

Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul

Preparation, implementation and monitoring of the Articulated Action Plan (PAR) in municipalities in Mato Grosso do Sul

Regina Tereza Cestari de Oliveira*

Elisângela Alves da Silva Scaff**

Ester Senna***

* Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Unicamp. Docente do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). E-mail: reginacestari@hotmail.com

** Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail elisangelascaff@ufgd.edu.br

*** Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da USP. Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: esenna7@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar como se deu o processo de elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) pelas Secretarias de Educação de municípios do estado de Mato Grosso do Sul. Os procedimentos metodológicos compreendem a pesquisa bibliográfica, a seleção e análise de documentos governamentais e a entrevista semiestruturada com os sujeitos envolvidos no processo, dos municípios selecionados para estudo. Os resultados indicam, por um lado, intensa centralização por parte do governo federal no delineamento de critérios e parâmetros para a elaboração do PAR, assim como a fragilidade dos municípios, quanto à institucionalização do planejamento enquanto prática sistemática, não fragmentada, resultante do trabalho coletivo. Por outro, apontam a importância dos questionamentos advindos desse processo, que podem contribuir para a reflexão dos gestores locais e impulsionar a implementação de políticas públicas mais democráticas no âmbito de suas esferas.

Palavras-chave

Política Educacional. Plano de Desenvolvimento da Educação. Plano de Ações Articuladas.

Abstract

The paper aims to analyze how the process of preparation, implementation and monitoring of the Articulated Action Plan (PAR) was developed by the Department of Education of municipalities in the state of Mato Grosso do Sul. The methodological procedures include bibliographical research, selection and analysis of government documents, and semi-structured interview with the subjects involved in the process, from the municipalities selected for the investigation. On the one hand, the results indicate an intense centralization on the part of the federal government in the formulation of criteria and parameters for the preparation of the PAR, as well as the fragility of the municipalities regarding the institutionalization of the plan as a systematic, non fragmented, practice, which results from collective work. On the other hand, they show the importance of the questions arising from the process, which can both contribute to the reflection of local managers and foster the implementation of more democratic public policies.

Key words

Educational Policy. Education Development Plan. Articulated Action Plan.

Introdução

O propósito deste estudo é analisar como se deu o processo de elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) pelas secretarias de educação dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul¹. O PAR é um dos programas constitutivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e tem como finalidade cumprir as metas e diretrizes estabelecidas no Compromisso Todos pela Educação, em que a qualidade da educação básica é elemento fundante.

A metodologia utilizada baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental para apreender os objetivos do PAR, o lugar da gestão democrática e participativa para que se cumpra o compromisso de

melhorar a qualidade da educação. Para efeito de caracterização dos municípios selecionados, foram consultadas as bases de dados organizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), assim como fontes documentais dos municípios, de modo específico, referentes ao PAR.

O processo de elaboração, implementação e acompanhamento desse Programa foi analisado a partir de entrevista semiestruturada com os gestores dos municípios selecionados com vistas a identificar a visão que tiveram das ações induzidas pelo Ministério da Educação (MEC), bem como as possibilidades do PAR nos municípios estudados.

Foram entrevistados o Secretário Municipal de Educação e o(s) responsável(eis) pelo PAR de cada município. Os entrevistados concordaram em conceder a entrevista, que foram gravadas e transcritas, e assinaram o Termo de Consentimento Livre

¹ Trata-se do projeto de pesquisa denominado "Gestão das Políticas Educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses", com o apoio do CNPq.

e Esclarecido. Os dados das entrevistas evidenciaram as peculiaridades regionais, a forma como cada Secretaria de Educação conduz sua política educacional, como lida com os conflitos e como incorpora/recusa/transforma as políticas do governo central.

O artigo está organizado em duas partes. Na primeira, apresenta-se o PAR no contexto dos demais Planos governamentais das duas gestões do governo Luiz Inácio Lula da Silva. A segunda registra e discute o depoimento dos gestores dos municípios selecionados acerca da elaboração, implementação e acompanhamento do PAR, com vistas a identificar como se deu esse processo em nível local.

