

Planejamento da educação em municípios sul-mato-grossenses: as ações de gestão educacional no Plano de Ações Articuladas (2011-2014)

Education planning in Mato Grosso do Sul municipalities: the educational management tasks in Plano de Ações Articuladas (2011-2014)

Regina Tereza Cestari de Oliveira*

* Doutora em Educação pela Unicamp. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da UCDB. Pesquisadora produtividade 2 do CNPq. E-mail: reginacestari@ucdb.br

Resumo

O Plano de Ações Articuladas (PAR) instituído no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), adquiriu centralidade na política educacional brasileira. Trata-se de um instrumento de planejamento estratégico, elaborado pelos estados e municípios para recebimento de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação (MEC), estruturado em quatro dimensões. Este artigo apresenta resultados de pesquisa e tem como objetivo analisar as ações definidas ou redefinidas no segundo ciclo do PAR (2011-2014), no âmbito da dimensão Gestão Educacional, em três municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio do exame de fontes documentais. Considera-se que o MEC induziu os entes federados a assumirem responsabilidades na gestão da educação, possibilitando a incorporação de políticas de gestão democrática para a educação básica.

Palavras-chave

Planejamento educacional. Segundo ciclo do PAR. Gestão democrática da educação básica.

Abstract

The Articulated Action Plan (PAR) introduced in the second term of government Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), under the Education Development Plan (PDE) had drawn main attention on Brazilian educational policy. It is a strategic planning tool, shared in four extents and developed by the states and municipalities in order to receive technical and financial assistance from the Ministry of Education (MEC). This article presents research results and aims at analysing the actions defined or redefined in the second PAR cycle (2011-2014), under the Educational Management dimension in three municipalities in the state of Mato Grosso do Sul, through the examination of documentary sources. It is considered that MEC has led federal entities to take responsibilities on management education, enabling the incorporation of democratic management policies for basic education.

Key words

Educational planning. PAR second cycle. Democratic management of basic education.

1 Introdução

Este artigo apresenta resultados de pesquisa¹ que tem como objetivo analisar o processo de implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), a partir do primeiro ciclo (2007-2010), em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, com vistas a examinar o acompanhamento e a avaliação das ações executadas, assim como as ações redimensionadas no segundo ciclo do PAR, correspondente ao período de 2011 a 2014.

Neste artigo, busca-se examinar as ações relacionadas ao segundo ciclo do PAR (2011-2014), por meio do exame de fontes documentais constituídas pelos Planos de Ações Articuladas dos municípios selecionados para estudo, com foco nas ações relacionadas à Gestão Educacional.

A pesquisa fundamenta-se na concepção de política educacional, enquanto política de corte social, levando-se em conta as contradições gerais de determinado contexto histórico e as forças sociais em disputa. Entende-se, De tal modo, as políticas sociais, em geral, envolvem direitos sociais, proje-

tos, diretrizes, orçamentos, executores, resultados, impactos, entre outros. Nesse sentido, devem sempre passar por avaliação, em qualquer lugar e época, constituindo exigência obrigatória quando custeadas com recursos pertencentes às sociedades (VIEIRA, 2001).

Considera, também, a importância das peculiaridades regionais, as relações de força manifestas e as especificidades presentes na materialização de políticas governamentais, na perspectiva de Vieira (1992) de que:

[...] o grau de antagonismo atingido no confronto das forças sociais, em dado momento e em determinado lugar; os interesses e as ideologias predominantes na burocracia do Estado, sobretudo nos setores responsáveis pela elaboração e pela aplicação da política econômica e da política social; a formação dos chamados técnicos; as peculiaridades regionais, enfim, o movimento da história destas e o de outras políticas são elementos muito mais imprescindíveis à análise. Sem tais elementos, qualquer tentativa de analisá-las não ultrapassará os limites do retrato inacabado, nem dos indícios mais ou menos óbvios. (VIEIRA, 1992, p. 25-26, grifos do autor).

O foco da pesquisa nos municípios deve-se à importância que adquiriram no federalismo brasileiro, ao assumirem o *status* de entes federados, com autonomia, atribuído pela Constituição

¹ Os resultados correspondem ao desenvolvimento dos projetos “Política e Planejamento da Educação Municipal: o processo de implementação do PAR (2011-2014)” (Produtividade em pesquisa, CNPq) e “Planejamento da Educação em Municípios Sul-Mato-Grossenses: implicações para a gestão democrática e o direito à educação”, com o apoio da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT/MS).

