

O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal

The Plan of Articulated Actions: perceptions and expectations in management of the municipal education

Maria Couto Cunha*

Jean Mário Araújo Costa**

Rosemeire Baraúna Meira de Araújo***

* Doutora em Educação. Professora Efetiva da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

E-mail: mariacoutocunha@gmail.com

** Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação da Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Efetivo do Centro Estadual de Educação Profissional do Semiárido (CEEP Semiárido).

E-mail: jean.mario@ig.com.br

*** Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora efetiva do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano.

E-mail: rosebarauna@ig.com.br

Resumo

O artigo discute os desdobramentos das políticas educacionais no Brasil, relativos ao planejamento educacional, com a implantação do PAR, e a tentativa de materialização do regime de colaboração entre os entes federados na gestão da educação municipal. Em seguida, apresenta os resultados de uma pesquisa a respeito das percepções e expectativas das equipes gestoras municipais sobre os processos de implantação, metodologia, apoio técnico e financeiro decorrentes desse Plano e sobre as repercussões geradas na gestão da educação de quatro municípios do Estado da Bahia. As evidências sugerem alguns avanços alcançados com o PAR, principalmente na formação de profissionais da educação. Contudo não se constata, no estudo, a articulação desejada e necessária ao planejamento e execução das ações.

Palavras-chave

Políticas educacionais. Regime de colaboração. Plano de Ações Articuladas.

Abstract

The article discusses the consequences of educational politics in Brazil, related to educational planning, with the implementation of PAR, and attempt to materialize the scheme of collaboration among federal agencies in the management of municipal education. Then presents the results of a survey on the per-

ception and expectations of municipal management teams about deployment processes, methodology, technical and financial support resulting from this Plan and repercussions generated in educational management in four municipalities of the state of Bahia. Evidences suggest some achievements in the PAR, especially in the training of education professionals. However it turns out, in this study, the desired and necessary relationship to the planning and execution of actions.

Key words

Educational politics. Cooperation scheme. Articulated Actions Plan.

Introdução

Muitos estudos e pesquisas no campo das políticas sociais no Brasil indicam as disparidades regionais, oriundas da carência de investimentos na área social, como um dos principais problemas enfrentados pela população brasileira. Segundo Celina Souza (2002), o Brasil é um país federativo caracterizado por um sistema complexo de dependência política e financeira entre as esferas governamentais, pela existência de vários caminhos para a execução de políticas públicas e por grandes diferenças inter e intrarregionais.

No bojo dessa desigualdade, o direito e a luta por uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade são desafios permanentes. Conforme Cury (2002, p. 27), “a efetivação do direito à educação torna-se imprescindível no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas acesso a este bem social”.

A partir de 2007, após o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo federal do Brasil, desencadeou-se um amplo processo de mobilização social e descentralização das

políticas educacionais, incentivadas pelo Ministério da Educação (MEC), a serem desenvolvidas pelos Estados e municípios, a fim de atender aos objetivos fixados para a educação brasileira, constantes nos principais documentos de planejamento.

Com efeito, passaram a fazer parte da agenda administrativa da União, Distrito Federal, Estados e municípios, instrumentos como o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR), legalmente instituídos pelo Decreto 6.094/2007.

O presente artigo discute as implicações geradas no planejamento e execução das ações educacionais no Brasil, a partir das estratégias traçadas pelo governo federal no intuito de subsidiar Estados e Municípios no planejamento e financiamento dessas ações, tendo em vista o regime de colaboração fixado pelo pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988. Em continuidade, o artigo apresenta os resultados de uma pesquisa realizada em quatro municípios do estado da Bahia, que analisou o PAR, como instrumento de planejamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que compõe o PDE, demonstrando as evidências sobre

as percepções e expectativas dos gestores, técnicos da Secretaria da Educação e do Comitê Estratégico responsável pela sua elaboração. As questões investigadas situam-se em torno dos processos de implantação, metodologia adotada, do apoio técnico e financeiro e de algumas repercussões geradas na gestão da educação nesses municípios.

Inicia-se o texto com algumas reflexões no campo das políticas públicas de educação. Em primeiro lugar, discutindo sobre o regime de colaboração no cenário de planejamento educacional do Brasil nas últimas décadas, quando os planos têm se configurado com novo dinamismo. O pacto federativo e as relações intergovernamentais também são alvos de reflexão. Em seguida discorre-se sobre o arcabouço técnico montado pelo Ministério da Educação no sentido de dar sustentação à operacionalização do modelo de planejamento que norteia a construção do PAR. Depois dessas reflexões, analisam-se as informações coletadas na pesquisa de campo.

1 Regime de colaboração entre entes federativos na conjuntura do Estado brasileiro

Remonta ao século XVIII o surgimento do termo federalismo para designar a forma de organização implantada nos Estados Unidos resultante da união territorial do poder das colônias para formar um Estado.

Lijphart (1999 *apud* Arretche, 2002, p. 26), define Estados Federativos como “[...] forma particular de governo, dividido

verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território”. Rodden (2005, p. 17) afirma, referindo-se a esse conceito que “[...] acordos formais e contratos implicam reciprocidade: qualquer que seja o propósito, os envolvidos devem cumprir alguma obrigação mútua”. Assim, o federalismo pode ser caracterizado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns.