1 O PAR no contexto da Política Educacional da segunda gestão do governo Lula da Silva

A política educacional do Estado brasileiro nos anos 1990 apresentou a Gestão Educacional como eixo fundamental das reformas com vistas à efetivação da qualidade social da educação. Para isso os planos governamentais adquiriram relevância em âmbito nacional com a justificativa de transparência e participação, e, em âmbito internacional, como forma de manter as reformas propostas para os países da América Latina.

Nos anos 2000, em razão das mudanças aceleradas no sistema produtivo e suas manifestações no campo social, os governos nacionais reafirmam a adoção de políticas sociais focalizadas na população pobre, ou seja, aquela parcela fora do sistema produtivo ou que realiza trabalho

precário, o que é denominado por Paugam (2010) como “desqualificação social”, conceito que valoriza o “caráter multidimensional, dinâmico e evolutivo da pobreza e o *status* social dos pobres socorridos pela assistência” (PAUGAM, 2010, p. 70).

No PPA 2004-2007, Mega Objetivo III, item 28, pode-se ler “Implementar uma gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizadora, com controle social e orientada para o cidadão” (BRASIL, 2003, p. 58). Pretendia-se adequar a gestão pública às especificidades do modelo de desenvolvimento econômico sob a égide da mundialização do capital. No campo educacional, as estratégias descentralizadoras de gestão apresentam-se como inovação, capazes de imprimir autonomia, eficiência e eficácia dos sistemas de educação básica. Sabe-se que uma das grandes reivindicações iniciadas nos anos 1970 consistia na descentralização das políticas públicas em virtude do excesso de centralização, autoritarismo, práticas corruptas e burocratização no regime militar, discussão que se fazia nos países da América Latina e nos países cêntricos, como França e Itália (ARRETICHE, 2002, p. 25).

O PPA 2008-2011 destaca que o segundo mandato do Presidente Lula enfatiza o desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade (BRASIL, 2007a). Como Estratégia de Desenvolvimento, prioriza:

- a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;
- b) a elevação da qualidade da educação;
- c) o aumento da produtividade e da

competitividade; d) a expansão do mercado de consumo de massa; e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; f) a melhoria da infra-estrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); g) a redução das desigualdades regionais; h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania. (BRASIL, 2007a, p. 11).

Nessa perspectiva, na segunda gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2011), o MEC lançou o PDE em 24 de abril de 2007, ao mesmo tempo em que a promulgação do Decreto n. 6.094, instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, dispositivo legal que põe em vigência o PDE. Segundo esse 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).

O PDE colocado em execução pelo governo reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007c), apresentando-se esta como o objetivo estratégico do Plano.

O PAR é um dos programas constituintes do PDE e foi lançado como um Plano de cooperação entre municípios, Estados e União, pelo Decreto n. 6094 de 24 de abril de 2007, pelo qual o MEC oferece apoio técnico e financeiro para que sejam cumpridas as metas e diretrizes

do Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007b), com base nas seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007b). Por meio do PAR, os municípios passam a assumir o compromisso de melhoria da qualidade da educação básica².

A análise desses planos pode nos indicar até que ponto sua execução em nível local tem contribuído para a efetivação de uma política de Estado. Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que a análise de uma política pública deve considerar o exame da engenharia institucional e os traços constitutivos de um programa. Segundo Arretche (2001) qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. Devem-se considerar, nesse caso, as formas de relação público-privado, as formas de financiamento, as modalidades de prestação de serviços, entre outras. Acrescente-se ainda, que é fundamental que essa análise tenha como base a compreensão das questões conjunturais e estruturais da sociedade em questão.

² Essa qualidade será aferida, objetivamente com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). (BRASIL, 2007b).