Federal de 1988. Como afirma Cury (2006, p. 121) “O reconhecimento dos Municípios como tais representa uma mudança jurídico-política de grande significado”.

Assim, com as deliberações da Constituição Federal, cabe aos municípios, na condição de entes federados, à responsabilidade de atender prioritariamente o “ensino fundamental” e a “educação infantil” e aos estados e o Distrito Federal atuar prioritariamente no “ensino fundamental e médio” (BRASIL, 1996). Com a Emenda Constitucional (EC) nº 59 e a ampliação da obrigatoriedade do ensino de quatro aos 17 anos, a responsabilidade principal dos municípios é a oferta de escolarização de quatro a 14 anos, fixada constitucionalmente (BRASIL, 2009).

A União, por sua vez, é responsável por organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988).

A análise das demandas para as redes municipais de ensino, relacionadas a dimensão Gestão Educacional, no segundo ciclo do PAR (2011-2014), requer situar esse Plano no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) que será apresentado na próxima seção.

2 O Plano de Ações Articuladas (PAR) no âmbito do PDE

Na primeira década do século XXI, os Planos Plurianuais do Governo Lula da Silva, um dos instrumentos de planejamento definidos na Constituição Federal de 1988, propõem, em seus dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010), articular a relação entre políticas de desenvolvimento econômico e políticas de desenvolvimento social (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2013).

De modo específico, o Plano Plurianual – PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007a), como assinalam as autoras, foi apresentado à sociedade brasileira com o desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2013), com destaque para a educação de qualidade, com base no entendimento de que,

A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão são simultaneamente impactados pela educação. A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza. (BRASIL, 2007a, p. 16).

Segundo essa lógica, o documento define a combinação de três agendas prioritárias: 1º) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); 2º) o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); e 3º) a Agenda Social (BRASIL, 2007a, p. 16).

Assim, como parte da agenda estratégica, verifica-se a execução do PDE que, segundo o PPA 2008-2011, “[...] reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007a, p. 18).

O PDE foi lançado em 24 de abril de 2007 e no mesmo dia foi apresentado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094, que oficializou o PDE para a educação básica. Segundo este Decreto (Art. 1º) o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados e Municípios, atuando em regime de colaboração das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007b). Essa qualidade será aferida, objetivamente, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Segundo o governo federal, a adesão de estados e municípios ao Plano de Metas significa mais do que o reconhecimento das diretrizes elencadas. “Significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local”. (BRASIL, 2007c, p. 24).

Para tanto, o mesmo decreto instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento operacional a ser elaborado pelos estados e municípios, para recebimento de assistência técnica e financeira do Ministério da Educação (MEC). Desse modo, prevê a aplicação de diagnóstico e organização das ações, segundo os

indicadores previamente definidos pelo MEC, conforme orientações constantes no documento “Instrumento de Campo” (BRASIL, 2008).

Com isso, a União estabeleceu a política de regulação centralizada das voluntárias e da assistência técnica do MEC aos estados e municípios. Tanto que de acordo com o *site* do MEC, desde o lançamento do Plano, em abril de 2007, até final de julho de 2008, os 5.563 municípios brasileiros e todos os 26 estados e Distrito Federal aderiram ao Compromisso².

Assim, o planejamento dos sistemas/redes de educação passou a ser realizado mediante as orientações do PAR, baseado em diagnóstico que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão dos sistemas de ensino, com vista à melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007b), estruturado 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, 2007c).

Na sequência, conforme o PPA 2012-2015, elaborado no Governo Dilma Vana Rousseff (2011-2014), o Brasil será um país reconhecido por: desenvolvimento sustentável, igualdade regional e igualdade social, educação de qualidade com produção de conhecimento e inovação tecnológica, sustentabilidade

² Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 20 maio 2010.

ambiental e ser uma nação democrática e soberana, que defende os direitos humanos, a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo (BRASIL, 2011). Para tanto, define como macrodesafios: 1) projeto nacional de desenvolvimento; 2) erradicação da pobreza extrema; 3) ciência, tecnologia e inovação; 4) educação, conhecimento, cultura e esportes; 5) saúde, previdência e assistência social; 6) cidadania; 7) infraestrutura; 8) democracia e participação social; 9) integridade e soberania nacional; 10) segurança pública e 11) gestão pública. O objetivo do item 4 é: “propiciar o acesso da população brasileira com equidade, qualidade e valorização da diversidade” (BRASIL, 2011, p. 13-15).

