

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO ÂMBITO DOS PLANOS PLURIANUAIS DO GOVERNO LULA: IMPLICAÇÕES EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Regina Tereza Cestari de Oliveira
Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)
reginacestari@hotmail.com

Elisangela Alves da Silva Scaff
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)
elisangelascaff@ufgd.edu.br

Ester Senna
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
esenna7@yahoo.br

Resumo

Este texto apresenta resultados de pesquisa sobre a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul (MS), no período concernente ao segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010). A investigação baseia-se em fontes documentais constituídas pelos Planos Plurianuais do governo, PDE e PAR de municípios selecionados para estudo, além de entrevistas semiestruturadas com o Secretário de Educação e o(s) responsável(eis) pelo PAR de cada município. Os resultados mostram que o planejamento estratégico e o envolvimento dos segmentos educacionais constituem-se aspectos fundamentais no enfrentamento às questões internas de democratização da gestão da educação municipal.

Palavras-chave: planejamento educacional; educação e desenvolvimento; gestão democrática.

Introdução

Este texto apresenta resultados de pesquisa¹ que tem como objetivo analisar o impacto da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil, no período de 2007 a 2010, correspondente ao segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, no que se refere, entre outros, à democratização da gestão da educação municipal.

A política social dos governos das últimas duas décadas procurou, em maior ou menor medida, atender as reivindicações pela ampliação da cidadania. Estes governos, dos anos 1990 e 2000, buscaram formular políticas estatais sob a ótica de seu potencial

¹ Texto elaborado a partir do projeto de pesquisa “Gestão das políticas educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios Sul-mato-grossenses”, com apoio do CNPq.

de transformação da cultura política e das relações entre Estado e seus cidadãos. Na perspectiva de ampliação da cidadania as políticas educacionais têm focalizado os processos de descentralização, poder local, democratização da gestão, participação política, autonomia entre outros.

Nessas condições, a política social no Brasil vem sendo pensada tendo em vista o lugar que ocupa na nova divisão internacional do trabalho, na tentativa de combinar o crescimento sustentado com a construção de uma sociedade justa e democrática. O desenvolvimento sustentável tem como meta considerar as questões sociais e ambientais, em especial dos países em desenvolvimento. As discussões dos governos nacionais e mundiais apontam para um modelo de desenvolvimento inclusivo e justo no intuito de promover o desenvolvimento social. No entanto, este modelo deve enfrentar o capitalismo destrutivo e o consumo acelerado, entre outras questões. Como alerta Mézáros (2002) necessidades do capital e necessidades humanas vem de forma contínua e permanente, entrando em colisão.

Esse impasse tem levado os governos dos países em desenvolvimento a redefinirem sua agenda para a área social. No governo Luiz Inácio Lula da Silva, a Agenda Social propõe um conjunto de medidas que focaliza a parcela da sociedade “mais vulnerável”, concentrando o foco “nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares, no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública”. (BRASIL, 2007a, p. 10).

No campo da educação básica a ênfase das políticas do governo Lula recaiu sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como um dos principais programas de transferência voluntária de recursos aos estados e municípios, o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Na pesquisa sobre a implementação do PAR em municípios sul-mato-grossenses foram selecionados quatro municípios localizados nas diferentes regiões do estado, que apresentaram o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)² nos anos finais

² O IDEB, criado em 2007, tornou-se a referência principal de mensuração da qualidade da educação básica. Esse índice é 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).

do Ensino Fundamental (abaixo de 4,2), conforme critérios apresentados no quadro abaixo.

Quadro 1: Municípios selecionados para estudo

Critério	Município/Localização	População Estimada 2009/IBGE	IDEB (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	3,7
Abaixo de 50 mil habitantes com mudança na condução do governo municipal.	Coxim Localizado na região norte do estado.	32.933	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	3,0
Acima de 100 mil habitantes com mudança no governo municipal.	Dourados Localizado ao sul do estado.	189.762	3,5

Fonte: Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/estatística/populacao/estimativa/contagem2009>> e Disponível em: <www.inep.br>.

A metodologia utilizada baseou-se em estudo quanti-qualitativo. Para tanto, 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, especialmente referentes ao PAR.