O sistema federativo brasileiro foi instituído, junto com a República, como forma de preservar a unidade territorial, além de promover-se como resposta à centralização unitária do período colonial e imperial que atravancava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas.

Variações do contexto histórico brasileiro concorreram para muitas flexibilizações conceituais, de maneira que é possível identificar três matrizes segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados, segundo Cury (2006, p. 115):

O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964.

O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro como o da União, em que,

na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898-1930.

O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa atual constituição.

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal. E, ao se estruturar assim, o faz sob o princípio da cooperação de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60.

O federalismo cooperativo surgiu com a necessidade de atender às demandas sociais e se constituiu alternativa para a resolução de problemas práticos, orientando-se pela possibilidade de desenvolver ações compartilhadas entre os níveis de governo. Nessa relação, torna-se viável o estabelecimento de objetivos comuns, ao mesmo tempo em que há respeito às formas de alcançá-los, considerando as distintas realidades que envolvem o território e a população de cada ente federado. Assim, nesse sistema, deve haver uma independência na ação, preservando-se as peculiaridades locais.

No Brasil, o federalismo surgiu como alternativa à centralização política

e administrativa no período colonial e imperial. Nesse sentido, predominou uma concepção que identificou o federalismo com maior descentralização.

A descentralização se torna um elemento importante para o federalismo, por permitir uma interlocução entre as instâncias governamentais ao tempo em que estas são dotadas de condições para gerir seus recursos e atender às demandas apresentadas pelas políticas locais. No caso do Brasil, há autores que argumentam que não houve um processo de descentralização, mas de desconcentração. Essa constatação está vinculada às dificuldades da União em prover seus entes federados de condições técnicas e financeiras para gerir de forma autônoma suas políticas. Assim, a autonomia política se deparou com condições administrativas desfavoráveis em grande parte dos municípios brasileiros, comprometendo a implementação de políticas de forma articulada, reservando a estes a função de executores de propostas instituídas pela União.

Um dos limites para a operacionalização do desenho constitucional pautado na colaboração recíproca entre os entes federados, apontado por Cury (2006), advém da omissão de nossos parlamentares em não terem ainda elaborado a legislação complementar, exigida pela Constituição em seu parágrafo único do artigo 23¹.

¹ "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Apesar de a cooperação ser uma condição necessária no regime político brasileiro, alguns mecanismos utilizadas para implementar políticas comuns comprometem sua efetividade, a exemplo na área de educação, de algumas iniciativas que são gestadas na esfera federal e disponibilizadas aos estados e municípios, sem o protagonismo desses entes na elaboração de projetos e programas educacionais. Essa prática contribui para a homogeneização da gestão educacional, por meio da aplicação de padrões generalizados, desconsiderando a enorme diversidade regional, estadual e local.

O planejamento tem se configurado em alternativa para a relação do MEC com os demais entes federados, contudo essa relação esbarra em alguns empecilhos oriundos do modelo federalista adotado no país. O MEC tem vinculado o apoio técnico e financeiro aos Estados e municípios à assinatura de termos de adesão, nos quais são firmadas metas e responsabilidades para as diferentes esferas de governo. Mas, nos casos observados na pesquisa realizada no Estado da Bahia, esse apoio técnico e financeiro nem sempre tem correspondido às expectativas dos gestores locais, como se verá adiante.

2 O planejamento da educação em tempos de democratização: novos rumos para as políticas educacionais no Brasil

A abordagem sobre planejamento requer uma demarcação acerca do contexto a que se refere e de suas finalidades, uma vez que se trata de um tema amplo

com diversas ramificações, passível de ser desenvolvido nas mais variadas áreas do conhecimento. Nesse sentido, enfocaremos a relação entre o ato de planejar e os direcionamentos da ação estatal para a educação, tentando articulá-lo com as características do modelo de gestão proposto no contexto das transformações após a abertura democrática dos anos de 1980.

O planejamento em educação no Brasil, em uma perspectiva filosófica e evolutiva, remonta à década de 1930, com o movimento dos Pioneiros da Educação Nova, contudo a sistematização em termos legais só ocorreu na Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (MENDES, 2000). Essa omissão histórica permitiu o desenvolvimento de um sistema educacional com ações fragmentadas e desarticuladas, com impacto para o modelo administrativo confirmado na Constituição Federal de 1988, com a distinção de competências para a União, Distrito Federal, estados e municípios.

No período focalizado, o planejamento educacional, anteriormente centralizado, mantendo grandes distâncias entre os planejadores e os executores, perdeu espaço para uma proposta de cunho descentralizador, que pudesse trazer para o cenário os atores da comunidade local, como forma de ajustar as especificidades e necessidades locais ao panorama nacional. Nas décadas finais do século XX e início do século XXI, o planejamento burocrático e centralizado já não correspondia às aspirações de fornecer respostas criativas e diversificadas para a dinâmica

educacional em tempos de reestruturação político-administrativa (BRUNO, 1997).