Como se pode observar, a educação de qualidade é considerada como um macrodesafio nesse governo. Desse modo, o PAR teve continuidade como indutor de políticas públicas e instrumento de articulação entre os entes federados, sendo que o Ministério da Educação apresentou novo documento orientador denominado “Instrumento Diagnóstico PAR Municipal 2011-2014” (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, os governos subnacionais elaboraram o PAR, em seu segundo ciclo, conforme as orientações do MEC, definindo ou redefinindo ações com vistas a atingir a qualidade da educação básica.

A partir do exposto, na próxima seção, expõem-se os dados da pesquisa em pauta, que conforme mencionado na Introdução deste artigo, estabeleceu como foco a seleção de três municípios

brasileiros, localizados no Estado de Mato Grosso do Sul³, segundo os critérios: os mais populosos, conforme censo do IBGE (2010) e situados em diferentes regiões do estado.

3 O segundo ciclo do PAR em municípios sul-mato-grossenses (2011-2014)

Apresentam-se, nesta seção, os resultados da pesquisa correspondentes aos três maiores municípios do estado de MS, conforme o censo IBGE 2010, ou seja, Campo Grande, localizado na região centro oeste do estado, com 766.461 habitantes; Dourados, localizado no Sul do estado, com 191.638 habitantes e Corumbá. Localizado a Noroeste do estado com 102.209 habitantes⁴.

Os dados de pesquisa sobre o processo de implantação do primeiro ciclo

³ Este estado está situado na Região Centro-Oeste do Brasil, fronteira a sudoeste, com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia; a sudeste, com os Estados de Minas Gerais e São Paulo; ao sul, com o Paraná; e, ao norte, com Mato Grosso e Goiás. Tem uma área de 357.145,532 km², que corresponde a 18% dessa região e 4,19% do Brasil, e densidade demográfica de 6,86 hab./km². Em 2010 a população atingiu 2.449.024 habitantes, distribuída em 79 municípios (IBGE, 2010). Foi criado, a partir da divisão do Estado de Mato Grosso, por meio da Lei Complementar nº 31 de 11 de outubro de 1977, no Governo Ernesto Geisel (1974-1979). Instalou-se, oficialmente, em primeiro de janeiro de 1979, com a posse do primeiro governador do estado, Harry Amorim Costa, indicado pelo presidente da República.

⁴ Disponível em: <www.ibge.br/dados_divulgados>. Acesso em: 5 nov.2010.

do PAR (2007-2010)⁵ mostraram que esses municípios aderiram ao Compromisso Todos pela Educação em 2007 e elaboraram o PAR correspondente ao período, atendendo as Dimensões, Áreas e Indicadores estabelecidos previamente, pelo MEC, no documento denominado “Instrumento de campo” (BRASIL, 2008), incluindo a dimensão Gestão Educacional, e a Área 1 – “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino” (OLIVEIRA, 2012).

Mostraram, também, as dificuldades enfrentadas, inicialmente, pelos gestores locais e o caráter centralizador

do MEC, que dificultaram a incorporação do PAR, enquanto instrumento de planejamento local (OLIVEIRA, 2014).

Salienta-se que o Ministério da Educação elaborou o documento “Instrumento Diagnóstico PAR Municipal 2011-2014” (BRASIL, 2011), com orientações aos municípios para elaboração do 2º ciclo do PAR, sendo que alguns Indicadores na dimensão Gestão Educacional, Área 1. “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”, foco desta pesquisa, foram redefinidos, conforme quadro a seguir.

Áreas	Indicadores
1 – Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	1 - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)
	2 - Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)
	3 - Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)
	4 - Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola.
	5 - Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)
	6 - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)
	7 - Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso

Quadro 1 – Dimensão 1: Gestão Educacional

Fonte: Brasil, Ministério da Educação (2011).

