

Plano de Ações Articuladas – PAR: uma política de descentralização das ações de educação

Articulated Actions Plan - PAR: a policy of decentralization of education actions

Francisca Edilma Braga Soares Aureliano

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Brasil

E-mail: edilmaaureliano@hotmail.com

Maria Aparecida de Queiroz

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Cidinha@ufrnet.br

Recebido: 02/11/2017 – Aceito: 23/11/2017

Resumo

O presente estudo aborda o Plano de Ações Articuladas (PAR) que foi proposto em 2007 como um instrumento para descentralizar as ações e recursos da União aos demais entes federados no intuito de melhorar a qualidade, eficiência e equidade na implementação de políticas educacionais. A pesquisa se justifica por buscar verificar nos documentos oficiais de orientação do PAR a prescrição do processo de descentralização das políticas educacionais para os municípios. O objetivo geral da pesquisa é analisar a articulação entre o PAR, o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) na efetivação do processo de descentralização das políticas educacionais. O estudo se apoia na metodologia da pesquisa social que analisa o objeto a partir do real concreto (RODRÍGUEZ, 2014). Os procedimentos adotados foram a análise dos documentos oficiais orientadores do PAR e da legislação que o instituiu como política de planejamento da educação, bem como foi realizado o estudo da literatura que discute a descentralização das ações do Estado para as unidades federadas. As análises parciais revelam que o plano tem a perspectiva de consolidar o regime de colaboração por meio da gestão democrática e prioriza a descentralização das ações da União para municípios e estados, mas mantém o controle dos recursos financeiros. Conclui-se que o PAR tem possibilitado que as ações do Governo Federal alcancem maior abrangência nas políticas locais, contribuindo para a melhoria da educação e do ensino e aprendizagem de crianças, jovens e adultos, pois os investimentos ocorrem de forma direta para os municípios.

Palavras-chave: Política educacional; Descentralização; Planejamento estratégico.

Abstract

The present paper approaches the Articulated Action Plan that was proposed in 2007 as an instrument to decentralize the Union's actions and resources to the others federated entities aiming to improve the quality, efficiency and equity in the educational policies implementation. The research is justified by its seek to verify in the official guide documents of the PAR the prescription of the decentralization of educational policies for municipalities process. The general aim of this research is to analyze the articulation between the Articulated Actions Plan (PAR) of 2007-2011, National Plan of Education (PNE), and the Education Development Plan (PDE) in the implementation of the decentralization process of educational policies. The study is based on the social research methodology which analyzes the subject from the real concret (RODRÍGUEZ, 2014). The procedures adopted were the analysis of the official documents guiding the PAR and the legislation that instituted it as an educational planning policy, as well as the study of the literature that discusses the decentralization of State actions to the federated units. The partial analyzes shows that the plan has the perspective of consolidating the collaboration regime through democratic management and prioritizes decentralization of the Union actions to municipalities and states, without, but it keeps the control of financial resources. It is concluded that PAR has allowed that the Federal Government actions reach a greater coverage in local policies, contributing to the improvement of education and of the teaching and learning of child, young and adults, because the investments happens directly to the municipalities.

Keywords: Educational policies; Decentralization; Strategic Plan.

1 Introdução

Neste texto apresentamos o recorte de um estudo analítico sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR) enquanto estratégia de planejamento da política educacional, desenvolvido pelos estados e municípios. Integra-se ao Projeto Observatório da Educação sobre a Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2010 na Linha de Pesquisa Política e Práxis da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Partimos do pressuposto de que os estudos sobre políticas públicas no Brasil têm revelado que as desigualdades sociais constituem-se um dos mais graves problemas enfrentado pela sociedade brasileira. A injustiça social é representada pela extrema pobreza da

maioria da população e a concentração de renda nas mãos de uma minoria, a péssima qualidade dos serviços públicos, a falta de moradia e a discriminação, principalmente, de classe, etnia e gênero. Tudo isso são problemas existentes e tem como agravante as disparidades regionais resultantes da distribuição desigual de tributos para garantir os direitos básicos, como: saúde, educação, moradia, dentre outros assegurados na Constituição Brasileira de 1988.

