessidades do capital, já que direitos e conquistas eram vistos como empecilhos para acumulação capitalista.

Nesse contexto, foram enquadrados, gradativamente, os movimentos sindicais e sociais. Se estes buscaram, nos anos 1970 e 80, ampliar o grau de participação para além do sistema eleitoral e recuperar a cidadania rompida nos anos de chumbo, nos anos 1990, passou-se a reconhecer e a legitimar apenas a participação institucionalizada. A redemocratização, tecida por múltiplos fios, ora mais resistentes ora mais frágeis, foi consolidada, do ponto de vista jurídico, com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Essa trouxe não só a expectativa de maior participação, a ampliação dos direitos civis, políticos e sociais, como também alterou as bases federativas e estimulou o surgimento de conselhos distintos como mecanismo institucionalizado de participação.

O novo arranjo federativo animou sobretudo os municipalistas. Abrucio (2005) compartilha da visão de que a descentralização trouxe muitos avanços e possui potencialidade para “democratizar e republicanizar o poder local”, porém ressalta que diversos municípios, por conta da sobrevivência de uma cultura política oligárquica, estão ainda muito distantes de uma relação democrática, dificultando a associação entre descentralização e democracia. Embora Abrucio aposte na descentralização, reconhece que esse caminho não leva necessariamente à democracia. Para tanto, advoga a necessidade de reformar as “instituições políticas subnacionais, além de uma mudança na postura da sociedade em relação aos governantes” (ABRUCIO, 2005, p.49).

Além dessas mudanças, o desafio de se construir um federalismo cooperativo requer que se enfrente o quadro de intensa desigualdade, sobretudo financeira, entre os municípios. Tarefa que não deve ser subestimada, visto que, a imensa maioria dos municípios depende de transferência de recursos. Ou seja, muitos só poderão cumprir suas competências e encargos sociais se receberem recursos do estado e/ou da União.

Caminhos da política educacional pós anos 90

Segundo o economista Marcio Pochmann, ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), um país que apresenta Índice de Gini acima de quatro (0,4) revela uma desigualdade brutal. Pochmann sustenta que as mudanças ocorridas após a ditadura militar não alteraram o padrão de distribuição de riqueza. Houve uma melhora na distribuição da renda de salários, mas a concentração tende a se agravar. Para Pochmann, o sistema tributário aprofunda a desigualdade já que os “tributos representam 22,7% da renda para os 10% mais ricos enquanto os 10% mais pobres gastam 32,8% da sua renda com impostos. Isso é absolutamente inaceitável principalmente num país de enorme desigualdade de renda como o Brasil” (VILLAYERDE, 2008). Segundo estudo divulgado pelo IPEA os “10% mais ricos da população brasileira detêm mais de 75% da riqueza do país e têm uma carga tributária proporcionalmente menor” (VILLAYERDE, 2008).

Os números revelam os Brasis contidos nesse Brasil. Portanto, um Brasil híbrido. Florestan Fernandes¹ nos ajuda a compreender a posição que o Brasil ocupa na reestruturação do capitalismo, como as alianças tecidas entre as classes dominantes internas, ainda que numa posição subordinada, com as classes hegemônicas internacionais. Com essa referência, é possível entender o rol de mudanças e as fatias de modernização que se espraíam, já há algum tempo, pelo Brasil afora, porém é assegurada, ainda hoje, a manutenção de um padrão de dependência.

Embora tenham ocorrido mudanças, o tom predominante na política recente tem sido o da permanência, através de uma gestão marcada por medidas conciliatórias.

¹Dois conceitos são fundamentais e recorrentes na análise de Florestan - “luta de classes” e “desenvolvimento desigual e combinado”. Como bem sinalizou Cardoso (2005), Florestan não aplicou meramente os conceitos marxistas, mas confrontou-os com as realidades históricas latino-americanas. Por isso, sua análise é mais radical, no sentido de ir às raízes do problema, e nos possibilita perceber as graves implicações inerentes ao “capitalismo dependente”.