⁵ Projeto intitulado “Plano de Ações Articuladas (PAR): implicações para a oferta e gestão educacional”, concluído. Produtividade em pesquisa CNPq (OLIVEIRA, 2013).

Cada dimensão é formada por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos, correspondentes a quatro critérios de pontuação, que deverão ser atribuídos pelos municípios, no momento da elaboração e definição das ações do PAR.

Critério de Pontuação 4	A descrição aponta para uma situação positiva. O que a SME faz cotidianamente é suficiente para manter uma situação favorável.
Critério de Pontuação 3	A descrição aponta para uma situação que apresenta mais aspectos positivos do que negativos, significando que o município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o bom desempenho no indicador em questão. A SME pode ajustar algum procedimento interno ou implementar alguma ação para melhorar a situação do indicador.
Critério de Pontuação 2	A descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos. Em geral o município precisará implementar um conjunto de ações (que no PAR chamam-se “subações”) para melhorar os resultados do indicador. Essas subações poderão ser de execução pelo próprio município, ou contar com o apoio técnico e/ou financeiro do Ministério da Educação.
Critério de Pontuação 1	A descrição aponta para uma situação crítica. O município precisará implementar um conjunto de ações imediatas (que no PAR chamam-se “subações”) para melhorar os resultados do indicador. Essas subações poderão ser de execução pelo próprio município, ou contar com o apoio técnico e/ou financeiro do Ministério da Educação.

Quadro 2 – Critérios de pontuação no PAR (2º ciclo)

Fonte: Brasil, Ministério da Educação (2011).

O olhar para o planejamento educacional dos municípios de Mato Grosso do Sul, de modo específico para a dimensão Gestão Educacional, Área 1 – “Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”, conforme quadro 1, mostrou que para o Indicador 1 – “Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)”, o município de Campo Grande apesar de ter atribuído pontuação 4, estabeleceu como demanda para a Rede Municipal de Ensino “Criar

e aplicar um instrumento específico de acompanhamento e avaliação do Plano na abrangência do município”, assim como “Constituir uma comissão permanente de acompanhamento e avaliação do Plano”. Justifica que “As ações referentes à educação da rede municipal são acompanhadas, monitoradas e avaliadas durante o processo de planejamento estratégico da SME” (CAMPO GRANDE, 2011). Com isso, reconhece a necessidade de um acompanhamento mais efetivo da execução das metas do PME.

Em relação ao mencionado Indicador, o município de Dourados atribuiu

pontuação 1 destacando que o PME deve ser retomado quanto as “questões que motivaram a não aprovação e encaminhamento à Câmara Municipal de Vereadores para efetiva aprovação”, com o argumento de que “O Plano Municipal de Educação foi elaborado, mas não foi, ainda, aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores, sob alegação de insuficiência de recursos orçamentários para execução das metas” (DOURADOS, 2011).

Salienta-se que a demanda em relação ao PME havia sido apresentada no 1º ciclo do PAR, com a justificativa de que “Existe o PME, em fase de reestruturação para posterior aprovação” (DOURADOS, 2007, s/p). Porém, o PME não foi implantado no período (OLIVEIRA, 2014) e como se verifica, a ação foi redefinida no 2º ciclo do PAR, podendo-se inferir que a discussão não avançou no âmbito da Câmara de Vereadores do município, local por excelência de debates que, em última instância, aprova o Plano.

Quanto ao mesmo Indicador, verifica-se que o município de Corumbá conferiu pontuação 2 e definiu como demanda “Implementação do Plano Municipal de Educação e organização de sua avaliação”. Com isso, pretende “Garantir a publicização do Plano Municipal de Educação (PME), bem como o acompanhamento dos resultados obtidos na avaliação do cumprimento das suas metas; e propiciar condições para a participação dos diversos segmentos”. Informa que um projeto de acompanhamento do mesmo já está sendo providenciado (CORUMBÁ, 2011).

Observa-se que no 1º ciclo do PAR esse Indicador havia sido apresentado com a seguinte justificativa: “O plano está elaborado há um ano, aguardando o trâmite legal” (CORUMBÁ, 2007), sendo que o Plano Municipal de Educação de Corumbá foi aprovado por meio da Lei n. 2.091, de 18 de Junho de 2009, com alguns adendos (CORUMBÁ, 2009).