Diante dessa realidade, a educação de qualidade como um direito social ainda é um desafio a ser garantido aos brasileiros, visto que muitos têm o acesso, mas por falta de atrativos na escola e de recursos acabam desistindo antes de concluir o ano letivo. Identificam-se novas contradições quando estes são alocados e liberados, porque sua gestão é ineficiente, e o planejamento e a avaliação são inconsistentes. A sua aplicação está sujeita a estratégias de corrupção e de clientelismo a despeito dos mecanismos de controle social como o Ministério Público e os conselhos instaurados em várias instâncias da administração pública.

Associada à luta pela democratização do país e da educação em particular que se sucedeu aproximadamente nos últimos cinquenta anos, é possível constatar alguns avanços em termos de acesso e de permanência escolar, a despeito de manter-se a discrepância na relação entre a idade e o ano de escolaridade. Carece, pois, a educação de medidas políticas em aspectos fundamentais, como as precárias condições físicas e os equipamentos da maioria dos prédios escolares. Ademais, é insuficiente, na educação brasileira, a definição de políticas consistentes de formação de professores, de planos de cargos, carreira e remuneração, a gestão dos recursos públicos com aplicação efetiva nesse campo. Diante de tais necessidades, a formulação e a implementação de políticas públicas no campo da educação, se traduziriam em pleno direito de todos e dever do Estado.

Para corrigir essas desigualdades é preciso estabelecer compromissos entre os entes federativos, sem que haja quebra da continuidade das políticas educacionais, que geralmente ocorre quando há mudança de governo e que implica em reformas político-ideológicas na elaboração e efetivação de projetos. Para evitar esse problema, e com a perspectiva de implantar um planejamento plurianual, em 2007 o Governo Federal lançou via Ministério da Educação (MEC) o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (BRASIL, 2007b) articulado ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação com o objetivo de descentralizar políticas educacionais da União para os estados, municípios e o Distrito Federal, e com isso, melhorar à educação básica do país.

Pelo discurso oficial, esse modelo de planejamento para efetivação das políticas educacionais fundamenta-se nos princípios da gestão democrática que visa à descentralização de responsabilidades e de recursos em território nacional. A descentralização tem sido considerada um indicador de qualidade, eficiência e equidade na implementação de políticas sociais em geral e educacionais em particular. Assim, o planejamento da educação é reverenciado no processo de reorganização do papel das instituições em diferentes esferas administrativas no que diz respeito à responsabilidade com a educação em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino. É também reconhecido como recurso indispensável para obtenção do apoio técnico e financeiro na administração pública.

Assim, o novo padrão de gestão dos processos e do financiamento da educação exige um aparato normativo que oriente os sistemas educacionais nos estados e nos municípios. Nele, se baseia o planejamento que tem como foco a articulação das ações políticas no Sistema Nacional de Educação de modo que, em regime de colaboração, as responsabilidades com a educação sejam descentralizadas.

O PAR foi apresentado pela União como um instrumento para efetivar o regime de colaboração e descentralizar as ações da educação para os demais entes federados. Este trabalho tem como objetivo geral analisar a articulação entre o PAR, o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) na efetivação do processo de descentralização das políticas educacionais. Como objetivos específicos procuramos apresentar o PAR como estratégia de planejamento da união para implementar as políticas educacionais nos estados e municípios; analisar a partir desse plano como está proposto a descentralização das ações para educação, e como ocorre a materialização desse processo mediante a articulação do planejamento educacional.

2. Metodologia

Este trabalho é resultante de um estudo que se pauta nas orientações teórico-metodológicas da pesquisa social que parte da realidade para analisar o objeto de estudo (RODRÍGUEZ, 2014). Estudar o processo de descentralização das políticas educacionais a partir da articulação do planejamento da educação, incluindo o PAR, implementado como mecanismo da União para viabilizar as ações para os estados e municípios, foi necessário considerar as diversas relações em que se insere. Essas relações implicam as múltiplas determinações evidenciadas pela análise e a sínteses metodológicas realizadas a partir dos

documentos que orientam a implementação dessa política, bem como da análise do que já foi estudado sobre o objeto em questão.