As demandas apresentadas pelo novo pacto federativo, mormente as relativas às ações de alocação e transferência de recursos financeiros, em decorrência do modelo cooperativo estabelecido pela Constituição de 1988, foram desenvolvendo a necessidade de formalizar planos nas diferentes esferas de governo para a implementação de políticas e ações, principalmente no campo educacional.

Há que se considerar nessa discussão que o planejamento é um dos componentes da administração e se traduz num esforço de organizar a ação para alcançar objetivos, portanto, mobilizado por um propósito. Não se trata de uma ferramenta na qual se depositam intenções e percepções desprovidas dos condicionantes históricos e políticos. Desse modo, ele se articula a um modelo de Estado e seu aparato governamental, seus limites se esbarram em valores e representações que compõem o Estado e orientam as decisões. O planejamento se constitui um canal para a disseminação de ideias e propostas que orientam a política governamental.

O planejamento educacional situa-se numa perspectiva de construção na rede de influências sociais, econômicas, políticas e culturais, de que participam unidades escolares, instâncias intermediárias (Diretorias Regionais), Secretarias de Educação e Ministério de Educação, num jogo de redefinição constante. (SALERMO, 2007, p. 25).

A pouca tradição do Brasil na ação de um planejamento integrado e coerente

com as necessidades das diferentes realidades que compõem o país, capaz de envolver as diferentes instâncias de governo, deu margem a equívocos que são tratados em alguns estudos. Garcia (2000) desenvolveu uma pesquisa sobre planejamentos plurianuais no governo do período da década de 1990, demonstrando a estreita relação entre esses planos e os interesses economicistas, funcionando como uma ferramenta para racionalizar os investimentos, em detrimento às soluções necessárias às questões educacionais afloradas naquele contexto.

Portanto, sem incorporar os avanços na concepção de organização social, política e administrativa, advindos das novas formas de pensar as ações do Estado, o ato de planejar permanecerá distante de alcançar os seus reais propósitos e funcionará como instrumento burocrático a serviço de projetos de governo, desconectados com o atendimento às verdadeiras demandas sociais.

Um planejamento como instrumento de gestão pressupõe a integração dos sujeitos que participam da atividade educativa no alcance dos objetivos perseguidos por uma instituição, o que requer uma atuação mais efetiva dos envolvidos no processo de elaboração e implementação. Além disso, implica atentar para o que nos alerta Paro (2006, p. 18) ao afirmar que “a administração como é entendida e realizada hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade”. Desse modo, não se trata de uma ação independente e autônoma para

atendimento de objetivos neutros, uma vez que está situada em um contexto histórico e político em que a educação é orientada por tendências que consideram o modelo de Estado e de sociedade na qual está inserida, com os quais estabelece compromissos e dela são cobrados retornos dos investimentos destinados. Salerno (2007) adverte que

O planejamento é reconhecido como ferramenta política em práticas administrativas que manifestam as relações sociais dos sujeitos, diferentemente dos autores que o defendem como mera programação das tarefas do trabalhador, dissociando o pensar do fazer, e mesmo dos que creditam ao planejamento a capacidade em si de promover mudanças. O planejamento é um dos componentes do processo de administração e exerce papel relevante para o administrador, pois evidencia intenções políticas, mobiliza pessoas e recursos, com vistas a consecução de objetivos para períodos definidos. (SALERMO, 2007, p. 15).

Como uma ferramenta de gestão, há grandes expectativas para os resultados que podem advir dessa prática, contudo, por muitas vezes, os meios para sua efetivação têm sido negligenciados na execução do planejado, comprometendo a sustentabilidade das propostas delineadas. Somado a isso, a interferência da cultura organizacional precisa ser levada em consideração. A indefinição de algumas competências entre as esferas governamentais também tem sido um gargalo na implementação da política dos planos.

Diante dos desafios postos pelas reivindicações para ampliação do acesso à educação para as classes populares, muitos planos foram propostos. Nessa seara, destacamos o PDE, que, de acordo com a proposta do governo, está sustentado nos seguintes pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007).

O PDE, instituído pelo MEC em abril de 2007, é um plano gestado em momento de mudanças na gestão da educação básica brasileira, num cenário que aponta a necessidade de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino.

Na opinião de Saviani (2007), o PDE foi uma ação política de grande repercussão, uma vez que houve uma grande divulgação em toda a mídia e, com isso, pôde perceber uma receptividade considerada satisfatória por grande parte da população. Tal movimento se deve às metas ou objetivos propostos para a educação básica, ou seja, o Plano teve uma boa aceitação em virtude da concentração de esforços na melhoria da qualidade estrutural das escolas e, conseqüentemente, do ensino. As ações abrangem desde formação de professores e profissionais da educação, infraestrutura, piso salarial, avaliações periódicas, transporte escolar, inclusão às tecnologias, investimentos em creches e pré-escolas, bibliotecas, livros didáticos, entre outras.

Dentre as ações desse Plano, se sobressai o Decreto 6.094/2007, que

apresenta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e das comunidades, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica, e define que a participação da União no Compromisso será pautada no incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das diretrizes que norteiam as ações do plano.