Pode-se observar, pela análise dos Planos em diferentes instâncias, que, de uma maneira geral, estes se constituem em instrumento de política pública que, segundo Dourado (2010), exprimem embates, negociações e acordos, aspectos revelados nos Relatórios de Gestão do MEC.

O Relatório de Gestão do Exercício 2009 registra que, em 2007, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, Estados e Distrito Federal estão vinculadas à adesão ao compromisso Todos pela Educação e à elaboração do PAR, “instrumento obrigatório para a celebração de convênio entre os entes federados e o MEC”. Constituindo-se como um planejamento plurianual, com vigência de quatro anos, o PAR substitui os antigos Planos de Trabalho Anuais (PTA) (BRASIL, 2009, p. 11). Na avaliação do MEC, o PAR “constitui um divisor de águas no cenário da Política Educacional Brasileira” (BRASIL, 2009, p. 17).

O MEC expõe, no Relatório de Gestão do Exercício 2010, que a SEB deu continuidade à execução das ações planejadas no âmbito do PDE e “prestou assistência técnica aos estados e municípios tendo em vista melhor habilitá-los a gerenciar os recursos que lhes permitirão desenvolver as ações do Plano de ações Articuladas - PAR/PDE” (BRASIL, 2010, p. 10-11). Registra que, em dezembro de 2010, com 5.546 planos elaborados/em fase de elaboração, o MEC contabiliza a adesão das 27 unidades federadas e de 5.563 municípios brasileiros, entre os quais se encontram os municípios sul-mato-grossenses, objeto de análise no próximo item.

2 O PAR nos municípios de Mato Grosso do Sul

Nesta seção, apresenta-se a caracterização dos municípios sul-mato-grossenses selecionados, conforme os critérios previamente definidos, ou seja: Ponta Porã (acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal); Coxim (abaixo de 50 mil habitantes com mudança do governo municipal); Corumbá³ (acima de 100 mil habitantes – aproximadamente – com continuidade do governo municipal) e Dourados (acima de 100.000 habitantes com mudança do governo municipal).

A caracterização dos municípios selecionados é apresentada no Quadro 1:

³ Ressalte-se que a seleção do município de Corumbá, com aproximadamente 100.000 habitantes, deve-se ao fato de ser o único município, em 2007, com esse número de habitantes a atender ao critério de continuidade do governo municipal. Registra-se, ainda, que à exceção de Campo Grande, capital do estado (com 31,99% da população estadual) e mais quatro cidades (Dourados com 8,04%), Corumbá (com 4,21%), Três Lagoas (com 3,79%) e Ponta Porã (com 3,22%), todos os demais municípios têm menos de 50.000 habitantes (IBGE, 2010).

Quadro 1 – Critérios de seleção dos Municípios de Mato Grosso do Sul (MS)

Critério	Município/Localização	População Estimada 2009/IBGE	IDEA (2007) Anos Iniciais do E. F.	IDEA (2007) Anos Finais do E. F.
Acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal	Ponta Porã Localizado ao oeste do estado, na fronteira com o Paraguai	75.941	4,0	3,7
Abaixo de 50 mil habitantes com mudança na condução do governo municipal	Coxim Localizado na região norte do estado	32.933	3,4	3,3
Acima de 100 mil habitantes (aproximadamente) com continuidade do governo municipal	Corumbá Localizado no noroeste do estado, fronteira com a Bolívia	99.467	3,4	3,0
Acima de 100 mil habitantes com mudança no governo municipal	Dourados Localizado ao sul do estado	189.762	4,1	3,5

Fonte: Disponível em: <www.ibge.br> e <www.inep.gov.br>. Acesso em: 5 jun. 2010. Quadro elaborado para este artigo.

Os municípios selecionados nesta pesquisa aderiram ao Compromisso em 2007 e definiram no PAR, entre outras, ações que indicam formas de acompanhamento e gestão participativa (OLIVEIRA, 2012) que podem contribuir para o alcance da educação de qualidade, seguindo as diretrizes orientadoras estabelecidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007c).