Para o Indicador 2 – “Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)”, os três municípios (Campo Grande, Dourados e Corumbá) atribuíram pontuação 4, sendo que Campo Grande definiu como demanda para a Rede Municipal “Ampliar os fóruns para discussão sobre as competências do CME”, assim como “Promover Audiências públicas objetivando informar à sociedade sobre o papel do CME, sua organização e atuação”. Ressalta, inclusive, que o CME “Mobiliza e orienta discussões para implantação de novos Conselhos Municipais no estado” (CAMPO GRANDE, 2011). Apesar da mesma pontuação, Dourados justifica que O Conselho Municipal de Educação – COMED auxilia, porém, “quando solicitado”, no planejamento e na distribuição dos recursos, indicando a necessidade de “Articulação entre a SME e o COMED nas ações relacionadas às políticas educacionais” (DOURADOS, 2011). Enquanto Corumbá (2011) assinala que “O Conselho está em pleno funcionamento”.

Quanto ao Indicador 3 – “Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)”, o município atribuiu pontuação 3 e decidiu “Implantar os Conselhos

Escolares em 100% dos Centros de Educação Infantil”, com a justificativa de que “O Conselho Escolar está implantado em todas as unidades escolares da rede, com exceção dos Centros de Educação Infantil”. Assim, afirma que “A SME pretende implantar nos 96 CEINFs os Conselhos Escolares” (CAMPO GRANDE, 2011).

Pode-se afirmar que os conselhos escolares foram implantados na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande em decorrência do PAR (CALDAS, 2013), uma vez que no 1º ciclo do Plano, esse Indicador recebeu pontuação 1 e o município definiu como demanda para a Rede municipal “Implantação de 87 CE” (CAMPO GRANDE, 2007, s/p). Essa ação concretizou-se por meio do Decreto n.10.900 de 13 de julho de 2009, que dispôs sobre a implantação dos Conselhos Escolares nas unidades de ensino da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (CAMPO GRANDE, 2009).

O município de Dourados também conferiu pontuação 3, apesar de descrever a existência de Conselhos Escolares em todas as escolas da rede de ensino, entendendo que há necessidade de se desenvolver ações de formação continuada, que garantam a participação e representação efetiva da comunidade escolar. Assim, indica “Formação Continuada aos membros do CE” (DOURADOS, 2011). Enquanto o município de Corumbá atribuiu pontuação 4, considerando que há Conselhos Escolares em todas as unidades escolares, porém indica como demanda “Fortalecer os Conselhos Escolares” (CORUMBÁ, 2011).

O Indicador 4 – “Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas, inclusive na de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do Conselho Escolar (CE) na sua elaboração, orientação da SME e consideração das especificidades de cada escola”, recebeu pontuação 4 no PAR do município de Campo Grande que apresentou como demanda “Implementar o acompanhamento e revisão do PP. Ampliar nas EU o espaço para estudo, discussão, aprimoramento e avaliação do PP”. Para tanto, justifica que “Todas as unidades escolares da rede municipal possuem o PP que é avaliado e revisado anualmente”, sendo que “Participam de sua elaboração e revisão representantes da comunidade escolar, por meio do CE e Associação de Pais e Mestres (APM)” (CAMPO GRANDE, 2011).

Observa-se a mesma pontuação para esse Indicador no PAR do município de Dourados, com a justificativa de que todas as escolas da rede atendem o quesito e que deve haver “acompanhamento da SME na execução do PP” (DOURADOS, 2011). Enquanto o município de Corumbá (2011), conferiu a pontuação 3, estabelecendo como demanda a “Implementação do PP”.

Quanto ao Indicador 5 – “Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)”, o município de Campo Grande apesar da pontuação 4 e a justificativa de que

“O Conselho do Fundeb conta com representantes de todos os segmentos conforme a legislação em vigor e possui regimento interno”, assim como “atende a todas as normas legais inerentes às suas atribuições”, estabeleceu como demanda Implantar a divulgação da aplicação dos recursos” e “Implantar fóruns para divulgar as ações do Conselho do FUNDEB” (CAMPO GRANDE, 2011).