Além disso, recorreu-se às entrevistas de caráter semiestruturado com representantes da Rede Municipal de Ensino, sendo o Secretário Municipal de Educação e o (s) responsável (eis) pelo PAR de cada município selecionado.

1. Política Educacional e Desenvolvimento no Brasil no Final dos Anos 2000

O Plano plurianual – PPA 2008-2011 é apresentado ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira com o desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. (BRASIL, 2007a). “O Plano estabelece metas e as prioridades a serem cumpridas pelo Governo ao mesmo tempo em que são referências ao setor privado” (BRASIL, 2007a, Mensagem do Presidente da

República, 2007). Nesse sentido as parcerias com o setor privado e os governos Estaduais e Municipais tornam-se fundamentais.

Exemplo dessas parcerias pode ser identificado no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, instituído pelo Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007.

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).

As metas foram elaboradas em conformidade com o ideal de educação de qualidade, que se expressa em indicadores mensuráveis obtidos por meio de avaliações externas, defendido pelo “Movimento Todos pela Educação”³ (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 234), lançado, por sua vez, em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga em São Paulo, cuja lógica pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados” (SAVIANI, 2009). Essas metas passaram a se constituir nas principais diretrizes a serem seguidas pelos entes estaduais e municipais com a finalidade de elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), garantidas por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), programa integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A adesão de estados e municípios ao Plano de Metas significa, segundo documento oficial, mais do que o reconhecimento dessas diretrizes, ou seja, o “compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local”. (BRASIL, 2007d, p. 24). Das 28 diretrizes orientadoras, pode-se destacar no que se refere ao planejamento e gestão educacional, as seguintes:

- XV dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;
- XVI envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político-pedagógico, respeitadas especificidades de cada escola;
- XVII incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

³ De acordo com o *site* “O Todos pela Educação é um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos que tem como objetivo comum contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade”. Disponível em: <www.todospelaeducacao.org.br/institucional>. Acesso em: 30 jan. 2012.

XVIII fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
XX acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
XXI zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
XXII promover a gestão participativa na rede de ensino;
XXIII elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
XXV fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo aprimoramento das ações e consecução das metas do compromisso (BRASIL, 2007b).

Essas diretrizes indicam como analisa Camini (2009, p. 145):

[...] o sentido de uma Gestão Democrática dos sistemas de ensino, envolvendo as dimensões de acesso, permanência e garantia de educação de qualidade. Sugerem a necessidade de abertura à participação através da garantia da existência de Conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil, tanto na construção de políticas quanto de controle social, indicando a necessidade de transparência na gestão dos recursos públicos destinados á educação. (CAMINI, 2009, p.145).

Ao considerar tais finalidades, ou seja, melhoria da qualidade do ensino e gestão democrática, o Plano de Desenvolvimento da Educação, uma das prioridades do PPA 2008-2011, possui 30 ações, sendo 17 para a Educação Básica; 5 ações para a Educação Superior; 7 ações para as modalidades de ensino; e uma ação (estágio) refere-se simultaneamente ao ensino médio, educação tecnológica e profissional, e educação superior.

Na perspectiva governamental o PDE “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. 16). Este foi o aspecto, conforme Saviani (2009), responsável pela repercussão positiva por parte da opinião pública, ou seja, o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica, buscando resolvê-lo e que contou com ampla divulgação na imprensa. Em suas palavras:

[...] E isso veio ao encontro dos clamores da sociedade diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e

internacionais do rendimento dos alunos. Esses clamores adquiriram maior visibilidade com as manifestações daquela parcela social com mais presença na mídia, em virtude de suas ligações com a área empresarial. Tal parcela só mais recentemente vem assumindo a bandeira da educação, em contraste com os educadores, que apresentam uma história de lutas bem mais longa.