Por exemplo, os municípios de Dourados (2007), Corumbá (2007) e Ponta Porã (2007) apresentaram como demanda a elaboração e discussão do projeto pedagógico da escola, com vistas a “Promover a implantação do PP nas escolas da rede, considerando as particularidades de cada estabelecimento de ensino” (BRASIL, 2008). Trata-se

de uma ação importante considerando-se que “se a finalidade do processo de ensino é a aprendizagem do aluno, garantido por um padrão de qualidade, o núcleo básico do processo é o **Projeto Pedagógico [...]**”, ou seja, “a marca registrada de uma escola” (CURY, 2007, p. 492, grifos do autor).

No caso do município de Coxim, as ações do PAR estão voltadas, entre outras, para a criação do Sistema Municipal de Educação e a implantação do Conselho Municipal de Educação, ainda inexistentes, assim como para a implantação de conselhos escolares (COXIM, 2007). O Conselho Escolar também não existe em Ponta Porã e, portanto a Secretaria Municipal de Educação “sugere, orienta e mobiliza” a sua implantação (PONTA PORÃ, 2007).

Ressalte-se que os municípios de Dourados (2007) e Corumbá (2007) possuem Sistema e Conselho Municipal de Educação em funcionamento. Já no município de Ponta Porã, apesar da Lei de criação do Conselho, os seus membros não foram designados, definindo como ação no PAR, a “Implementação do Conselho Municipal de Educação” (PONTA PORÃ, 2007).

Os dados documentais levantados permitem afirmar que o PAR tem provocado a mobilização dos entes municipais em direção à criação de Conselhos Municipais de Educação e de conselhos escolares, entendidos como instrumentos de gestão democrática, o que implica, para sua efetivação, “[...] uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais consequentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores postos no artigo 205 da Constituição Federal” (CURY, 2007, p. 493).

2.1 Elaboração, implementação e acompanhamento do PAR na ótica dos gestores municipais

Quanto à elaboração do PAR, constatou-se que os entrevistados dos quatro municípios sul-mato-grossenses, são unânimes em afirmar que a exiguidade nos prazos estabelecidos no início da elaboração do diagnóstico e definição das ações foi um entrave, uma vez que não permitiu a efetiva participação dos atores da unidade escolar, restringindo a responsabilidade da elaboração do projeto a pequenos grupos de técnicos das Secretarias de Educação e até mesmo a uma pessoa. Pode-se inferir,

que, embora os princípios de gestão democrática e participativa estejam presentes no PPA 2004-2007 e reafirmados no segundo PPA 2007-2011, há dificuldade em inseri-los como fundamentais para a gestão escolar.

A técnica de ensino entrevistada no município de Coxim diz: “[...] a metodologia eu acho que foi boa, só faltou mais tempo pra gente se apropriar dela” (TÉCNICA DE ENSINO, COXIM, 2011). A técnica do município de Dourados também menciona a exiguidade de tempo, uma vez que todo o diagnóstico e elaboração das ações tiveram que “sair em 48h” (TÉCNICA DE ENSINO, DOURADOS, 2010).

Assim, mesmo que os municípios tenham tentado garantir a participação dos diversos segmentos no processo de elaboração do diagnóstico e das ações do PAR, essa participação foi restrita, pois, como aponta uma das entrevistadas, a Técnica de Ensino da Secretaria Municipal de Educação de Dourados em 2007:

[...] as pessoas que estavam lá foram escolhidas, não foram eleitas; foram escolhidas para representar determinado segmento para fazer parte dessa comissão. Agora, veja bem, a escola não participou, não houve uma discussão entre professores para saber quais eram os problemas; dentro da própria secretaria, não houve uma discussão preliminar para discutir os nossos problemas são esses para colocar no PAR. (TÉCNICA DE ENSINO, DOURADOS, 2010).