Os documentos oficiais analisados foram: os manuais de orientação do PAR (BRASIL, 2007c; 2013); o Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação, firmado no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a); o PNE e o PDE para verificar a articulação entre o planejamento educacional no processo de descentralização das ações. O estudo se complementa com a colaboração das pesquisas de Mafassoli e Marchand (2011) que apresenta como essa política foi implementada nos municípios, bem como das contribuições teóricas de Saviani (2007), Farenzena e Marchand (2013), dentre outros que explicam a perspectiva sistêmica do planejamento da educação que propõe a descentralização das políticas educacionais do Estado para as unidades federadas mediante o regime de colaboração, mas mantém o controle do financiamento e dos resultados.

Incorporamos à metodologia nossa experiência profissional, enquanto consultora do PAR em municípios do Rio Grande do Norte e da Paraíba para uma melhor enriquecer as análises. Ao apresenta as características da pesquisa social, Rodríguez (2014, p. 148) expõe que

A pesquisa inicia-se a partir de uma exaustiva análise crítica do produzido a respeito do objeto estudado, com base na própria experiência do pesquisador, como sujeito histórico e social. Deve-se realizar uma extensa e árdua leitura dos estudos efetuados sobre o problema que se pretende resolver. (...) O referencial teórico adotado propiciará as primeiras aproximações de caráter teóricas para a construção do conhecimento.

Seguindo tais pressupostos teórico-metodológicos, estruturamos as categorias de análise nas sessões a seguir no intuito de atender os objetivos propostos na pesquisa. Inicialmente apresentamos o PAR como uma estratégia da união para implementar as ações; em seguida, a luz do referencial teórico caracterizamos o processo de descentralização das políticas educacionais no Brasil, e por último, como o PAR, o PNE e o PDE se articulam para viabilizar esse processo nos sistemas de ensino municipal.

2.1 Plano de Ações Articuladas: estratégia de planejamento da união na implementação de políticas educacionais

O Plano de Ações Articuladas (PAR) que expressa um conjunto de ações educacionais elaboradas para ser implementadas nos estados e nos municípios, em parceria com a União, visa à melhoria da qualidade da educação. Caracterizamos o PAR como um plano estratégico de caráter plurianual e multidimensional, que, em sua temporalidade, perpassa gestões consecutivas, possibilitando concretizar o regime de colaboração. Antes desse mecanismo de gestão, o planejamento na administração pública era marcado pela descontinuidade das ações, pois, ao término de um mandato municipal, por exemplo, sua memória era apagada e a gestão seguinte teria que reinventar todas as ações a serem realizadas.

Atualmente, quando o gestor adere ao PAR, tem a garantia de que como o município recebe apoio financeiro e técnico da União. Assim, o MEC ao usar esse mecanismo de planejamento, efetiva, de forma articulada, as 28 diretrizes do Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação, firmado no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Esse plano constitui-se em estratégia para a efetivação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), também de 2007.

Para desenvolver essa política de planejamento, todos os municípios e estados brasileiros foram convidados a participar mediante a assinatura de um termo de adesão ao Plano de Metas (BRASIL, 2007a). Na ocasião, as unidades federadas e os municípios se comprometiam a elaborar os seus Planos em troca de financiamento das ações de política educacional objetivando a melhoria dos resultados da educação básica, tendo como perspectiva o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Esse compromisso foi renovado na segunda edição do PAR em 2012.

Analisando essa estratégia de planejamento, Mafassoli e Marchand (2011) ressaltam a importância da adesão dos gestores ao PAR como requisito de transferência voluntária dos recursos financeiros da União e, veementemente, assim, se expressam:

Essa adesão é, hoje, requisito para o apoio suplementar e para as “transferências voluntárias” da União às redes públicas de educação básica; quer dizer, a previsão é de que a assistência da União tida como “voluntária” (em oposição aos programas educacionais universais e transferências previstas em lei) seja direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos e que se comprometam com as metas do Compromisso e do PAR. O acompanhamento e a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é assumido coletivamente pelo município ou estado e sua implementação deveria ser acompanhada, diretamente, pelo Comitê Local de Acompanhamento (MAFASSIOLI; MARCHAND, 2011, p. 137).