No quadro abaixo se destacam os quatro eixos de ação do PDE:

Quadro 2: Eixos de Ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Educação Básica	Alfabetização e Educação Continuada	Ensino Profissional e Tecnológico	Ensino Superior
<p>1. Melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da escola pública.</p> <p>2. O Programa Compromisso Todos pela Educação visa a melhoria da gestão escolar, da qualidade do ensino e do fluxo escolar, valorização e qualificação de professores e profissionais da educação, inclusão digital e apoio ao aluno e à escola.</p>	<p>1. Tem como objetivo reduzir a taxa de analfabetismo e o número absoluto de analfabetos;</p> <p>2. Pretende-se atender jovens e adultos de 15 anos ou mais;</p> <p>3. Prioridade para os municípios com taxa de analfabetismo superior a 35%;</p> <p>4. O Programa Brasil Alfabetizado tem por meta atender 1,5 milhão de alfabetizando por ano.</p>	<p>1. Ampliar a rede de ensino profissional e tecnológico do País;</p> <p>2. Objetiva-se que cada município tenha pelo menos, uma escola oferecendo educação profissional;</p> <p>3. A prioridade será para cidades tendo como referência as economias locais e regionais e reforçando a articulação da escola pública, em especial, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, com a educação profissional em todas as modalidades e níveis.</p>	<p>1. Ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior do País;</p> <p>2. A ampliação de vagas nas instituições federais de ensino superior se fará por meio de ofertas de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni), articulado ao Financiamento Estudantil (FIES);</p> <p>3. Através da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) as universidades apresentarão planos de expansão da oferta. Pretende-se dobrar o número de alunos nas Instituições Federais de Ensino (IFES) no Brasil em 10 anos.</p>

Fonte: BRASIL, 2007a. Quadro elaborado para o presente trabalho.

Para concretização desses eixos a União propôs-se a aplicar, em educação, “no período do PPA, cerca de 26,8% das receitas oriundas de impostos, representando aproximadamente 35,7% bilhões a mais do que o mínimo constitucional exigido”. (BRASIL, 2007a, p. 18).

De acordo com Krawczyk (2008) o PDE apresenta-se como uma política nacional e um arranjo institucional, enfatizando que resulta de uma revisão de responsabilidades da União, na medida em que

[...] passa a assumir o compromisso do combate às desigualdades regionais e da construção de um mínimo de qualidade educacional para o país. Adjudica ao governo federal o papel regulador das desigualdades existentes entre as regiões do Brasil.[...] Por sua parte, os estados e, principalmente os municípios assumirão o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus ‘territórios’ (KRAWCZYK, 2008, p. 9).

Segundo Ferreira e Novaes (2010, p.12), a essência do PDE “é a perspectiva sistêmica da educação, isto é, vê o ensino fundamental relacionado ao ensino superior, o incentivo à pesquisa influenciando no ensino médio, o transporte escolar articulado com a remuneração dos professores”. Depreende-se desta análise que o PDE se coaduna com a finalidade do PPA 2008-2011 que delinea políticas de longo prazo, tendo em vista as estratégias de desenvolvimento. Porém é preciso que se considere que diante da interconexão entre os governos mundiais, o planejamento configura-se como um instrumento fundamental para enfrentar a contração da ‘economia-mundo’.

Objetivamente, o PDE propõe que a gestão educacional se faça de forma a envolver os diferentes segmentos dos sistemas de ensino. Para dar organicidade deve-se elaborar, entre outros, um plano de educação e instituir Conselho de Educação. As políticas educacionais devem ser acompanhadas e avaliadas com a participação de todos os segmentos da escola, incluindo as famílias. (BRASIL, 2007a) e a elaboração do PAR deve ocorrer de forma participativa.

1.1.1. O PAR como instrumento de gestão da educação nos municípios

O Plano de Ações Articuladas (PAR) - um dos programas constituintes do PDE - foi lançado como um plano de cooperação entre municípios, estados e União, pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007. Este Decreto em seu Art. 8º, § 5º - prevê que “o apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR”, o qual é definido e em seu Art. 9º como “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. (BRASIL, 2007b).

De acordo com o documento de apresentação do Ministério da Educação (MEC) encaminhado aos entes federados, intitulado “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação: Instrumento de Campo”,

O Plano, a ser executado em regime de colaboração com Municípios e Unidades Federadas, buscando também a participação das famílias e da comunidade, envolve primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais (BRASIL, 2007^c, p.2).

Ainda conforme o Decreto n. 6.094, em seu art. 5º, cada ente federativo que adere ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”, de forma voluntária, assume a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, ou seja, o indicador para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. Com isso, os municípios assumem o compromisso de melhorar a qualidade do ensino ofertada. (BRASIL, 2007b).