O técnico entrevistado em Corumbá também afirma que, na sua concepção,

não houve participação, pois as demandas deveriam ser mais socializadas (TÉCNICO DE ENSINO, CORUMBÁ, 2010).

Embora os municípios de Dourados e Corumbá apontem a falta de participação como uma limitação, Ponta Porã não manifesta tal preocupação, incorporando deliberadamente o PAR como atividade técnica da Secretaria de Educação, sob a responsabilidade de uma pessoa designada para tal tarefa e alguns representantes de segmentos, convidados pela Secretaria. Os demais municípios, mesmo questionando a necessidade de participação da comunidade, ou da “maior divulgação” do PAR, não evidenciam que tenham incorporado efetivamente essa participação após o momento inicial de planejamento. A reflexão que se faz dessa questão aponta para a pouca importância dada para os novos espaços de participação possíveis. Parece que as discussões fundamentais para uma gestão democrática e participativa têm se restringido aos fóruns realizados pelos representantes da sociedade civil organizada.

Observa-se, em alguns municípios pesquisados, que nem mesmo o Secretário de Educação tem conhecimento sobre o conteúdo do PAR e do Termo de Cooperação assinado. A Secretária de Educação de Coxim, considerando o documento muito extenso, declara que conhece apenas parte dele.

[...] foi assim, muitas surpresas, nós não tínhamos conhecimento nenhum... quando chegou... que a gente tava fazendo. Quando começou, nós não tínhamos noção do que a gente tava fazendo, assim, meio surpreendente.

Então tinha coisa que nós fizemos que não estavam totalmente corretas, assim, do ponto de vista técnico, algumas situações foram deixadas de lado porque... a gente poderia ter tido uma outra abordagem, mas nós não sabíamos como fazer, e assim, nós ficamos aqui, e foi um técnico junto com um engenheiro da Prefeitura fazer o LSE da escola. Então nós colocávamos, de repente, que não precisava de reparo naquela escola, e o técnico, com o olhar do engenheiro via que precisava; então essa troca de informação não teve. (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO, COXIM, 2011).

A Técnica responsável pela implantação do PAR no município de Coxim afirma, também, não ter conhecimento do Termo de Cooperação assinado pelo município. Em suas palavras,

Eu não tenho conhecimento. Esse aí é do “Todos pela Educação?”. Quando nós estávamos no PAR a Secretaria de Educação na época que era a Profa. Marilene ela dizia assim... acho que foi à Brasília e assinou aquele compromisso ‘Todos pela Educação’. Eu nem tive conhecimento (TÉCNICA DE ENSINO, COXIM, 2011).

Já a Secretária de Educação de Ponta Porã solicitou que a sua entrevista fosse acompanhada da técnica responsável pelo PAR, que conhece efetivamente o projeto, enquanto o Secretário de Educação de Corumbá afirma ter conhecimento do Termo de Cooperação, embora não tenha participado do processo de implantação do PAR no município (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, CORUMBÁ, 2011).

Esses relatos evidenciam que o PAR foi implementado de forma fragmentada e sem continuidade de equipe, dificultando a materialização de experiências mais democráticas no sistema escolar.

Segundo relatório do IPEA (2011), “Embora surja da disposição de inserir um componente participativo ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o PAR não consegue reverter o caráter “de cima pra baixo” da política educacional.” (IPEA, 2011, p. 140). O mesmo relatório identifica que as transferências voluntárias da União são geralmente voltadas ao atendimento de ações previamente delineadas pelo governo federal, e que os demais entes federados frequentemente aderem a esses programas, em decorrência do repasse de recursos.

Nos termos do relatório:

Se, por um lado, essa configuração institucional restringe o regime de colaboração a praticamente um ‘contrato de adesão’, por outro, facilita o acesso a recursos federais, até mesmo por parte de UFs, que, de outra maneira, e até por conta de sua reduzida capacidade de gestão e de captação de recursos, pouco sucesso teriam em tal empreitada. É nessa dinâmica que 30% dos recursos executados pelos programas orçamentários Brasil Escolarizado Qualidade na Escola constituíram-se de transferências voluntárias da União aos estados, ao DF e aos municípios (IPEA, 2011, p. 140).