Com efeito, como assinala Singer, a conciliação se dá, por um lado, na continuidade da política macroeconômica fiel aos interesses da classe detentora do capital e, por outro, no investimento na melhoria de vida *de uma fração de classe (trabalhadora) que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as suas próprias formas de organização* (SINGER apud FRIGOTTO, 2010, p.5-6 grifo no original).

Nesse quadro, é possível entender porque os grupos empresariais apropriam-se com facilidade e de forma contundente dos rumos da política educacional, impondo a lógica mercantil e reprodutivista no âmago da escola pública com a chancela governamental. Fato emblemático foi a incorporação do movimento empresarial “Todos pela Educação” como elemento-chave do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007. De um lado, um Estado tímido, titubeante; de outro, a organização e voracidade empresarial: duas facetas de um mesmo processo. Todavia, esse movimento perde visibilidade diante de uma “mobilização social” em prol de interesses supostamente coletivos. Uma “concertação nacional” legitima a política em curso.

Em sua aparência, o PDE busca se apresentar como algo robusto não só pela multiplicidade de ações e programas, como também pelo caráter “novo” que afirma imprimir na relação entre os entes federativos, ou seja, tem a pretensão de inaugurar um regime de colaboração em novos moldes, de caráter participativo.

Plano de Desenvolvimento da Educação: breve contextualização.

Independente do Plano Nacional de Educação (PNE) ainda se encontrar em vigor, foi instituído, pelo decreto 6094/07, o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (Plano de Metas). Este, segundo o MEC, estava em sintonia com lideranças da sociedade civil, como também com o Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). O Plano de Metas, considerado o programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), inspirou-se, como o nome adotado já revela, na campanha “Movimento Todos pela Educação”, organizada por entidades sociais e setores do

empresariado nacional,”², lançada em 2006 em São Paulo, o que indica quais lideranças da sociedade civil foram privilegiadas para dialogar com o governo.

O decreto 6094/07 proclama um regime de colaboração entre os diferentes entes federativos, participação das famílias e comunidade visando à mobilização pela melhoria da educação básica. Portanto, o PDE pretende, através de um novo padrão de relacionamento, ter como foco a qualidade de ensino. Para tanto, articula construir uma gestão pública diferenciada, pautada em bases distintas, que pretende ter como esteios planejamentos, em várias instâncias, alicerçados em diagnósticos supostamente participativos, e avaliações internas e externas que devem não só aferir o grau de acerto dos rumos adotados, mas também indicar as mudanças que devem ser feitas nos planejamentos. Esses devem identificar ações e metas precisas para a melhoria da educação. Se o objetivo maior é a qualidade, se o planejamento e a avaliação são instrumentos essenciais, mobilização, colaboração e responsabilização são alguns princípios-chave para edificar, na concepção do MEC, esse novo padrão. Embora a ideia de participação seja um dos seus eixos centrais, o PDE surgiu por decreto sem o envolvimento daqueles que deveriam ter sido protagonistas: os educadores.

O PDE se auto-apresenta como um plano executivo e almeja superar algumas dificuldades do PNE. Na sua origem, o PDE comportava 30 ações sobre diferentes aspectos da educação e atualmente engloba mais de 40 programas, o que levou Saviani a afirmar que o plano “aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC” (2009, p. 5). Os programas podem ser agrupados em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. Alguns desses já existiam antes do PDE, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE).

² Tal movimento, lançado simbolicamente em setembro de 2006 nas escadarias do Museu da Independência em São Paulo, pretende alcançar 5 metas até o bicentenário da Independência: (1) toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola, (2) toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos, (3) todo aluno com aprendizado adequado a sua série, (4) todo jovem com ensino médio concluído até os 19 anos, (5) investimento em educação ampliado e bem gerido. Dentre os vários sócios fundadores encontram-se: Cristovam Buarque, Paulo Renato Souza, Fernando Haddad, Maria Helena Guimarães da Costa, Claudia Costin, Maria do Pilar Lacerda Almeida e Silva, Fernando Luiz Abrucio. Dentre os apoiadores, destacam-se: Fundação Victor Civita, Microsoft, Friends. Parceiros: Rede Globo e Instituto Ayrton Senna, dentre outros. Patrocinadores: Banco Real, DPaschoal, Instituto Unibanco, Odebrecht, Gerdau, Instituto Camargo Correa, Fundação Bradesco, Itaú Social, Suzano papel e celulose. Disponível em <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional>> Acesso em 10 janeiro de 2011.