O Plano de Metas, por sua vez, agrega 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 dos 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, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2007a, p. 23).

O Decreto 6.094/97 também instituiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), como um indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas nos termos de adesão ao Compromisso. Com o IDEB, a União, por

meio do MEC, passou a utilizar critérios para cumprimento das suas funções supletivas e redistributivas aos demais entes federados, na tentativa de garantir a equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade do ensino no país. Em 2007, com base na Resolução CD/FNDE/N.29 de 20 de junho de 2007, 1.242 municípios foram considerados prioritários – destes, 221 pertencentes ao estado da Bahia – por apresentarem os mais baixos índices.

Surge, então, no contexto da gestão da educação básica dos sistemas públicos de ensino, o PAR, como instrumento de planejamento estratégico de caráter plurianual com a promessa de contribuir com o regime de colaboração e melhorar as condições de acesso, permanência e desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica.

3 O PAR no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

O PAR é um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. Para elaborar o plano, os estados e municípios tiveram que assinar o Compromisso e realizar um diagnóstico da situação educacional local nas quatro dimensões anteriormente mencionadas. Entre as promessas e expectativas do governo relativas ao PAR, destaca-se

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, 2007a, p. 24).

Com isso, os municípios, ao assinarem o Termo de Adesão, assumem o compromisso de melhorar a qualidade do ensino ofertada, e o IDEB é o indicador para a verificação do cumprimento das metas fixadas no plano a ser elaborado a partir daí.

Os estados e municípios interessados em receber assistência técnica e financeira do MEC, tendo em vista as metas do Compromisso teriam que elaborar, com a assistência de técnicos contratados pelo Ministério, um diagnóstico específico da educação básica, o que compõe a primeira etapa da PAR. A partir das demandas apresentadas em cada dimensão pelos sistemas de ensino, o sistema operacional do PAR apresenta um conjunto de ações julgadas adequadas para as reais necessidades apontadas no diagnóstico.

Após o início do processo de execução das ações do PAR, o MEC colocou à disposição dos estados e municípios o Módulo PAR/Monitoramento. Este tem por objetivo contribuir para a efetividade dos resultados no desenvolvimento das ações do Plano.

A ação de monitoramento do PAR deve ser realizada pelo Comitê Local² por meio do Sistema de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), que se constitui como um sistema técnico operacional, disponibilizado a todos os estados e municípios para inserção de informações sobre o processo de execução das ações do PAR. Dessa forma, o monitoramento consiste em verificar se as ações planejadas estão sendo executadas.

Tal sistemática reflete os pressupostos das últimas reformas empreendidas no setor público fazendo emergir um novo modo de regulação das políticas sociais amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. No contexto de descentralização dos serviços públicos, a melhoria do desempenho governamental via introdução da lógica de resultados, tornou-se fundamental para o aperfeiçoamento da gestão governamental, do aumento da eficiência e do controle social, segundo a lógica utilizada pelos setores governamentais.

Justifica-se, pois, desenvolver pesquisas que investiguem a configuração do PAR em sistemas de ensino que se destacam com baixos indicadores educacionais,

² Tem o objetivo de mobilizar a sociedade (representantes da sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar, Câmara Legislativa e dirigentes do sistema público) para acompanhar a implementação e execução do PAR. O funcionamento do comitê é incumbência de estados e municípios, que devem instituir sua composição em ato legal, desde a sua elaboração.

principalmente para verificar a efetividade e os resultados das ações desencadeadas a partir dos planos elaborados e colocados em execução pelos municípios. Incluir, pois, municípios do Estado da Bahia nesta pesquisa, constituiu-se de importância capital, principalmente por ser este um estado em cujo interior se reúnem os mais baixos Índices de Desenvolvimento da Educação no país, conforme já mencionado.

4 A implementação do PAR em municípios do estado da Bahia

É importante salientar que os resultados aqui apresentados constituem um recorte de um estudo realizado a partir do Projeto de Pesquisa “Gestão das Políticas Educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do PAR”, desenvolvido por pesquisadores de um grupo de universidades³, numa iniciativa de desenvolver uma investigação interinstitucional sobre o tema. Nesta parte, apresentamos alguns resultados dessa investigação tentando responder à seguinte questão: Quais as percepções das equipes gestoras locais com relação à implementação do PAR em municípios do Estado da Bahia, e como este plano tem correspondido às suas expectativas com referência à melhoria da gestão da educa-

ção? Para tanto, foram realizadas entrevistas com sujeitos envolvidos diretamente no processo de construção e implementação do PAR nos municípios, dentre aqueles, técnicos das secretarias e membros dos comitês estratégicos do Plano.

Os municípios selecionados pertencem a três regiões do Estado: Região Metropolitana de Salvador, Território do Sisal, no nordeste do Estado, e Extremo Sul do Estado. Além de propor pesquisar municípios de regiões diferentes do Estado, utilizou-se como critério de escolha o volume da população: dois deles possuem menos de 50.000 habitantes, e os outros dois, população acima de 100.000 habitantes.