Não é possível afirmar que o número de habitantes dos municípios tenha influenciado ou não na efetivação da

implementação do PAR. O aspecto que se mostrou mais determinante nesse sentido foi a permanência ou mudança na administração municipal. Ambos os municípios (Coxim e Dourados), que tiveram descontinuidade na administração municipal, evidenciaram a falta de continuidade nas ações, o desconhecimento do processo como um todo, destacando-se, inclusive, grandes períodos de suspensão na implementação do sistema do PAR por falta de designação da pessoa responsável pelo programa no município, e até mesmo pela falta de conhecimento da senha, no caso de Dourados.

A técnica entrevistada no município de Coxim relata que “[...] a responsável na época, ela foi a Campo Grande várias vezes, [...] então creio que elas devem ter recebido lá, mas não era repassado pra nós, assim.... nas reuniões cotidianas se dizia ‘olha, eu fui a Campo Grande, falaram sobre isso, isso’..., mas, para discutir o assunto, não”.

A entrevistada refere-se, também, ao pouco tempo para discutir e para planejar as ações, inclusive na fase de monitoramento.

Mesmo na oportunidade que nós tivemos de fazer esta reavaliação, que é quando vem o monitoramento, mesmo com esse monitoramento, assim, Coxim, você tem um dia e meio pra refazer ou repensar as ações do seu Município. Com muito pouco tempo você não tem como discutir se deu certo, o que você pode implementar, complementar, mesmo com o monitoramento que

vem direcionado por eles. (TÉCNICA DE ENSINO COXIM, 2011).

A Secretária de Educação de Dourados refere-se também ao instrumento e afirma, “Eu acho essa formulação muito complexa, inclusive o vocabulário utilizado, poderia ser um pouco mais simples porque aí qualquer leitor poderia fazer uma leitura bem mais simples, mais razoável” (SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO, DOURADOS, 2010).

Pelo exposto, os problemas de continuidade, planejamento e monitoramento resumem-se a questões técnicas quando, na verdade, a gestão democrática deve ser compreendida para além dos aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos. Ao não se levar em conta a dimensão social, a política educacional termina por reforçar as práticas conservadoras.

Nos municípios que tiveram continuidade na administração municipal (Corumbá e Ponta Porã) e que registram “sucesso” na implementação do PAR, as ações ficaram a cargo de um técnico responsável na Secretaria de Educação que, de forma centralizada, assume a responsabilidade pelas tarefas que deveriam ser executadas, as quais são entendidas como eminentemente técnicas, que dificultam a execução de forma coletiva e democrática.

Percebe-se assim a ausência de incorporação do PAR como uma metodologia de planejamento das ações locais, com efetiva participação de todos que participam das decisões da escola, transformando-a em atividade técnica a fim de assegurar o recebimento de recursos da União. Isso fica evidente no depoimento dos entrevistados:

[...] alguns diretores participaram ativamente, poucos participaram mas à distância porque nossos técnicos aqui que acompanham uma ou duas escolas, eles sabiam as necessidades de cada escola. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, CORUMBÁ, 2010).

A Secretária de Educação de Ponta Porã afirma que “Somente a Secretaria de Educação que participou”. E acrescenta,

Como todo programa, ele é técnico, e temos que prestar contas: tem que dizer o que está sendo enviado; fotocopiar os resultados; prestar contas das reuniões escolares. Em suma, eles têm o controle através do PAR, ou seja, através do PAR eles têm o controle da educação do País: de todas as Secretarias de Educação. (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, PONTA PORÃ, 2010).