Dentre as ações incorporadas ao PDE, ainda que posteriormente ao seu lançamento, destaca-se, no âmbito escolar, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), cuja origem remonta, entretanto, a um programa financiado por acordo de empréstimo firmado em 1998 entre o governo brasileiro e o Banco Mundial.

Se o PNE, aprovado pela lei 10.172/01, encontrava-se inócuo por conta dos vetos apostos na gestão de Fernando Henrique Cardoso, na gestão Lula da Silva, o PNE foi posto na penumbra, pois os vetos não foram derrubados, como muitos esperavam, e lançou-se o PDE com apoio midiático.

No documento “PDE: Razões, princípios e programas” consta que o Plano de Metas agregou

“ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos **planos de ações articuladas (PAR) de caráter plurianual construídos com a participação de gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo**, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, prática pedagógica e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. 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 do memoriado que foi adotado**, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras: a intermitência” (BRASIL, MEC, s/data, p. 24-25, grifo nosso).

Os “ingredientes novos” destacam-se pela sua relevância, sendo antigas reivindicações de educadores: participação e construção de uma política de Estado e não de governo, o que implica um planejamento mais amplo materializado em planos que não se restrinjam a um mandato de poder. Tal realização exige compromisso e vontade política para dar continuidade às ações.

Todavia, o documento acima descrito suscita algumas indagações: o que se entende por participação? O que é diagnóstico participativo? Como foram eleitos os critérios presentes nas quatro dimensões que compõem o instrumento de avaliação do PAR? Se o PDE reconhece que a descontinuidade das ações é o maior impeditivo para o regime de colaboração, por que ocorreu o seu lançamento em detrimento do PNE

ainda em vigor? O MEC criou um paradoxo. Afinal, não promoveu a revisão prevista em lei do PNE com participação da sociedade civil, mas criou o PDE alegando que romperia com a descontinuidade costumeira no âmbito da política educacional. Como alegar continuidade atropelando o PNE? Entretanto, manteve uma concepção educacional pautada na centralização das decisões, na fragmentação e na pedagogia dos resultados, como apontou Saviani (2009).

Apesar de todas as frustrações proporcionadas pelo PNE, vale realçar que esse foi o primeiro plano educacional aprovado no âmbito do legislativo na história da política educacional republicana. Ademais, a revisão do PNE, ao requerer uma mobilização da sociedade para debater os rumos da educação, contribuiria para amadurecer, mesmo que timidamente, nossa democracia, ou, ao menos, dar visibilidade a seus limites institucionais. O PNE revisado não seria, certamente, o melhor dos planos, pois embates e interesses de distintas ordens estariam presentes. Não importa. O foco aqui não é o resultado, mas o processo, que possui uma dimensão pedagógica. Tal revisão expressaria a importância de se construir bases participativas. Movimento lento, repleto de tensões, em que se explicitariam os confrontos. Por isso, tal oportunidade era absolutamente fundamental, sobretudo numa sociedade marcada pelo elitismo que ceifa, historicamente, experiências democráticas de base popular. Ao não encaminhar uma revisão do PNE com ampla participação, abriu-se mão de dar concretude a uma política de Estado, que era um dos desafios do PNE. Entretanto, as práticas políticas revelam uma continuidade, pois as decisões permanecem nas cúpulas de governo, o que dificulta a construção de uma democracia efetivamente participativa.

No relatório de monitoramento da educação no Brasil, elaborado pela UNESCO³, de 2008, com base nos dados de 2006, há pelo menos dois dados que merecem destaque: a maior parte das metas previstas no PNE, com exceção da educação infantil de 4 a 6 anos, não foram atingidas. O quadro sinaliza que, possivelmente, o PNE não cumpriria seus objetivos e metas ao findar o prazo de sua validade, o que ocorreu em 2010. Poderia o PDE ser uma estratégia de minimizar o não cumprimento e reeditar

³ Vale observar que o relatório teve uma “saída honrosa” para lidar com a situação esdrúxula de superposição de planos federais: abordagem fragmentada, ou seja, dedicou um capítulo para abordar o PNE e outro para o PDE, como se não houvesse laços entre ambos, como se fossem planos que abordassem campos distintos.

novos prazos? Afinal, tal prática tem sido um mecanismo recorrente em nossa política educativa.