Além disso, o Decreto n. 6.094, define na Diretriz XXVIII, que as administrações locais devam organizar um comitê local do Compromisso constituído por representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, com o objetivo de mobilizar a sociedade, assim como acompanhar as metas de evolução do IDEB. (BRASIL, 2007b).

O PAR, portanto, tem caráter plurianual e conforme o Art. 9º, construído com o auxílio da equipe técnica do MEC, baseado em diagnóstico que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica (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 infraestrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2007b).

Os recursos a serem transferidos aos municípios por parte da União estão condicionados ao cumprimento das metas e das exigências constantes dos requisitos para adesão ao Compromisso.

A adesão ao Compromisso, como alertam Adrião e Garcia (2008, p. 792), pode possibilitar, por um lado, que se instaurem mecanismos meramente formais, apenas para cumprir exigências legais, incluindo-se a redução dos processos pedagógicos ao preparo para os exames externos, considerando-se que os resultados das avaliações concorrerão para o aumento dos recursos. Porém, por outro, “é certo que os gestores municipais

devem ser chamados a responder politicamente pelo direito a uma educação de qualidade para todos e para cada um”.

Nessa lógica, deve-se considerar ainda, utilizando as palavras das autoras, que

O monitoramento pela União do padrão educacional oferecido pelas administrações locais indica o esforço em comprometer os gestores municipais com a melhoria desse padrão e a publicização de informações sobre o serviço prestado, já o apoio técnico proposto demonstra o reconhecimento da precariedade em que se instituiu a massa da oferta educacional pública decorrente do processo de uma ‘pulverização’ pós-Fundef (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 791).

1.1.2. O PAR em municípios sul-mato-grossenses

Considerando os dados levantados nos quatro municípios sul-mato-grossenses, constatou-se que todos aderiram ao PAR em 2007. Também são unânimes em afirmar que a exiguidade nos prazos estabelecidos no início do diagnóstico e definição das ações foi um entrave, uma vez que não permitiu a efetiva participação da comunidade, restringindo a responsabilidade da elaboração do projeto a pequenos grupos de técnicos das Secretarias de Educação e até mesmo a uma pessoa.

A esse respeito assim se manifesta a técnica entrevistada no município de Coxim: “[...] a metodologia eu acho que foi boa, só faltou mais tempo pra gente se apropriar dela”. (TÉCNICA, COXIM, 2011). A técnica do município de Dourados também menciona a exiguidade de tempo, uma vez que todo o diagnóstico e elaboração das ações foram feitos em 48h. 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 gestora municipal entrevistada do município de Dourados:

[...] 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, DOURADOS, 2010).

O técnico entrevistado em Corumbá também afirma que, na sua concepção, não houve participação, pois as demandas deveriam ser mais socializadas. (TÉCNICO, CORUMBÁ, 2010). Enquanto o Secretário de Educação do município (2010) assim se expressa “[...] 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”.

Embora os entrevistados dos municípios de Dourados e Corumbá apontem a falta de participação como uma limitação, à técnica de Ponta Porã (2010) 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.

Não se pode desconsiderar como assinala Cury (2002, p. 178) as desigualdades regionais que afetam a capacidade financeira e administrativa dos governos subnacionais “[...] No caso dos municípios, a situação agrava-se, pois eles são muito diversos em sua capacidade financeira e não poucos vivem à base de transferências dos governos estaduais e do próprio governo federal”.

Os dados obtidos nesta pesquisa são corroborados pelo relatório do IPEA (2011), que constata que “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.

Amorim (2011) contribui com essa análise quando aponta que:

o grande atrativo para os municípios aderirem ao PAR é a sua vinculação financeira. A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pelos municípios se deu mais pelos convênios financeiros do que pelo alcance das 28 metas. Da mesma maneira, ao preencher o PAR, os gestores locais voltaram seus olhares mais para as ações que demandavam recursos que para as ações de assistência técnica (AMORIM, 2011, p. 144).