Uma das atribuições dos entes federados é formar uma equipe local constituída por representantes da comunidade escolar que é monitorada por um Comitê Local de Acompanhamento formado por segmentos da sociedade civil. Conforme as orientações do MEC para elaboração do PAR nos municípios, expressas nos manuais de orientação (BRASIL, 2007c, 2013), a produção do planejamento exige que seja feito um diagnóstico da situação educacional. Nesse momento de reflexão, a realidade é analisada e as demandas locais são avaliadas. Assim, tanto o diagnóstico quanto o PAR se estruturam em quatro (04) dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Cada dimensão desdobra-se em áreas; e cada área, em indicadores. Na primeira versão do PAR (2007-2010), havia cinquenta e dois indicadores, e na versão atual (2014-2017) são oitenta e dois. Esses devem ser pontuados conforme a definição de critérios que correspondem a quatro níveis que correspondem à situação crítica (nível 1), insuficiente (nível 2), que apresentava mais aspectos positivos do que negativos, suficiente (nível 3), e positiva (nível 4). Após serem avaliados pela equipe local, faz-se a escolha de um desses quatro níveis que deve corresponder “[...] à situação que melhor reflete a realidade local com relação àquele indicador” (BRASIL, 2011, p. 3). Diante desse modelo de planejamento, quanto mais elevada a pontuação atribuída, melhor a situação representada. As ações e subações do PAR só eram geradas para os casos avaliados em estado crítico e insuficiente.

Nesse processo de planejamento, os municípios assinam, junto ao MEC, um termo de cooperação (TC) de assistência técnica e financeira para os quatro anos de duração do plano. Os programas específicos decorrentes da transferência de recursos requerem a assinatura de convênios formulados conforme as normas de transferência de recursos federais. O cronograma, no entanto, pode variar no que foi estabelecido para a execução do PAR, dependendo da situação de regularidade das finanças dos municípios e da disponibilidade de recursos da União.

Para possibilitar o acesso ao programa, o Ministério da Educação criou um novo módulo no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) – o Módulo PAR/ Plano de Metas –, que pode ser acessado de qualquer rede mundial de computadores (*Internet*). Essa modalidade tecnológica significa uma importante evolução no planejamento, dada sua agilidade e transparência nos processos de formulação, análise e monitoramento das ações do PAR.

Assim, o diagnóstico e o PAR dos estados e dos municípios que aderiram ao compromisso, integram-se a esse ambiente virtual. Torna-se uma estratégia de planejamento da educação desafiadora e fundamental para a gestão municipal de educação; visto que define os rumos da educação em termos de princípios, objetivos e metas que concorrem para a melhoria da sua qualidade e do ensino, em particular.

Nossas análises revelam que o Plano de Ações Articuladas (PAR) enquanto política pública procura situar o regime de colaboração por meio da gestão democrática da educação básica. Baseia-se na metodologia do planejamento estratégico de Ações do Sistema de Ensino dos Municípios e Estados no intuito de descentralizar as relações intergovernamentais entre a União e os entes federados, dividindo responsabilidades, mas controlando os recursos financeiros.

2.2 O processo de descentralização na educação brasileira

O enfoque sistêmico e estratégico que sustenta o planejamento da educação brasileira reflete as orientações neoliberais desde os anos 1990. No Governo de Fernando Collor de Mello (1990) “[...] deflagrou-se o processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS. 2007, p. 46). O seu sucessor manteve uma agenda rica em transferência de competências da União para os municípios e os estados na provisão de serviços públicos, cujo paradigma de acordo com Lima e Mendes (2006, p.63) “[...] é descentralizar a alocação de recursos federais e introduzir os princípios de mercado para os referidos serviços”.

Nesse projeto, a descentralização estava motivada por razões econômicas e orçamentárias onde, em realidade, em que se transferem os problemas e a responsabilidade para os municípios e estados resolvê-los, porém não se transferem os recursos. Para Novaes e Fialho (2010), o termo descentralização apresenta vários sentidos quando se associa à gestão educacional. A literatura atual revela que as medidas de descentralização se originam em estruturas organizacionais centralizadas, ganhando sentido quando passam a utilizar processos de transferência de poder. Assim, percebemos uma estreita relação ou interface entre centralização e descentralização.