O papel do Plano de Ações Articuladas (PAR) no PDE.

O PAR, elemento-chave para a articulação do governo federal com o municipal, pretende romper com a histórica descontinuidade da política educacional ao estabelecer ações plurianuais. Além disso, objetiva envolver, de forma mais sistematizada, diferentes sujeitos para o diagnóstico da realidade educacional local, tendo como referência o instrumento de campo, encaminhado pelo MEC. Esse instrumento contém indicadores pormenorizados construídos a partir das 28 diretrizes expostas no “Plano de Metas” (BRASIL, MEC, s/data). Ademais, o PAR seria o esteio para traçar demais programas e ações no município com apoio técnico e /ou financeiro da União.

O “Relatório Público dos Planos de Ações Articuladas (PAR) dos Estados e Municípios”, disponível no sítio do MEC, constitui-se num rico material, necessitando de um olhar acurado para problematizar diferentes questões. Até outubro de 2013, contudo, ainda não se encontrava disponível o PAR dos estados. No âmbito municipal, a comissão responsável pela elaboração do PAR deve ser integrada, conforme o MEC, pelo dirigente municipal de educação, técnicos da Secretaria Municipal de Educação e um representante de cada grupo a seguir descrito: diretores de escola, professores da zona urbana, professores da zona rural, coordenadores ou supervisores escolares, técnico-administrativo das escolas, dos conselhos escolares e do Conselho Municipal da Educação, quando houver (BRASIL, MEC, 2009, p.11).

A elaboração de um diagnóstico, de caráter participativo, é tarefa prévia e essencial, pois este tem por objetivo promover o conhecimento e análise da situação educacional na rede municipal através da coleta de informações quantitativas e qualitativas. Ou seja, esse “diagnóstico minucioso da realidade local”⁴ servirá de base para “desenvolver um conjunto coerente de ações que resulta no PAR” (BRASIL, MEC,

⁴ Tanto o documento que visa alicerçar a Comissão do PAR para preencher o instrumento de campo (BRASIL, MEC, 2008, p. 2-3) quanto o documento que fornece “Orientações gerais para elaboração do PAR” (BRASIL, MEC, 2009, p.5-6) referem-se ora ao diagnóstico como conhecimento da rede, ora como conhecimento da realidade educacional local, que é algo bem mais amplo, pois inclui o mundo privado e demais escolas públicas não pertencentes à rede municipal. No decorrer dos textos, fica claro que os mesmos referem-se à realidade de rede municipal, embora o MEC disponibilize, para auxiliar na análise, dados demográficos e estatísticos sobre a realidade educacional do município como um todo, entre outros.

2008, p.3). Assim sendo, o PAR só poderá ser iniciado após a conclusão desse diagnóstico que deve perpassar quatro amplas dimensões: (1) gestão educacional; (2) formação de professores e dos profissionais de serviço e de apoio escolar; (3) práticas pedagógicas e avaliação e (4) infraestrutura física e recursos pedagógicos. Cada dimensão é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos. No total, há 52 indicadores⁵, sendo que 20 referem-se ao campo da gestão educacional; 10, ao campo da formação; 8 vinculam-se às práticas pedagógicas e avaliação e 14 referem-se à infraestrutura. A maior parte, portanto, concentra-se na gestão (20) seguido da infraestrutura (14). Esses indicadores são pontuados de acordo com situações variadas, as quais são descritas, de forma detalhada, em um instrumento que deve ser analisado pela comissão do PAR. Para cada indicador existem quatro situações possíveis, correspondentes a quatro níveis, isto é, cada indicador é enquadrado num dado nível: 1, 2, 3 ou 4. A pontuação 4 deve ser atribuída quando há uma situação plenamente positiva, não sendo permitidas ressalvas negativas no instrumento. Já a pontuação 3 também descreve uma situação satisfatória, mas comporta ressalvas negativas desde que estas não sejam, do ponto de vista quantitativo, superiores aos aspectos positivos. A pontuação 2 descreve uma situação insuficiente e por isso aponta mais aspectos negativos do que positivos. A pontuação 1 deve ser atribuída quando se defronta com uma situação crítica, ou seja, há somente aspectos negativos. Cabe também atribuir a um dado indicador a condição de NSA (não se aplica) quando não há possibilidade de registro pela falta de informação ou quando a equipe do PAR considera que a descrição apresentada no instrumento encaminhado pelo MEC não condiz com a realidade local.