Dado que o PAR foi concebido tendo como um dos seus pressupostos prestar assistência técnica aos entes federados na gestão dos sistemas de ensino de forma a articular suas ações em torno das necessidades educacionais, sistematizando seus objetivos e metas, aos informantes foram feitas questões ligadas ao processo através do qual este plano foi introduzido no município, à preparação das equipes para a sua elaboração e execução e sobre as formas de compreensão da sua metodologia, chegando às suas expectativas em termos de futuro em relação ao PAR, para a gestão do município.

4.1 A adesão dos municípios ao PAR e seus iniciais desdobramentos

Com relação às primeiras impressões dos entrevistados de um dos municípios situados no Extremo Sul do Estado, sobre o processo de elaboração do Plano,

³ Universidade Federal do Espírito Santo, Universidade de Brasília, Universidade Federal de Viçosa, MG, Universidade Estadual de Montes Claros, MG, Universidade Federal do Pará, Universidade Católica Dom Bosco, MS e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, além da Universidade Federal da Bahia.

destacam-se a complexidade e abrangência do instrumento de planejamento e a possibilidade de o município ser beneficiado com várias ações e, com isso, de receber recursos por meio de convênios com o MEC. Apesar de perceberem o PAR como instrumento eficaz de planejamento na gestão, os entrevistados apontam como ponto negativo a falta de instruções à equipe para elaboração do diagnóstico, o que ocasionou equívocos no preenchimento dos documentos.

[...] não houve um treinamento da equipe que ficou na coordenação e por isso levou a mau entendimento na elaboração e identificação do diagnóstico. Cansativas, pouco esclarecedoras as planilhas proporcionaram equívocos na pontuação. (Entrevistado 1).

O caráter indutivo das recentes políticas tem relação com as transformações do papel do Estado em sua função de regulação, na qual formatos pré-concebidos de planejamento ocupam o espaço deixado pelas dificuldades operacionais devido à falta do domínio técnico necessário para se propor e sistematizar, em um plano, as ações motivadas pelos interesses e pelas demandas locais.

A participação dos vários segmentos que elaboraram o diagnóstico no acompanhamento das ações do Plano nesse município foi comprometida devido a mudanças de pessoas que ocupavam funções nos diversos órgãos do município e que se colocavam como representantes dessas instâncias no Comitê Estratégico do PAR, o que ocasionava fraca participação

dos membros nas reuniões. Esse fato fez com que a elaboração, a implementação e o acompanhamento desse Plano ficassem sob a responsabilidade de técnicos da Secretaria de Educação do município. Além disso, a maioria dos participantes não discernia, de modo claro, o seu papel no processo. Por outro lado, a natureza participativa do exercício do PAR na educação municipal não ficou definida.

Os informantes do município que se situa na Região Metropolitana de Salvador, assim se posicionaram quanto as suas primeiras impressões sobre o PAR: “a expectativa era grandiosa e mágica” (Entrevistado 2), pois se vislumbrava a ampliação dos recursos financeiros advindos do governo federal. De outra parte, um membro do Comitê Local externou uma opinião oposta ao afirmar: “fiquei assustada devido às muitas ações e poucos recursos para executar” (Entrevistado 3). Com o passar do tempo, as dimensões e objetivos do PAR se tornaram mais claros para a equipe municipal, sendo posteriormente considerado como uma importante ferramenta de gestão pública.

As avaliações dos informantes desse mesmo município sobre a metodologia adotada para a elaboração do PAR demonstraram que a limitação de tempo e o desconhecimento da equipe local sobre a proposta tornaram o trabalho desgastante. O instrumento para a realização do diagnóstico foi considerado interessante para um entrevistado (Entrevistado 3), contudo ele informou que houve dificuldade de obter as informações solicitadas. Outra entrevistada afirmou ser esta uma etapa confusa: “Na verdade, fiquei sem entender,

não tinha compreensão direito” (Entrevista-
do 4). Também foi externada a carência de
auxílio e suporte técnico, por se tratar de
uma metodologia nova para a qual não
havia preparo da Secretaria Municipal de
Educação.

Para os entrevistados de outro mu-
nicípio que se situa na região do Extremo
Sul do Estado, verificou-se a ausência
de uma orientação prévia ao município
para esclarecimento e orientação sobre o
PAR. Não houve por parte do MEC uma
formação para os técnicos da Secretaria
nem para os membros do Comitê. Essa
realidade acabou influenciando nas ex-
pectativas iniciais dos entrevistados em
relação ao plano, levando-os a pensar
que o PAR seria mais um programa a ser
desenvolvido no município, e até mesmo
não tendo nenhuma expectativa:

Primeiro, não conhecia de fato a re-
levância do PAR. Foi colocado como
mais um programa que seria executa-
do, implementado no município, tanto
que a princípio, foi pego de surpresa,
toda Secretaria”. (Entrevistado 5).

Nesse município, o instrumento de
diagnóstico da realidade educacional local
já estava preenchido quando os técnicos
do MEC chegaram. Com base nas opiniões
dos entrevistados a metodologia adotada
para elaboração do plano foi importante,
contudo complicada, e levou a um levanta-
mento da realidade educacional local.
No entanto os entrevistados reconhecem
que, por desconhecerem previamente os
instrumentos, algumas ações foram inse-
ridas no PAR as quais não condiziam com
a realidade local.