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 (2011) considerando o documento muito

extenso declara que conhece apenas parte dele. Já a Secretária de Ponta Porã (2010) só concordou em conceder a entrevista se acompanhada da técnica responsável pelo PAR, que conhece efetivamente o projeto.

Percebe-se assim a ausência de incorporação do PAR como uma metodologia de planejamento e gestão das ações locais, ao contrário, é apontada como a principal dificuldade em relação ao programa, devido ao seu caráter altamente burocrático, dificultando o envolvimento de vários segmentos, não somente em sua elaboração como também na implementação, transformando-se em atividade técnica a fim de assegurar o recebimento de recursos da União.

Segundo Amorim (2011, p. 144), “[...] a participação em coletividade que o formato do PAR prevê foi barrada em sua própria burocracia”. A autora recorre a Krawczyk (2008) para afirmar que:

Essa forma de conceber a construção de estratégias político-educacionais, que começa com a elaboração de um diagnóstico para identificar os principais problemas e conclui com a definição de ações institucionais, já vem sendo ensaiada a pelo menos uma década. Acumulam-se ‘diagnósticos’ que servem mais para cumprir burocraticamente a condição estipulada para o recebimento de recursos financeiros do poder público do que para orientar as ações e encontrar saída (KRAWCZYK, 2008, p. 808).

Vasconcelos, Motta e Pinochet (2003), citando Selznick (1955), apontam alguns paradoxos e disfunções burocráticas que acabam gerando contradições entre: a) a teoria e a prática; b) a participação e as pressões de tempo para as decisões; c) a perenidade e a volatilidade das políticas administrativas e d) entre o conformismo e a inovação, uma vez que o apego aos procedimentos formais bloqueia a inovação e a renovação administrativa.

Nos municípios considerados neste estudo foi possível identificar a contradição entre a teoria e a prática, pois a metodologia utilizada na elaboração do PAR não corresponde ao caráter participativo exigido em teoria. Essa disfunção está intimamente relacionada com a segunda contradição apontada pelos autores, uma vez que a urgência no preenchimento e encaminhamento dos formulários dificultou em grande medida a participação mais ampla da comunidade escolar, concentrando a elaboração do planejamento nas mãos de alguns técnicos das Secretarias de Educação, o que pode acarretar a descontinuidade dessa política nas próximas gestões municipais, posto que a troca das equipes acaba por fragilizar as políticas que não tenham sido consolidadas no

âmbito da gestão pública, comprometendo, assim, que a inovação proposta se estabeleça como política pública local.

Considerações finais

Pode-se considerar que no governo Luiz Inácio Lula da Silva as políticas públicas de educação foram concebidas e formuladas no sentido de atender as demandas econômicas, sociais e políticas do País. Ressalte-se que essas demandas se articulam de forma explícita com as estratégias dos organismos internacionais que enfatizam: focalização em grupos ‘vulneráveis’, ênfase na avaliação educacional e planejamento, formação de professores e gestores, retomada do interesse na formação profissional, programas de inclusão social e, sobretudo, forte acento na educação para a diversidade e para a democracia, tendo em vista a preocupação mundial com os direitos humanos.

Depreende-se dessas políticas que o Estado capitalista neste momento histórico vem atuando: 1) na redistribuição de renda investindo na educação, retomando a perspectiva da teoria do Capital Humano, ou seja, o conhecimento que é produzido e transmitido deve fornecer as condições para se enfrentar os problemas e demandas socioeconômicas e políticas do mundo contemporâneo. Aparentemente a Educação torna-se um serviço de interesse geral; 2) no controle da conjuntura quando formula políticas públicas para intervir no conflito distributivo, tendo como foco, a classe trabalhadora pobre, e 3) no desenvolvimento das forças produtivas criando políticas não apenas de inserção na divisão internacional do trabalho, mas, sobretudo, políticas para amortecer a crise do capital que vem atingindo, em efeito cascata, os países cêntricos. Enfim, é um Estado que administra as crises (OFFE, 1984) e ao mesmo tempo atua na criação de condições para a acumulação do capital (MÉSZÁROS, 2002).