O município de Dourados (2011), ao atribuir pontuação 3 para o mesmo Indicador, admite que “Não existe participação efetiva na distribuição, transferência e aplicação dos recursos dos fundos e que “Não ocorre a publicização da aplicação dos recursos”, indicando a necessidade de ações, além de apresentar como demanda a “Criação de um fundo que vise a estruturação do Conselho”. Com a mesma pontuação, o município de Corumbá, por sua vez, explicou que “O Conselho do Fundeb ainda precisa de maior divulgação externa” e propõe “Promover a divulgação ampla das ações do conselho”.

Ao estabelecerem pontuação 4 para o Indicador 6 – “Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o município de Campo Grande (2011) demanda “Implementar a estrutura de funcionamento do CAE para que sua atuação seja otimizada” e o município de Corumbá (2011) “Fortalecer o CAE”.

Enquanto o município de Dourados (2011), com pontuação 3 para o mesmo Indicador, justifica que “O CAE em sua composição garante a representação de

todos os segmentos (Lei 11.947/2009)”, porém, “não há acompanhamento na compra dos alimentos, não há regularidade no controle de qualidade dos alimentos adquiridos pelas escolas e pela Prefeitura, ocasionado pela falta de estrutura para executar esta função”, o que implica a necessidade de “reestruturar o CAE”.

Além disso, observa-se um novo Indicador (7), no âmbito da dimensão Gestão Educacional e da área 1, ou seja, “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso”, uma diretriz (XXVIII) do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação. O município de Campo Grande, atribuindo pontuação 4, justifica que “O Comitê foi instituído no ano de 2007”. Informa que “Possui regimento interno e desenvolve ações de acompanhamento do Ideb das UE, como também, promove eventos de reconhecimento às UE que avançaram no Ideb”, assim como “Possui representantes dos diversos segmentos escolares, bem como, da sociedade civil, do Ministério Público e dos Conselhos Tutelares” e decidiu “Implementar as ações do Comitê Local do Compromisso”, assim como “Garantir condições para o funcionamento do Comitê” (CAMPO GRANDE, 2009).

O município de Dourados (2011), ao conferir pontuação 2 para o mesmo Indicador, argumenta que “O Comitê Local do Compromisso foi reconstituído e tem se reunido esporadicamente”. Em consequência, demanda “Elaborar o regimento interno que regulamenta o

funcionamento do Comitê e elaborar um calendário de reuniões”. O município de Corumbá (2011), por seu lado, atribuiu pontuação 3, com a justificativa de que o Comitê “Existe mas houve mudanças o que deixou o mesmo sem alguns membros que já estão sendo substituídos”. Diante disso, definiu “Reestruturação do Comitê”.

Os dados da pesquisa documental, correspondentes ao 2º ciclo do PAR (2011-2014) mostraram, por um lado, o caráter centralizador do Ministério da Educação, ao indicar previamente os indicadores e critérios para definição das ações por parte dos municípios, a exemplo do que se observou no 1º ciclo do PAR (2007-2010) (OLIVEIRA, 2012), de modo específico na dimensão Gestão Educacional, e na Área 1 – “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino” Desse modo, como afirmam Ferreira e Fonseca (2013, p. 289), o que temos, “[...] é a adoção uma política de centralização/descentralização na formulação e na execução do PAR. Esse processo começa com diagnóstico da realidade local” e pode comprometer a efetividade do regime de colaboração, uma vez que por meio do PAR, o MEC propõe a fortalecer esse regime entre os entes federados.

Por outro, mostram que ao centralizar o planejamento educacional induziu os entes federados, no caso os municípios, a assumirem responsabilidades na gestão da educação, possibilitando a incorporação de políticas de gestão democrática. Por exemplo, alguns

desses indicadores proporcionam maior autonomia dos sistemas de ensino, na medida em que garantem a existência de conselhos representativos da sociedade civil, na construção, acompanhamento e avaliação de políticas, como os Conselhos Municipais de Educação e da comunidade escolar, como os conselhos escolares, redefinidos no 2º ciclo do PAR, pelos três municípios, que mostraram, por exemplo, no PAR do município de Campo Grande, a necessidade da ampliação desses conselhos para todas as escolas, além da garantia do pluralismo representativo e do fortalecimento desses conselhos, principalmente com o desenvolvimento de ações de formação continuada, como indicado no Plano dos outros dois municípios.