Quando se pontua 1 ou 2, o sistema gera, de forma automática, uma mensagem de alerta indicando que a pontuação está baixa. Tal situação requer, necessariamente, o cadastro imediato de ações e subações, com demandas claras, a fim de reverter a condição negativa desse indicador. Tais ações podem contar com apoio financeiro e/ou técnico do MEC (BRASIL, MEC, 2008; BRASIL, MEC, 2009).

Para este artigo, destacamos algumas tensões, exclusivamente, da dimensão “gestão educacional”, mais especificamente três dos nove indicadores que avaliam a área

⁵Os 52 indicadores referem-se ao período 2007-2010 do PAR, pois, para o quadriênio 2011-2014, o MEC prevê ampliar para 82 indicadores (BRASIL, MEC, 2011).

“gestão democrática: (1) existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE); (2) existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME); (3) composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Importa ressaltar que cabe à Comissão do PAR escolher a pontuação do seu município a partir dos critérios elencados pelo MEC.

Um município terá conceito satisfatório (3) no indicador “conselho escolar” (CE), caso existam conselhos atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede e a SME sugira e oriente a implantação desse CE. Considerando que a constituição de CE está prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) como um princípio que caracteriza a gestão democrática, 50% é um índice pouco comprometido com o desafio de se instituir uma gestão com base democrática (BRASIL, 1996). Além disso, basta instituir o CE? Na pontuação 3 não se questiona se há participação de todos os segmentos do CE, o que consta apenas na pontuação 4.

Em relação ao indicador Conselho Municipal de Educação (CME) atribui-se conceito positivo (4) ao CME que estiver devidamente implementado, possuir regimento interno, com integrantes escolhidos democraticamente e representar todos os segmentos. O CME “é atuante, zela pelo cumprimento das normas e auxilia a SME no planejamento municipal da educação, na distribuição de recursos e no acompanhamento e avaliação das ações educacionais”, o que é bastante razoável (BRASIL, 2008, p.14). Entretanto, o conceito satisfatório (3) é atribuído quando o município possuir um CME implementado, com regimento interno, e escolha democrática dos conselheiros – sem explicitar o que se entende por escolha democrática – porém “nem todos os segmentos estão representados; o CME zela pelo cumprimento das normas; **não** auxilia a SME no planejamento municipal da educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, **apenas valida** o plano da SME” (BRASIL, 2008, p. 14, grifo nosso).

Ora, considerando as potencialidades de um CME na construção de uma política mais democrática, é desanimador e frustrante perceber que um CME que apenas valida o plano da SME tenha conceito 3.

Pinto (2008) aponta o caráter revolucionário já desempenhado pelos conselhos em diferentes experiências históricas, como a Comuna de Paris em 1871, os soviets na Revolução Bolchevista, marcos inovadores de gestão social. Tais movimentos,

contudo, deram lugar a “congêneres mais bem-comportados, que passaram a atuar essencialmente como órgãos auxiliares na definição e controle das políticas públicas” (PINTO, 2008, p.154). Na pontuação considerada satisfatória dada pelo MEC, o CME sequer atua como órgão auxiliar na definição das políticas, esvazia-se o potencial da função propositiva do CME. É legítimo que o espaço de construção da política se restringe à secretaria, *locus* de representação oficial do poder público no âmbito municipal. O MEC, com este critério, valida o CME como figura decorativa, que servirá apenas para legitimar discursos pretensamente democráticos.