Para Vieira (2000), a centralização/descentralização com vista na divisão de responsabilidades está direcionada à verificação de quem compete o quê, destacando qual o papel do município, do Estado e do governo federal na formulação, execução e avaliação das políticas públicas. Assim, esses conceitos podem e devem ser percebidos e analisados

enquanto complementares. Isso significa dizer que em um sistema de ensino centralizado, é possível, simultaneamente, identificar aspectos de descentralização e centralização.

Sintetizando a concepção descentralização, Novaes e Fialho (2010, p.588-589) assim a definem:

Em linhas gerais pode-se considerar que esse termo se caracteriza como um processo que confere às estruturas político- administrativas locais, autoridade para a formulação e decisão acerca de suas políticas e necessidades de natureza locais. A descentralização assume, a partir desse ponto de vista, uma característica de transferência de atribuições, o que implica em certo grau de poder para as estruturas locais (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 588-589).

Nessa concepção, podemos perceber que na descentralização reside um processo complexo de relações de poder. Na estrutura organizacional da educação brasileira também se evidenciam relações dessa natureza, à medida que ao poder central reservam-se privilégios tais como o de utilizá-lo na tomada de decisões sobre todos os assuntos educacionais. Por outro lado, as estruturas locais que almejam obter poderes, nos processos gerenciais, produzem tensões e conflitos diante da hierarquia das organizações públicas.

Mesmo que não exista consenso na concepção de descentralização, nos estudos de Pérez (1994), encontramos quatro formas que podem assumir na educação. A primeira é a **decomínio**, em que ocorre a desconcentração de ações com a transferência da responsabilidade administrativa da educação do governo central para as regiões e localidades, mantendo-se, na instância central, o controle do poder, transferido apenas as tarefas e trabalho. Outra é a **delegação** que consiste na passagem de responsabilidades educacionais para um agente “paraestatal”, sendo este uma pessoa ou entidade que colabora com a administração do Estado. Para o autor, a delegação não implica transferência de autoridade real, nem de poder, limita-se a transferir autoridade na tomada de decisão seguindo a cadeia hierárquica, para manter sob o controle de quem a delega.

A **retorno** é outra forma de descentralização caracterizada pela autonomia dos governos regionais e locais, responsabilizando-se por prestar serviços educacionais sem o controle direto do governo central. Nesse caso, temos a transferência de autoridade às unidades específicas de modo a atribuir independência. Por último, a descentralização assume o caráter de **privatização** por se caracterizar pela transferência de controle governamental da educação, entre as instituições públicas de ensino que se transforma em instituições privadas,

ou seja, o serviço educacional público é convertido em mercado escolar, em que a competitividade passa a se tornar uma prática entre as escolas.

Com base nessas concepções, constatamos que o PDE se estabelece na cooperação entre os entes federados e que o PAR constitui-se em instrumento para sua efetivação em diferentes instâncias da federação. Assim, efetiva-se a transferência de competências de ações do governo central para os municípios e estados, configurando-se a primeira forma de descentralização. Ou seja, tem-se a desconcentração de responsabilidades, mas se mantém o poder deliberativo dos recursos em nível central.

Para Abrucio (2004, p.3), a descentralização compreende:

[...] um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência afetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

Numa perspectiva semelhante, Farenzena e Marchand (2013) denomina essa relação de descentralização de natureza intergovernamental e destaca que pode ocorrer em vários âmbitos: fiscal; de responsabilidade com a oferta da educação; na produção de normas para a garantia de direitos relacionados à educação; na autorização, credenciamento, fiscalização e supervisão das instituições de ensino.

O PAR e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação inscrevem-se na perspectiva discutida por Farenzena e Marchand (2013) quanto a descentralização de responsabilidade das ações da União para que os estados e municípios desenvolva as políticas educacionais, mas permanece em âmbito federal o poder de controle na autorização, fiscalização e supervisão dos recursos a ser deliberados. A União expande suas funções em papéis normativos, reguladores ou redistributivos conforme é estabelecido no PDE.