Contudo, no campo educacional, ao mesmo tempo em que os governos afirmam a centralidade da Educação, desqualificam esta centralidade quando negam melhores condições educacionais para a população brasileira. Segundo Dourado e Amaral (2011, p. 286), “Aplicar valores financeiros que ultrapassem o percentual de 5% é, portanto, um desafio que exige enorme esforço e vontade política conjunta da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade brasileira”. Outros desafios como melhor gestão da educação, políticas articuladas entre os entes federados e melhores condições salariais apresentam-se como prioritários e inadiáveis no contexto do Plano Nacional de Educação (PNE) 2010/2020.

Ressalte-se que no documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) a gestão democrática é apresentada como política de Estado e orienta que o PNE deve entendê-la como a participação de professores e professoras, estudantes, pais, mães ou responsáveis, funcionários e a comunidade local na discussão, na elaboração e na implementação dos planos estaduais e municipais da educação, de planos institucionais e de projetos pedagógicos das unidades educacionais, “assim como **no exercício e na efetivação da autonomia** das instituições de educação básica e superior” (CONAE, 2010, p. 38, grifo nosso).

Outra observação importante refere-se ao tripé educação, democracia e desenvolvimento presente na Constituição de 1988, nos Planos Plurianuais, nas legislações de ensino, no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no Plano de Ações Articuladas (PAR). Este último, por exemplo, implantado nos municípios revela que o planejamento estratégico, a gestão democrática e o envolvimento dos segmentos educacionais, estes entendidos como aqueles sujeitos envolvidos com o processo educacional, apresentam-se como investimento para enfrentar em âmbito local as questões internas de desenvolvimento econômico e social e de democratização da gestão municipal. No entanto, o processo de indução pelo MEC, das ações do PAR, como se pode verificar nos depoimentos dos entrevistados, não tem permitido uma efetiva participação e autonomia do sistema escolar.

O estudo deste tripé permite ao pesquisador compreender as políticas nacionais e internacionais para a educação no contexto das contradições internas do capitalismo sinalizando em que medida os objetivos, metas e ações governamentais podem enfrentar com a parceria da sociedade civil organizada as exigências democráticas e de desenvolvimento.

Os dados levantados por esta pesquisa, no entanto, não permitem afirmar que as unidades escolares tenham se envolvido na elaboração do PAR nos municípios selecionados, uma vez que a efetivação dessa tarefa se deu de forma centralizada e burocrática. Fato que coloca em questão o cumprimento das Metas do Compromisso Todos pela Educação.

Referências

ADRIÃO, T; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008. Disponível em: <www.scielo.br>.

AMORIM, M. D. *A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas*. Dissertação (Mestrado em Educação). Dourados, MS: UFGD, 2011.

BRASIL. 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. 540 p. v. 2. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

BRASIL. *Decreto nº 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, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Metas compromisso todos pela educação: Instrumento de campo*. Brasília: MEC, 2007c. Disponível em: <www.mec.gov.br>.

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

CAMINI, L. *A Gestão Educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. Tese (Doutorado em Educação). Porto Alegre: UFRGS, 2009.

CONAE 2010. Conferência Nacional de Educação. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. *Documento final*. Brasília, 2010.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set./2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.

DOURADO, L. F.; AMARAL, N. C. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. *Plano Nacional da Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. 2. ed. Goiânia: EdUFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 285-315.

FERREIRA, E. B.; NOVAES, I. C. A prática de Planejamento do Brasil e o PDE. *ANAIS*. I Congresso Ibero-luso-brasileiro e VI Congresso luso-brasileiro de Política e Administração da Educação. Rio de Janeiro: ANPAE, 2010.

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

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*. v. 38, n. 135, p.797-815, dez. 2008.

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

OFFE, C. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

SAVIANI, D. *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados, 2009.

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.

VASCONCELOS, I.; MOTTA, F. C. P.; PINOCHET, L. H. C. Tecnologia, paradoxos organizacionais e gestão de pessoas. *RAE*. V. 43, n. 2, abr., maio, jun., 2003.

Entrevistas:

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

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

SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO. Dourados. [Entrevista]. Dez. 2010.

SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO. Ponta Porã. [Entrevista]. Nov. 2010.

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

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

TÉCNICA DE ENSINO. Dourados. [Entrevista]. Dez. 2010.

TÉCNICA DE ENSINO. Ponta Porã. [Entrevista]. Nov. 2010.