Problema similar ocorre em relação à pontuação satisfatória (3) dada ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Tal conceito é atribuído quando o CAE é representado

“por todos os segmentos; possui um regimento interno; as reuniões **não** são regulares; o CAE fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos; acompanha, **em parte**, a compra dos alimentos/produtos e a distribuição nas escolas; está **parcialmente** atento às boas práticas sanitárias de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares” (BRASIL, 2008, p.15, grifo nosso).

Ora, o que significa um CAE “parcialmente atento”? O que vem a ser “acompanha em parte”? Como um dado Conselho pode ganhar consistência sem reuniões regulares? Critérios muito genéricos que podem significar um CAE meramente formal. Uma reunião aqui, outra acolá. Considerando a importância crescente de um acompanhamento sério, como atribuir conceito satisfatório a um CAE que sequer se reúne regularmente?

Considerações finais

A política educacional há algum tempo, prioriza resultados em detrimento dos processos. Por isso, nosso interesse é focalizar os critérios para desconstruir essa concepção. A frouxidão dos critérios presentes, por exemplo, nos conselhos (CE, CAE, CME) da área “gestão democrática” do PAR sugere que os mesmos cumprem o papel de legitimar a política educacional planejada pelo governo federal com o aval de uma suposta participação social que vem sendo esvaziada através de distintas estratégias. Cumpre, portanto, apontar que, ao contrário do que essas pontuações “satisfatórias”

podem sugerir, tais indicadores escamoteiam a necessidade de mudanças, gerando um simulacro de realidade, o que é particularmente grave quando se acredita no potencial de uma participação substancial para se criar uma nova cultura política, na qual sujeitos anônimos possam se reconhecer como protagonistas. Além disso, reduzem o campo de assistência da União aos estados e municípios, já que tal assistência só está prevista nos indicadores com pontuação 1 ou 2. Ou seja, vários questionamentos emergem quando se analisam esses critérios por dentro. O PAR, embora anuncie um regime de colaboração em novas bases, mantém antigas práticas. O que interessa para assegurar o controle da política, o governo federal decide, cabendo aos entes subnacionais a análise da realidade local por meio de lentes previamente enviadas pelo MEC. Não se deve menosprezar a proliferação de conselhos de natureza diversa, mas as lutas acumuladas ensejam uma participação com outra qualidade.

O que nos parece fundamental é apontar que os critérios expostos no PAR não implicam, apesar do proclamado, a instituição de conselhos pulsantes que pudessem proporcionar mudanças significativas para a construção de uma cultura participativa em que os Zés, as Marias, cidadãos comuns, que historicamente foram aliados, pudessem se reconhecer como protagonistas do seu tempo histórico e não como meros figurantes.

Referências

- ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n° 24, jun., 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 out. 1988.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 23 dez. 1996.
- _____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 jan. 2001.
- _____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 25 de abril de 2007.
- BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, s/d.
- _____. Ministério da Educação. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Instrumento de Campo*. Brasília: MEC, 2008.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação: Orientações Gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios*. Brasília: MEC, 2009.

_____. Ministério da Educação. *Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)*. Brasília: MEC, 2011.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Sobre a teorização do capitalismo dependente em Florestan Fernandes. In FÁVERO, Osmar (Org.) *Democracia e educação em Florestan Fernandes*. Campinas, SP: Autores Associados; Niterói, RJ: Ed UFF, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da História e o balanço da educação no Brasil na 1 década do século XXI. Conferência de Abertura da *XXXIII Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED)*. Caxambu, MG, 17 de outubro de 2010.

PERONI, Vera M.V.; OLIVEIRA, Regina T.C. de; FERNANDES, Maria D. E. Estado e Terceiro Setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.) *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

SAVIANI, Dermeval. *PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados, 2009.

SOUZA, D. B. Globalização: a mão invisível do mercado mundializada nos bolsões da desigualdade social. *Boletim Técnico do SENAC*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 3-12, maio/ago. 1996.

VILLAYERDE, Julio. No Brasil, 10% são donos de três quartos das riquezas. *Portal Eco Debate*. Notícia de 16 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2008/05/16/no-brasil-10-sao-donos-de-tres-quartos-das-riquezas/>> Acesso em: 04 abr. 2012.