Outros Indicadores apresentam os conselhos de controle social, como o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que precisam, segundo as demandas apresentadas pelos municípios, de estrutura para funcionamento, de divulgação externa e de serem formados por diferentes segmentos representativos da sociedade.

A existência desses conselhos implica controle social da administração pública, que como forma de ação democrática representa, por sua vez, um dos elementos mais importantes da democracia, considerando-se que a mesma não constitui um estágio, ela constitui um processo (VIEIRA, 2001).

Sem contar, a importância do projeto pedagógico das escolas, indicados como demanda no PAR para as redes de ensino pelos municípios e a necessidade de sua implementação, como no caso de Corumbá. Entende-se, segundo Cury (2000), que a participação é condição para a gestão democrática, no sentido de dar parte e ter parte e a elaboração coletiva do projeto pedagógico, constitui um dos mecanismos que expressam essa participação, envolvendo os diferentes segmentos representativos da escola, conforme estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996).

É importante destacar a inserção de um novo Indicador “Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso”, definido como exigência no Plano de Metas Compromisso todos pela Educação, em 2007, com vistas à mobilização da sociedade no acompanhamento das ações do PAR, sendo que os três municípios afirmaram que esse Comitê já foi instituído, embora Dourados e Corumbá indiquem a necessidade de seu efetivo acompanhamento e de representatividade.

Destacam-se, ainda, as demandas relacionadas ao Indicador “Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)”, no 2º ciclo do PAR. Trata-se de um Indicador importante, considerando-se os dispositivos da Lei 12.695, de 25 de julho de 2012 que dispõem:

Art. 1º O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR.

Parágrafo único. O PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação.

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

Art. 4º A União, por meio do Ministério da Educação, fica autorizada a transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

§ 1º A transferência direta prevista no caput será executada

pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e ficará condicionada ao cumprimento de termo de compromisso [...] (BRASIL, 2012).

Como se vê, a Lei estabelece que o PAR deva se articular com o Plano Nacional de Educação, o que não se pode perder de vista com a aprovação do PNE 2014-2018, pela Lei 13.005, de 24 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), no sentido de garantir a efetivação das metas e estratégias dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, na elaboração e execução do seu 3º ciclo (2015-2018).

Ressalte-se que nas orientações do MEC para a elaboração dos planos municipais de educação encontra-se a indicação referente à articulação do PME com o PAR (BRASIL, 2014b), nos seguintes termos:

O PME deve se articular aos demais instrumentos de planejamento. Os insumos necessários para a execução dos planos de educação terão de constar nos orçamentos da União e dos estados para que apoiem técnica e financeiramente os municípios ao longo da década. Na Prefeitura, instrumentos de planejamento terão de se vincular ao plano decenal de educação: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano de Ações Articuladas (PAR), entre outros (BRASIL, 20014b, p. 8).

Salienta-se, ainda, que a mencionada Lei instituiu o Comitê Estratégico do PAR (Art. 3º) e com isso, na análise de Sena (2013, p. 140), o Congresso Nacional procurou corrigir certo grau de centralização e diminuição dos espaços de autonomia dos Estados e municípios considerados como executores de políticas e não como formuladores, ao assegurar a representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), na forma de regulamento. Segundo o autor, “Assim, as instâncias federativas passam a ter participação na formulação das políticas”.

4 Considerações finais

A reflexão que se pode fazer a partir dos dados levantados na pesquisa é que a elaboração do 2º ciclo do PAR (2011-2014) pelos municípios selecionados foi significativa para fortalecer a cultura de planejamento de longo prazo, na medida em que buscam manter a continuidade das ações definidas no 1º ciclo do PAR (2007-2001), garantem a elaboração do projeto pedagógico na escola; a existência tanto de Conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil que podem contribuir com a construção, o acompanhamento e a avaliação de políticas, quanto de controle social das políticas públicas, entendendo-se conforme Mészáros (2002, p. 1.008), que “programas e instrumentos de ação sociopolíticos

verdadeiramente adequados só podem ser elaborados pela própria prática social crítica e autocrítica no curso de seu desenvolvimento”.