As impressões dos entrevistados do
município do Território do Sisal sobre a
introdução do PAR na dinâmica da gestão
da educação municipal levam a crer que
esse plano foi elaborado de forma aligeira-
da, por 02 (dois) técnicos do Ministério da
Educação. Durante a visita, foi elaborado
um diagnóstico que, segundo os técnicos,
não permitia fazer um levantamento fiel
da realidade porque o diagnóstico, muitas
vezes, não apresentava questões adequa-
das para descrever a situação em que o
município se encontrava, reproduzindo
o quadro apresentado nos municípios
anteriormente analisados quanto ao des-
conhecimento do método e da amplitude
e relevância desse plano.

Segundo os técnicos desse muni-
cípio, o PAR possibilitou uma maior arti-
culação entre os entes federados, antes
inexistente, todavia estes responderam
que, com relação aos aspectos financeiros,
antes do PAR, o município recebia maiores
incentivos para as escolas através do PDE
Escola⁴ e do PAPE⁵. Notou-se que o PAR
ficou por muito tempo desacreditado, pois o
MEC foi tardio na execução das ações. No
entanto, a partir de 2009, as expectativas

⁴ O Plano de Desenvolvimento da Escola é um
programa de auxílio à Escola por meio de planeja-
mento estratégico com vistas à implementação de
ações através de apoio técnico e financeiro do MEC.

⁵ Projeto de Adequação do Prédio Escolar do MEC,
com repasse de recursos direto às escolas para
investimentos prioritariamente em ambientes das
salas de aula, para que alcancem os padrões cons-
trutivos mínimos, disponham de condições para a
utilização adequada do mobiliário e equipamento
escolar fornecido.

foram renovadas quando começaram a chegar ao município propostas efetivas de formação continuada de professores, de fortalecimento de conselhos escolares, dentre outras iniciat

4.2 O apoio técnico e financeiro ao município com a execução do PAR

As entrevistas revelaram que houve mudanças nas parcerias anteriormente estabelecidas entre União, estados e municípios. Entre elas, a substituição dos Planos de Trabalho Anuais (PTAs) por Termos de Adesão vinculados às necessidades de cada município. Um dos entrevistados de um dos municípios do Extremo Sul do Estado pontuou: “Antes havia parcerias previamente estabelecidas e uma espécie de guerra entre os municípios por causa dos recursos” (Entrevistado 6). Porém outro entrevistado afirmou não ter identificado grandes mudanças, apenas identifica que o PAR sistematiza essas parcerias. Outro ponto relevante apresentado por um terceiro entrevistado foi a limitação na possibilidade de mudanças no uso dos recursos, uma vez que estes são liberados para um fim específico, havendo penalidades no caso de descumprimento da ação.

Os informantes de um dos municípios do Extremo Sul do Estado percebem a assistência técnica e financeira derivada da execução do PAR em sua maioria como pedagógicas, as quais estão sendo implementadas por meio de oficinas e debates, envolvendo cada modalidade de ensino. Os sujeitos reconhecem que esse processo está sendo de forma lenta. Apontam que, após a elaboração do plano,

em dezembro de 2007, as ações só foram iniciadas no segundo semestre de 2009. Isto se deu pelo fato de que o Comitê desconhecia a dinâmica do plano e não fora orientado sobre como proceder após a sua elaboração. Apenas em meados de 2009, com a chegada da técnica regional para monitoramento do plano, que a equipe foi orientada sobre o SIMEC e a importância e papel do Comitê na execução das ações do plano.

Dessa forma, o apoio técnico do MEC só foi reconhecido pelo Comitê desse município apenas na parte de monitoramento no SIMEC. Nas demais etapas, os componentes desse Comitê realizaram as ações sozinhos:

Não existiu apoio técnico. No ano de 2009, a técnica regional orientou a parte de monitoramento do SIMEC em 2009 e 2010. Suspendeu todos e nos orientou. Agora estamos caminhando sozinhos. (Entrevistado 1).

No que tange ao apoio financeiro nesse município, há ações que ainda não foram realizadas, em especial as ações da dimensão de infraestrutura.

De acordo com os relatos dos técnicos do município pesquisado na região nordeste do Estado, pode-se perceber que as ações do PAR vem acontecendo. Porém, dado o atraso no início da execução, os programas foram chegando todos de uma vez, o que comprometeu a efetividade do trabalho, devido ao acúmulo de atividades para serem desenvolvidas em pouco tempo entre a pequena equipe da Secretaria. Porém eles relataram que as ações que vem sendo desenvolvidas pelo MEC são, em sua

maioria, de assistência técnica. As ações de assistência financeira não foram implementadas ainda, no período em que os dados foram coletados, o que, para a equipe, é um aspecto negativo do PAR e da ação do MEC, levando em conta as dificuldades primárias do município. Considerando que o PAR é uma estratégia para a efetivação do regime de colaboração e das ações supletivas e redistributivas do MEC, é contraditório esse atendimento financeiro não chegar aos municípios prioritários, que apresentam maiores dificuldades de financiamento.