A técnica entrevistada da Secretaria Municipal de Educação de Dourados pondera que a presença de representantes de segmentos nas comissões não garante a participação, uma vez que não há tempo para levar as discussões até o segmento que representa, discutir e levantar propostas, “é tudo muito rápido”.

Além disso, ressalta que,

[o] PAR é mais ou menos igual ao do PDE, vem pronto, então não há a discussão ‘vamos fazer isso’ não, já vem aquele formulário, eles apresentam o problema, o problema é formação de professores, se o problema é esse então se tem essas e essas soluções, então eu pretendo apontar essas metas. É assim, então como ele já

vem pré-desenhado não tem muito o que discutir (TÉCNICA DE ENSINO DE DOURADOS, 2010).

A afirmação acima indica a centralização por parte do governo federal, na medida em que esse governo delinea previamente os critérios e parâmetros para a elaboração do PAR a ser executado pelos governos subnacionais que, de modo geral, aderem ao Programa em função do repasse de recursos financeiros.

Em síntese, os dados mostram, por um lado, que os municípios enfrentaram dificuldades na elaboração do PAR, levando-se em consideração a exiguidade de tempo e a complexidade do instrumento para elaboração do diagnóstico; a falta de conhecimento em relação à metodologia e de preparo técnico para definição das ações; a participação restrita da comunidade escolar, na medida em que a elaboração ficou centralizada nas mãos de alguns técnicos das Secretarias de Educação. Essas dificuldades indicam a fragilidade dos municípios quanto à institucionalização do planejamento, enquanto uma prática sistemática, constituindo-se de ações integradas, não fragmentadas, resultante do trabalho coletivo, construído coletivamente por todos os segmentos envolvidos, tendo em vista “[...] mudanças múltiplas e inter-relacionadas no sistema como um todo” (SCAFF, 2006, p. 241).

Em outros termos, essas evidências apontam para o fato de que, utilizando as palavras de Fonseca *et al* (2004, p. 58),

[...] um processo de mudança não pode limitar-se a uma simples rearticulação

do sistema e nem à introdução do novo no já instituído, a exemplo de sistemas burocráticos que buscam a introdução acrítica do novo ao velho. Nesse caso, a ação deixa de ser inovadora, promovendo a perpetuação do *status quo* uma vez que a mudança processual não atinge o fim que deve guiar a ação educativa.

Por outro lado, os dados permitem observar ações definidas pelos municípios relacionados, no que se refere a formas de acompanhamento e participação, que podem ser consideradas fundamentais para garantia da qualidade da educação, por exemplo, a criação de Conselho Municipal de Educação e de conselhos escolares, assim como a elaboração e discussão de projeto político pedagógico, com envolvimento dos professores. Porém, não se pode desconsiderar o fato de terem sido instituídas para cumprir burocraticamente uma exigência, tendo em vista o recebimento de recursos, considerando-se a urgência para preenchimento dos formulários, as dificuldades para envolvimento da comunidade educacional nas discussões e a incapacidade técnica para elaboração do planejamento.

Além desses fatores, a troca das equipes locais pode comprometer a efetivação e continuidade dessas ações no âmbito da gestão pública local. Como se trata de uma política em processo de implementação, o acompanhamento e a avaliação das ações é que poderão mostrar as mudanças anunciadas e os compromissos assumidos pelos gestores públicos com o desenvolvimento educacional dos seus municípios.

Tais constatações nos remetem a Dourado (2010, p. 688) quando afirma que, no Brasil, a ação governamental

[...] tem tido centralidade nas políticas educacionais, sobretudo as ações e os programas sem uma efetiva articulação com políticas mais amplas, que contem com a participação da sociedade.

Portanto, o que ocorre em âmbito local reflete a falta dessa articulação, o que nos lembra de como são complicadas e complexas as relações federativas.

A título de conclusão

Nas últimas décadas o planejamento tem-se tornado um instrumento fundamental dos governos mundiais como forma não só de garantir a hegemonia dos países centrais, mas, sobretudo, garantir a estabilidade social diante das crises contínuas do capital, e, internamente, para garantir a governabilidade e atender às demandas/pressões da sociedade política e sociedade civil.