Assim, como se trata de uma política em processo de implementação, o acompanhamento e a avaliação das ações definidas ou redefinidas no PAR, é que poderão mostrar as mudanças anunciadas, de modo a transformar ou con-

solidar uma dada estrutura econômica e social (IANNI, 1986) e os compromissos assumidos pelos gestores públicos com a gestão democrática, no sentido de refletir os interesses e necessidades da escola e expressar, utilizando as palavras de Cury (2007), “um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e de crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática”.

Referências

BRASIL. *Lei n. 13.005*, de 25 de junho de 2014a. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE – 2011-2020. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 4 jul. 2014a.

_____. Ministério da Educação. *O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações*. Brasília: MEC, 2014b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf>. Acesso em: 1º ago 2015.

_____. *Lei n. 12.695*, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei n. 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 1º ago 2015.

_____. *Instrumento Diagnóstico PAR Municipal 2011-2014*. Brasília: MEC, 2011.

_____. *Emenda Constitucional n. 59*, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 12 dez. 2013.

_____. Ministério da Educação. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. *Instrumento de campo*. Brasília, DF: MEC, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011*: projeto de lei. Brasília: MP, 2007a. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2012.

_____. *Decreto n. 6.094*, de 24 de abril de 2007b. 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. Brasília, 2007b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03>. Acesso em: 25 fev. 2012.

_____. Ministério da Educação. *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007c.

_____. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil>>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 20 abr. 2012.

CALDAS, Carmen Lígia. *Plano de Ações Articuladas na rede municipal de ensino de Campo Grande, MS: o processo de implantação dos Conselhos Escolares (2007-2010)*. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS.

CAMPO GRANDE. (Município). *Relatório Público do Município Campo Grande*, 2007. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

_____. *PAR Analítico do município de Campo Grande*. 2011. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Acesso em: 07 abr. 2013. (Impresso pela Secretaria de Educação do município de Campo Grande).

_____. Decreto n. 10.900 de 13 de julho 2009. Dispõe sobre a Implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande. *Diário Oficial de Campo Grande*, MS, Campo Grande, n. 2.827, 14 jul. 2009.

_____. *Relatório público do município Campo Grande*, 2007. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

CORUMBÁ (Município). *PAR Analítico do município de Corumbá*. 2011. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Acesso em: 29 abr. 2014. (Impresso pela Secretaria de Educação do município de Corumbá).

_____. *Lei n. 2.091*, de 18 de Junho de 2009. Dispõe da aprovação do Plano Municipal de Educação de Corumbá, dá outras providências. Corumbá: Prefeitura Municipal de Corumbá, Gabinete do Prefeito, 2009.

_____. *Relatório Público do Município Corumbá*, 2007. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 23, n. 3, p. 483-495, 2007.

_____. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura. Syria Carapeto (Org.).

Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro, 2006. p. 113-129.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto.; AGUIAR, Marcia Ângela da Silva. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADOS (Município). *Relatório Público do Município Dourados*, 2007. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

_____. *PAR Analítico do município de Dourados*. 2011. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/par/par>>. Acesso em: 16 set. 2013. (Impresso pela Secretaria de Educação do município de Dourados).

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. Plano de Ações Articuladas (PAR): discutindo dados da pesquisa em rede. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 281-298.

IANNI, Octavio O. *Estado e planejamento econômico no Brasil 1930-1970*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo 2010*. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2010.

MÉSZAROS, Istvan. *Para além do Capital*. São Paulo: Boitempo Editorial; Campinas: EdUNICAMP, 2002.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari; SCAFF, Elisangela Alves.Silva; SENNA, Eester. Estado, desenvolvimento e educação nos planos do governo. In: FERREIRA, Elisa Bartolozzi; FONSECA, Marília. *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Líber Livro, 2013. p 177-202.

_____. O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica. *Acta Scientiarum. Education*, Maringá, v. 34, n. 2, p. 291-300, jul./dez. 2012.

_____. (Coord.). Plano de ações articuladas (PAR): implicações para a oferta e gestão educacional. *Relatório de Pesquisa*, CNPq, 2014, p. 119.

SENA, Paulo. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação deferativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 123-157.

VIEIRA, Evaldo. As políticas e as bases do direito educacional. *Cadernos Cedes*, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 9-29, nov. 2001.

_____. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

Recebido em junho de 2015

Aprovado para publicação em outubro de 2015