Eles informam que as ações que têm acontecido são as de formação inicial e continuada dos professores e gestores. Dentre esses cursos, mereceram destaque na avaliação dos técnicos do município, os cursos do Gestar, do Proletramento e do Progestão. Porém, embora importantes, os técnicos afirmaram que tais programas não têm conseguido se articular localmente na gestão do sistema municipal de ensino.

4.3 Visão de futuro e possíveis impactos do PAR na gestão educacional dos municípios

Para os entrevistados do município de uma das regiões, os impactos do PAR na melhoria da qualidade do ensino no município ainda não foram evidenciados. De acordo com a maioria dos informantes, os elementos não são suficientes para tal análise. Apesar disso, constata-se que, dentre os programas que compõem o PDE, o PDE-Escola possui uma importância diferenciada, por propiciar a transferência direta de recursos.

Com relação à formação de professores, nesse município, o PAR possibilitou a oferta de cursos de formação inicial e continuada de boa parte da demanda da rede escolar, restando saber se essa formação provocará mudanças de concepção e na prática desses professores. No entanto, inicialmente, segundo as informações, essas ações geraram alguns conflitos entre professores e Secretaria, entre esta e as universidades que ofereciam esses cursos, devido às indefinições e à falta de transparência sobre as respectivas responsabilidades das partes envolvidas.

Em outro município, um dos entrevistados afirmou que a compreensão sobre a importância desse instrumento de planejamento ainda não é uma realidade entre os profissionais da educação. Todavia uma das entrevistadas informou que todas as ações são pensadas, observando o que está previsto no Plano, complementando a ideia: "O PAR veio para criar uma agenda" (Entrevistada 4).

Quanto às melhorias na qualidade da educação, as opiniões foram divergentes. Houve quem afirmasse que ainda não se pode visualizar mudanças significativas. Um dos sujeitos ressaltou que é necessário que haja o envolvimento de todos para que os impactos sejam possíveis. Foi expressa também a crença de que, após a realização de todas as ações, haverá mudança na qualidade. Uma das entrevistadas afirmou: "Melhorou bastante, mas ainda falta muito, principalmente na qualificação de todos os profissionais" (Entrevistado 7).

Na percepção dos informantes desse município, as ações do PAR ainda não

produziram mudanças significativas no âmbito da gestão da escola. Essas ações tiveram mais impacto na Secretaria. A formação dos docentes foi identificada como possibilidade de mudanças para o futuro.

Para os sujeitos entrevistados de outro município, o PAR pode ser considerado como um instrumento de apoio ao planejamento da Secretaria e que pode contribuir para a melhoria do IDEB. Informam que houve uma melhoria no IDEB, e esse fator pode ser associado às ações de formação continuada dos professores e aos recursos pedagógicos adquiridos por meio do PAR. Demonstram ainda a falta de uma efetiva contrapartida do município e maior envolvimento do gestor municipal e da comunidade escolar.

Para os entrevistados do município da região do Sisal, mesmo que se possam fazer críticas ao PAR, pode-se reconhecer que este Plano tem auxiliado na gestão da educação municipal e tem contribuído para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados, principalmente no que se refere à formação inicial e continuada dos professores e gestores escolares. Antes, essas ações eram sem qualidade devido às descontinuidades, acontecendo apenas em Jornadas Pedagógicas.

Segundo essa equipe de gestores, essas formações podem colaborar com a qualidade do ensino e com a melhoria do IDEB. Além disso, o PAR incentivou a gestão democrática por meio das audiências públicas, dos cursos de fortalecimentos dos conselhos e dos cursos de gestão democrática entre os gestores e professores.

Dessa forma, percebe-se que os gestores do PAR, de uma maneira geral, consideram esse Plano como um importante instrumento da gestão da educação municipal, embora considerem limitadas as ações do MEC no que concerne ao financiamento de ações estruturais, necessárias ao bom desenvolvimento da educação municipal.

Algumas considerações

A recente iniciativa do governo federal no âmbito da gestão da educação básica visa fomentar a descentralização das ações das políticas educacionais via planejamento centralizado. Tal mecanismo revela a convivência contraditória entre os processos de centralização das políticas públicas e a adoção de práticas descentralizantes, características de um Estado federativo que passou por uma reforma política caracterizada pelo incentivo a novos arranjos federativos nas responsabilidades assumidas pelas diferentes esferas governamentais no provimento da educação básica, sob a égide das relações de cooperação entre os entes federados.

As discussões desenvolvidas sobre o regime de colaboração instituído no Brasil, bem como as novas orientações para o desenvolvimento do planejamento educacional, advindas do Plano de Desenvolvimento da Educação, quando confrontadas com situações vivenciadas por alguns municípios, revelam fragilidades na definição de competências e na capacidade de atendimento às demandas da educação de determinados municípios.

