

EIXO TEMÁTICO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS, FINANCIAMENTO, AVALIAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR: UMA POLÍTICA PARA DESCENTRALIZAR AS AÇÕES DE EDUCAÇÃO

Francisca Edilma Braga Soares Aureliano

UFRN/PPGED/UERN

edilmaaureliano@hotmail.com

Maria Aparecida de Queiroz

UFRN/PPGED

cidinha@ufrnet.br

Resumo: Este trabalho integra-se ao estudo que tem o objetivo de avaliar a articulação entre o planejamento municipal do Plano de Ações Articuladas – PAR, PNE e PDE. Analisa essa estratégia de política pública de planejamento estratégico considerando o processo de descentralização das políticas educacionais no Brasil. A metodologia focaliza a experiência profissional das pesquisadoras em atividades do PAR, a análise documental e a literatura pertinente. As análises parciais indicam sua perspectiva em consolidar o regime de colaboração por meio da gestão democrática e prioriza a descentralização das ações da União para municípios e estados, sem, no entanto, manter o controle dos recursos financeiros.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas; descentralização; planejamento estratégico

INTRODUÇÃO

Neste texto apresentamos o recorte de um estudo analítico sobre o Plano de Ações Articuladas enquanto estratégia de planejamento de política educacional, desenvolvido em alguns municípios do Estado do Rio Grande do Norte. 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 2011 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 sociais no Brasil têm revelado que as desigualdades sociais constituem-se em um dos mais graves problemas enfrentado pela sociedade brasileira. A injustiça social é representada pela extrema pobreza para muitos e a concentração de renda para poucos, 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 ainda há outro agravante: as disparidades regionais oriundas

da distribuição desigual de tributos na área social para garantir os direitos básicos previstos na Constituição Brasileira de 1988.

Em face dessa realidade, o direito por uma educação de qualidade constitui-se em um desafio a ser enfrentado diante de determinados argumentos dos gestores da educação, a exemplo da falta de recursos. 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.

Os currículos escolares não contemplam a diversidade socioeconômica e cultural que circunda os estudantes e, dentre outros atributos, desqualificam o trabalho docente. O contraponto dessa realidade traria como decorrência um processo ensino-aprendizagem e uma educação com qualidade social referenciada. Assim, a formulação e a implementação de políticas públicas dessa natureza no campo da educação, se traduziriam em pleno direito de todos e dever do Estado.

Como, então, aproximar a escola desse projeto político de educação? Certamente, esse é um desafio que enfrentam os gestores públicos no Brasil, pois, conforme Abrucio (2005), as desigualdades locais são reforçadas pela “[...] existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios” (ABRUCIO, 2005, p. 48). A correção dessas desigualdades exige que se estabeleçam compromissos entre os entes federados, com certo grau de continuidade, independente de mudanças político-ideológicas no decorrer dos anos. Seguindo essa perspectiva o Governo Federal em 2007, por meio do Ministério da Educação - MEC, desencadeou uma metodologia de planejamento mediante um Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007). Esse plano articula-se com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e

visa mobilizar esforços entre a União, estados, municípios e o Distrito Federal, promovendo, assim, a melhoria da educação básica brasileira.

Para alcançar determinados propósitos, o planejamento e a efetivação das políticas educacionais fundamentam-se nos princípios da gestão democrática que visa à descentralização de responsabilidades e de recursos em território nacional. No discurso oficial, 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 se obter o 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.

Nessa perspectiva, firmamos como propósito deste estudo, avaliar a articulação entre o planejamento municipal com o da União por meio do Plano de Ações Articuladas – PAR, o PNE e o PDE. Analisamos também, como o PAR enquanto estratégia de planejamento sistêmico tem possibilitado o processo de descentralização das políticas educacionais brasileira. Como metodologia, incorporamos à nossa experiência profissional, enquanto consultora do PAR em municípios do Rio Grande do Norte e da Paraíba, a literatura pertinente à temática e a análise de documentos oficiais.

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 a serem implementadas nos estados e nos municípios, articuladas 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 ente federado recebe apoio financeiro e técnico da União. Assim, o Ministério de Educação/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 das Metas 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 (2007). 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 2011.

Analisando essa estratégia política de planejamento, Mafassioli 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 E MARCHAND, 2011, p. 137).

Compreendidas assim as atribuições dos entes federados, uma equipe formada por representantes da comunidade escolar 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 em alguns documentos (BRASIL, 2007; 2011), a produção do planejamento exige que seja feito um diagnóstico da situação educacional. Nesse momento de reflexão, a realidade é apropriada em seu real concreto 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 (2011-2014) são oitenta e dois. Esses devem ser pontuados conforme a definição de critérios que correspondem a quatro níveis de pontuação. 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). Quanto mais elevada a pontuação melhor o nível da situação representada por um determinado indicador, gerando as ações e subações do PAR.

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.

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, et al. 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 “[...] está motivada por razões econômicas e orçamentárias onde, em realidade, transferem-se os problemas e a responsabilidade para resolvê-los, porém não se transferem os recursos” (TEDESCO, 1989, p. 18). 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.

Nessa mesma perspectiva, Roversi-Monaco (1995) considera que centralização e descentralização são conceitos associados que só podem ser explorados integralmente no plano teórico. Isso se deve ao estado de imperfeição do sistema político que não consegue orientar-se somente por um ou outro conceito. 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 E 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 evidenciam-se 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 *desconcentração* caracterizada pela transferência ou delegação de autoridade em que as competências de ação do governo central são transferidas para as regiões e localidade, 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 *devolução* 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 escolas privadas.