2.3 Articulação no planejamento educacional: visão sistêmica do PAR, PNE e PDE

No início dos anos 2000, os municípios foram orientados pelo MEC a elaborar seus Planos Municipais de Educação (PME) em consonância com o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº. 10.172/2001, mesmo sem que as secretarias municipais demonstrassem estrutura técnica para assumir essa função. O PNE enquanto política de Estado foi

secundarizado tanto pelo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso quanto no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva¹. “[...] na prática, não se traduziu como mecanismo de regulação de Estado, capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas educacionais, como se espera que um plano nacional contribua para o pacto federativo” (DOURADO, 2011, p. 38). Assim, os planos municipais que tinham o PNE como base, também foram desprezados pelos gestores na maioria dos municípios.

O PDE foi instituído em 2007 e se define até o momento como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para realizar os objetivos e as metas previstas no PNE. Na prática, no entanto, configura-se enquanto proposta de governo articulada com o documento Compromisso Todos pela Educação, definido à luz dos princípios empresariais que focalizam as determinações do mercado.

O PDE [...] pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional da Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da educação. É verdade [...] que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como um conjunto de programas que visam dar sequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade (BRASIL, 2007b, p. 7).

Acerca dessa referência, Dourado (2011) considera que o PDE ocupou o lugar do PNE, visto que congrega quase a totalidade das políticas, programas e projetos específicos do MEC, sendo ponto de referência às iniciativas governamentais. Visando à execução do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (BRASIL, 2007a), o governo instituiu o PAR² enquanto mecanismo de operacionalização das diretrizes desses dois planos nos municípios que aderiram ao termo de compromisso do Plano de Metas, conforme a determinação do Decreto nº 6.094/2007.

Dessa forma, o PAR, ao ter por base o regime de colaboração visa à descentralização das ações do governo federal, que passa a transferir responsabilidades e autonomia política aos municípios, ao mesmo tempo em que conjuga ações a serem exercidas em colaboração da União com estados e municípios. O regime de colaboração proposto para a educação é instituído pela legislação vigente do país desde a Constituição de 1988, reforçado pela Lei nº 9.394/96 e pelo novo Plano Nacional de Educação PNE, Lei nº 13.003 de 25 de junho de 2014. Atualmente, o PDE mediante a execução do PAR, se torna uma via de acesso direto ao

financiamento da educação para os municípios, por meio do qual as ações do MEC podem alcançar maior visibilidade, impactando a educação em diversos territórios. Ao mesmo tempo o governo define formas de monitoramento dos resultados com mecanismos de avaliação para o controle dos investimentos e da melhoria da qualidade da educação nos diversos níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino.

Considerando alguns aspectos da gestão que vimos realçando, podemos perceber que o planejamento sistêmico vem sendo a base que estrutura as políticas do MEC. Avaliando a apresentação das ações do PDE no *site* do MEC, Saviani (2007) constata que estas não seguem qualquer critério de articulação das ações. Para o Ministério da Educação, trata-se de um processo que agrega em torno do PDE as ações nele contempladas e que se sustentam nos seguintes pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007b).

Considerando-se que os empresários brasileiros influenciaram do ponto de vista político e ideológico o delineamento do PDE, se fundamenta na abordagem sistêmica da educação, pois, apresenta um conjunto de ações variadas que se ancora nessa premissa. Essa abordagem está explícita no documento do MEC onde se encontram registradas às razões, os princípios e os programas que compõe esse plano:

A visão sistêmica da educação [...] aparece como corolário da autonomia do indivíduo. Só ela garante a todos e a cada um o direito a novos passos e itinerários formativos. Tal concepção implica, adicionalmente, não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos, da política pública disponível. Visão sistêmica implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma que se reforcem reciprocamente (BRASIL, 2007b, p. 12-13).