Quanto à capacidade de articular as ações dentro da Secretaria Municipal de Educação, um informante respondeu:

Sim. Um está interligado ao outro. Quando se fala de um plano de ações articuladas que é o PAR ele já traça mais ou menos que tipos de ações que nós queremos para melhorar a educação. Então os projetos da secretaria têm que partir das ações que vamos inserir no PAR, para não ficarem soltos, que se não, ficam muitos projetos. A gente tentou unificá-los para melhor atendê-los. (Entrevistado 5).

Pelas manifestações dos demais entrevistados, percebem-se algumas controvérsias, pois, se considerarmos que o PAR é um conjunto de ações, que venham ao encontro das necessidades diagnósticas, com vista à superação dos elementos deficitários, gerando responsabilidades políticas administrativas e financeiras a serem realizadas pelos entes federados, o PAR já deveria estar adequado à realidade da Secretaria, e não a Secretaria ao plano. Foi evidenciada também a necessidade de reformular algumas ações, para melhor atenderem ao município, o que não era permitido pelo modelo disponibilizado de planejamento. Os informantes também apontam a necessidade de maior interação das equipes da Secretaria. Demonstram necessidade de as equipes reconhecerem o PAR como um plano da Secretaria.

Não podemos desconsiderar os avanços alcançados com o PAR conforme as informações coletadas nos municípios investigados, mormente os relativos à

formação de profissionais da educação. Contudo a articulação necessária à superação das formas fragmentadas de se pensar planejamento no Brasil e, principalmente, a sua execução de forma a integrar as três esferas governamentais ainda não foi alcançada.

Conforme já mencionado, uma das fragilidades desse processo está na concepção de diagnóstico, que limita a análise dos problemas locais a questões pré-estabelecidas. Além disso, os mecanismos para a implementação das ações oriundas desse diagnóstico tem um tratamento por vezes tardio e desconexo com as reais necessidades locais. Isso se dá em grande medida pelos limites apresentados pelo processo de envolvimento e participação dos sujeitos que atuam na educação na concepção e acompanhamento dessas políticas.

Os dados desta pesquisa demonstraram que os municípios não estavam devidamente preparados para o desenvolvimento do planejamento para atender ao desenho operacional elaborado pelas instâncias governamentais do Centro.

A assistência técnica prometida pela legislação e requerida pelas municipalidades não revelou, ainda, que se materializa a bom termo. Tampouco a assistência financeira permitiu grandes avanços, considerando as necessidades sentidas pelos agentes envolvidos no planejamento e execução das ações nos municípios.

É de se questionar se essa postura do órgão central leva, de fato, a proporcionar o amadurecimento técnico e político das equipes locais de modo que elas

possam assumir, a partir desse esforço de planejamento, as decisões e as ações quanto aos rumos da educação nas suas localidades, sabendo, inclusive, aproveitar o que a União e os Estados possam oferecer em termos de assistência técnica e financeira. Resta saber se a referenciada autonomia do ente federado constante na legislação e nos documentos das políticas pode ser efetivada diante dessa nova dinâmica implantada para esses novos instrumentos de planejamento que configuram o PAR. Questiona-se, também, a que serve essa homogeneidade de procedimentos para todas as instâncias subnacionais, sem considerar suas especificidades, quando se vincula o processo de planejamento às opções disponibilizadas no sistema para atender aos rigores da operacionalização desses instrumentos.

Verificamos que as expectativas das equipes visitadas, logo no início do processo de implantação do PAR, giravam em torno da possibilidade de captação de mais recursos para a região. Somente depois da elaboração é que seus componentes compreenderam que se tratava de

uma nova forma de planejar. As análises revelam também a falta de articulação em vários segmentos das administrações tanto no sentido horizontal (dentro do próprio município, com os seus gestores) assim como no sentido vertical (na relação com os outros entes federados, inclusive, com o governo do Estado federado). Em grande medida, essa desarticulação é o produto de uma participação motivada por práticas por vezes desprovidas da compreensão dos elementos estruturantes de uma política de planejamento e seus impactos para a gestão.

O exercício da participação em uma perspectiva democrática requer compreensão sobre a natureza e a função da educação que se desenvolve em um contexto histórico e político específico, o que pressupõe a capacidade de atuar na realidade por meio de uma postura crítica capaz de ultrapassar as intencionalidades imediatas de propostas lançadas. Desse modo, para além da abertura de espaços para a participação, é necessário assegurar aos sujeitos sociais as condições básicas para que essa participação se efetive.

Referências

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, 23, (80), p. 25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

BRASIL. *Decreto n. 6.094*, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, 2007.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 out. 1988.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, set/2002.

_____. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C.; SCHLESENER, A. (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Brasília: IPEA, maio de 2000.

MENDES, Durmeval Trigueiro. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro, EDUERJ, 2000.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, (24), p. 9-27, jun., 2005.

SALERMO, Soraia Chafic El Kfour. *Administração escolar e educacional: planejamento, políticas e gestão*. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.

SAVIANI, Dermeval. *O plano de desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC*. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302007000300027&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 abr. 2008.

SOUZA, Celina. Governos e Sociedades Locais em Contextos de Desigualdades e de Descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n. 003. Associação Brasileira de Pós Graduação em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 2002, p. 413-429.

Recebido em agosto de 2012

Aprovado para publicação em outubro de 2012