Pode-se dizer, conforme Ianni (1986), que, “[...] em última instância, o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder”. Em outras palavras,

Em geral, o planejamento destina-se explicitamente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social, em concomitância e em consequência, ele implica na transformação ou consolidação de uma dada estrutura de poder. (IANNI, 1986, p. 309).

A análise do planejamento governamental e da política pública educacional brasileira voltada à educação básica, entendida enquanto política de corte social (VIEIRA, 1992), implica que se levem em conta as contradições gerais e as forças sociais em disputa em determinado contexto histórico e permite perceber que não há política social desvinculada dos reclamos populares e, ainda, que em geral, “o Estado, acaba assumindo alguns destes reclamos ao longo de sua existência histórica” (VIEIRA, 1992, p. 21-23).

Os educadores organizados em suas entidades científicas têm lutado pela universalização e qualidade da educação, pontuando demandas por uma gestão democrática e participativa que também foram incorporadas pelos governos, especialmente, pelo governo Lula da Silva que procurou conciliar a política educacional desejada pela sociedade civil organizada com as necessidades do setor produtivo.

No entanto, em âmbito do sistema educacional local, por um lado, essa política encontra entraves pela descontinuidade, fragmentação, participação restrita, ambiguidade na política de gestão, que fica entre os reclamos por democracia na escola e os reclamos por uma escola eficaz, na perspectiva do mercado. Soma-se, ainda, a centralização e a indução de políticas educacionais pelo MEC. Por outro, os questionamentos advindos do processo de elaboração do PAR, desde a preparação do seu diagnóstico, podem contribuir para uma reflexão por parte dos gestores locais, considerada fundamental para impulsionar a implementação de políticas

públicas educacionais mais democráticas, no âmbito da esfera municipal.

Em síntese, o PAR e sua materialização nos municípios refletem, pela análise

dos depoimentos dos gestores, a complexidade das relações sociais e dos projetos de sociedade em disputa, incluindo os planos de educação.

Referências

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Pesquisas Especiais, 2001.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003. 182 p. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007a. v. 2. 540 p. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

_____. *Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03>.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Metas compromisso todos pela educação: Guia prático de ações*. Brasília, 2007c. Disponível em: <www.mec.gov.br>.

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

_____. Ministério da Educação. *Prestação de contas ordinária anual*. Relatório de gestão do exercício de 2009. Brasília, DF: MEC, 2009.

_____. Ministério da Educação. *Prestação de contas ordinária anual*. Relatório de gestão do exercício de 2010. Brasília, DF: MEC, 2010.

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

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre: ANPAE, v. 23, n. 3, set/dez. 2007.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. In: *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

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

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Senso 2010*, 2010. Disponível em: <www.ibge.br>.

IPEA. *Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, n. 19. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal>.

OLIVEIRA, R. T. C. 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.

PAUGAM, S. O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais - Uma dimensão essencial do processo de desqualificação social. In: SAWAIA, B. (Org.). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 69-88.

SCAFF, E. A. S. *Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola*. 2006. 255f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2006.

SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO. Coxim. *[Entrevista]*. Abr. 2011.

_____. Dourados. *[Entrevista]*. Dez. 2010.

_____. Ponta Porã. *[Entrevista]*. Nov. 2010.

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO. Corumbá. *[Entrevista]*. Dez. 2010.

TÉCNICA DE ENSINO. Coxim *[Entrevista]*. Abr. 2011.

_____. Dourados. *[Entrevista]*. Dez. 2010.

_____. Ponta Porã. *[Entrevista]*. Nov. 2010.

TÉCNICO DE ENSINO. Corumbá. *[Entrevista]*. Dez. 2010.

VIEIRA, E. *Democracia e política social*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

Recebido em agosto de 2012

Aprovado para publicação em outubro de 2012