A perspectiva sistêmica de planejamento em educação inerente ao PDE reforça o discurso de unificação das ações governamentais, objetivando integrar todos os níveis educacionais com vista à melhoria da qualidade da educação. Conforme Nardi, Schneider e Durlí (2010, p. 559), na abordagem sistêmica, “[...] os sistemas de ensino não podem ser compreendidos plenamente apenas pela análise separada e exclusiva de cada uma de suas

partes”. É necessário compreender que sua explicação é de natureza interdisciplinar porque envolve a vários aspectos que são dependentes e inter-relacionados uns aos outros.

Os processos de organização dos sistemas estão sempre se adaptando a realidade que está em constante mudanças. Essa visão teórica possibilita

[...] instrumentalizar os dirigentes das organizações diante de uma realidade extremamente diferenciada e dinâmica, o que, por sua vez, decorre da globalização do sistema capitalista de produção. Este processo implica que o sistema articule e combine formas organizacionais e produtivas bastante diversificadas dentro de uma mesma estratégia global. Daí a importância conferida à capacidade adaptativa das organizações e aos processos de integração, mudança, conflito, consenso (BRUNO, 2007, p. 31).

Seguindo essa lógica empresarial e capitalista, a abordagem sistêmica centra-se no indivíduo e tende a converter a atividade educativa em pedagogia do consenso, prevalecendo o interesse em adaptar o indivíduo ao meio. Como consequência, vislumbra a perspectiva conservadora de educação em que se formam os indivíduos para se ajustar e aceitar determinada organização social como se fosse a-histórica e não em contínuo processo de construção.

O planejamento sistêmico foi, inicialmente, aplicado à administração pública, mas quando transposto ao campo educacional, pode trazer problemas por focar na quantificação dos resultados avaliados. De acordo com Loureiro (2005), essa abordagem concebe a educação como mercadoria, e, não como práxis social, cuja finalidade é o aprimoramento humano que é “[...] aprendido e recriado a partir dos diferentes saberes existentes em uma cultura, de acordo com as necessidades, possibilidades e exigências de uma sociedade” (LOUREIRO, 2005, p. 1478). Nesse sentido, fica difícil a mensuração quantitativa das ações políticas em educação, porque, na visão sistêmica, os aspectos culturais, sociais e econômicos, que contribuem para compreendermos os acontecimentos e os fenômenos educativos ficam subsumidos. Em seu lugar, é valorizada a organização e o simples controle de variáveis e não a avaliação em sua plenitude.

Esse modelo de planejamento faz parte da agenda das políticas públicas instituídas por diversos governos brasileiros e segue a lógica mercadológica na busca da eficácia e da eficiência na produção do conhecimento. Seria a articulação no planejamento educacional orientada pelo modelo sistêmico que sustenta o PAR, o PNE e o PDE uma resposta às

expectativas de mudanças concretas na educação e no ensino brasileiro? Essa é uma questão para ser respondida em estudos subsequentes.

3 Considerações finais

Analisando a política educacional implementada no Brasil, a partir de meados da década de 1990, observamos que se fundamenta na lógica econômica, por apresentar uma estrutura pautada na redução dos investimentos pelo Estado, principalmente nos programas sociais, inclusive a educação. Prescreve, também, o aumento da produtividade objetivando os ajustes estruturais para responder às demandas do mercado de trabalho. Visando solucionar a crise na educação, as proposições neoliberais combinam a dupla lógica da centralização e descentralização, mantendo o controle pedagógico nos currículos, no sistema de avaliação do sistema e na formação dos docentes. Descentraliza, no entanto, os mecanismos de financiamento e de gestão dos sistemas de ensino.

Nessa perspectiva, o Plano de Ações Articuladas (PAR), como objeto deste estudo, enquadra-se no escopo do planejamento estratégico da gestão da União para a implementação de políticas públicas educacionais nos municípios e nos estados em consonância com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Assim, a adesão ao PAR pelos municípios se torna fundamental para que operacionalizem suas ações com assistência técnica e financeira do MEC.

Nesse sentido, o PAR como política pública de educação tendo como princípio o regime de colaboração entre União e os demais entes federados, prioriza a descentralização das ações do governo federal, desconcentrando responsabilidades, recursos e autonomia para os municípios e estados. Produzido no âmbito dos estados e dos municípios e baseado em um diagnóstico da situação educacional, em sua implementação apresenta como desafio a limitação de recursos financeiros para que municípios definam os rumos da educação assegurando a concretização dos princípios que orientam a melhoria da qualidade do ensino, tendo em vista que o controle orçamentário e dos resultados fica centralizado na União. Assim, por meio do PAR, as ações do Governo Federal para a educação alcançam maior abrangência nas políticas locais, contribuindo, dessa forma, para a melhoria da educação e do ensino e aprendizagem de crianças, jovens e adultos.

Nossa expectativa neste texto e no conjunto da pesquisa anunciada é de que possamos contribuir com o debate acadêmico acerca do processo de planejamento da educação e em realidades específicas. Temas atuais como o regime de colaboração, o

princípio básico da gestão democrática orientador de todos os entes federativos, dentre outros que se inserem no novo Plano Nacional de Educação (2011-2020), Lei n. 13.005/2014, traduzem-se em desdobramentos para a melhor compreensão das políticas nacionais de educação brasileira.

NOTAS

¹ O Presidente da República Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil por dois mandatos consecutivos. O primeiro mandato foi de 1999 a 2002 e o segundo foi de 1995 a 1998. Luís Inácio Lula da Silva governou também como Presidente do Brasil por dois mandatos consecutivos. O primeiro foi de 2003 a 2006 e o segundo foi de 2007-2010. O PDE foi uma política do seu segundo mandato.

² Os documentos normativos e os referenciais teóricos que tratam da sistemática de planejamento da educação são produções com data de publicação a partir do lançamento do conjunto de políticas implantadas em 2007 pelo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, dentre elas, os documentos de orientação do Plano de Ações Articuladas que é objeto deste estudo. Foram utilizadas com o objetivo de contextualizar o objeto analisado e apresentar alguns conceitos atrelados a ele.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luis. **Descentralização e coordenação federativa no Brasil**: lições nos anos FHC. 2004. Texto digitado.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007b.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais. 23. ed. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2004.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração dos Planos de Ação Articuladas (PAR) dos Municípios**. Brasília, DF: MEC, 2007c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) do Município**. Brasília, DF: MEC, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 248, 23 dez. 1996.

BRUNO, Lucia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. 2.ed. Goiânia, GO: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

FARENZENA, Nalú, MARCHAND, Patrícia Souza. **Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação**. Cadernos de Pesquisa, v. 43, n. 150, set./dez. 2013, p. 788-811. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000300004> Acesso em: 18 nov. 2017.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Pesquisa Social: contribuições do método materialista histórico-dialético. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da (Orgs.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas/SP: Autores Associados, 2014, p. 131-152 (Col. Políticas de Educação).

LIMA, Rosângela Novaes; MENDES, Odete da Cruz. A gestão da política de educação: contrapontos entre descentralização e avaliação na lógica da reforma do estado. In: CABRAL NETO, Antônio et al. (Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Liber Livro, 2006.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. Complexidade e dialética: contribuições à práxis política e emancipatória em educação ambiental. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p.1473-1494, set./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a07v27n94.pdf>> Acesso em: 29 set. 2017.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva; MARCHAND, Patrícia Souza. Plano de Ações Articuladas: Competências dos entes federados na sua implementação. **Revista @mbienteeducação**, v.4, n.2, p. 134-46, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://arquivos.cruzeirodosuleducacional.edu.br/principal/old/revista_educacao/pdf/volume_4_2/educacao_02_134-146.pdf> Acesso em: 18 nov. 2017.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P.; DUERLI, Z. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação. **RBP AE**, v.26, n.3, p.551-564, set./dez. 2010. Disponível em: <seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19798/11536>. Acesso em: 20 nov. 2017.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. Descentralização educacional. Características e perspectivas. **Revista Brasileira de Pesquisa em Administração e Educação –RBP AD**, v.26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19800/11538>> Acesso em: 17 set. 2017.

PÉREZ, J. I. Descentralización Educativa. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 4, ene./abr. 1994. Disponível em <<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a03.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, ed.esp., p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

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, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

VIEIRA, S. L. **Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)**. Brasília: Editora Plano, 2000.