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), 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 (ABRUCIO, 2004, p.3).

Farenzena (2006) denomina essa relação de descentralização de natureza intergovernamental e destaca que pode ocorrer de duas formas: a) por transferência de capacidade fiscal e de poder de decisão na implementação de políticas aos estados e municípios; b) por transferência a essas instâncias de responsabilidades pela implementação ou gestão das políticas definidas em nível federal.

O PAR e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação inscrevem-se na perspectiva discutida por Farenzena (2006), pois, à medida que o governo federal descentraliza as políticas definidas em âmbito federal para os municípios e estados, não reduz o seu poder de controle. Expande, no entanto, suas funções em papéis normativos, reguladores ou redistributivos conforme é estabelecido no PDE.

ARTICULAÇÃO NO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL: VISÃO SISTÊMICA DO PAR, PNE E PDE

No início dos anos de 2000, os municípios foram orientados pelo MEC a elaborar seus Planos Municipais de Educação – PME em consonância com o Plano Nacional de Educação – PNE (PL. 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 Silva. “[...] 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 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 seqüência 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, 2007, 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* (2007), o governo institui o PAR 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 Plano Nacional de Educação (2001-2010). Atualmente, o PDE instituiu, com o PAR, uma referência basilar do financiamento da educação dos 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 é a base que estrutura as políticas do MEC. Avaliando a apresentação das políticas 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, 2007).

Considerando-se que os empresários brasileiros influenciaram do ponto de vista político e ideológico o delineamento do PDE, esse plano tem como corolário a abordagem sistêmica da educação, pois, apresenta um conjunto de ações variadas que se ancora nessa

premissa. O documento do MEC que explicita as razões, princípios e programas do PDE assim traduz essa abordagem:

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, 2007, p. 12-13).

A perspectiva sistêmica de planejamento em educação adotada no PDE tem por objetivo atribuir unidade às ações governamentais e integrar todos os níveis educacionais com vista à melhoria da qualidade da educação. Conforme Nardi, Schneider e Durli (2010), 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 preciso, também, compreendê-los como dependentes e inter-relacionados uns aos outros. Devido à sua capacidade de transcender aos problemas exclusivos de cada ciência, possibilita que as descobertas efetuadas em um campo de saber sejam utilizadas pelos demais. Assim, a teoria de sistema instaura-se como uma explicação de natureza interdisciplinar.

Sobre essa discussão, Bruno (2007) entende que, na teoria sistêmica, “[...] a organização é vista como em contínua mudança, na medida em que só sobrevive quem se adapta a um ambiente em constante mutação”. Segundo a autora, essa visão 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 modelo sistêmico de planejamento foi, inicialmente, aplicado à administração pública e, quando transposto ao campo educacional, pode trazer problemas. De acordo com Loureiro (2005), essa abordagem concebe a educação como mercadoria, e, não como práxis social, cuja finalidade é o aprimoramento humano “[...] 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.

O planejamento sistêmico 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. Nesse sentido, é pertinente definir política pública como sendo, segundo Lynn (1980), um conjunto específico de ações do governo que podem produzir efeitos específicos na vida dos cidadãos. Souza (2003) também considera que a política pública é atualmente um campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação como variável independente. E, quando necessário, propor mudanças no curso das ações e/ou entender por que e como elas tomaram um determinado rumo em vez de outros (variável dependente). 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?

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 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. 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 confluem para o novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) tramitando no Congresso Nacional de Educação, 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.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luis. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC os desafios do governo Lula**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____. **Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições nos anos FHC.** Texto digitado. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas.** Brasília/DF: MEC, 2007.

_____. **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.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação.** Lei nº 10.172/2001, aprovada em 09 de janeiro de 2001. Brasília: MEC, 2001.

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

_____. Ministério da Educação. **Orientações para elaboração dos Planos de Ação Articuladas (PAR) dos Municípios.** Brasília/DF: MEC, 2011.

_____. Decreto Presidencial nº 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõem da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União.** Brasília/DF: Poder Executivo, 2007. _____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394,** de 20 de dezembro de 1996. Brasília/DEF: Câmara dos Deputados, 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.** 2ª ed. Goiânia/GO: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

FARENZENA, Nalú. **Organização da Educação Nacional.** Porto Alegre: UFRGS2006. (digitado)

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.** 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

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: Líber Livro, 2006.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis.** Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

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.

NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual; DUERLI, Zenilde. **O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação.** RBP AE – v.26, n.3, p. 551-564, set./dez. 2. Disponível em: seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19798/11536, Acesso em 27 de outubro de 2012.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nádia Hage. Descentralização educacional. Características e perspectivas. In: **Revista Brasileira de Pesquisa em Administração e Educação – RBPAD.**v. 26, n. 3, p. 585-602, set-dez. 2010.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva; MARCHAND, Patrícia Souza. Plano de Ações Articuladas: Competências dos entes federados na sua implementação. **Revista eletrônica @mbienteeducação.** p. 134-46, jul/dez, 2011.

PÉREZ, Jesús Ignacio. La crisis política del estado con quiedra de La legitimidad democrática em América Latina: ladescconcentración educativa entre la eficacia democracia, la retórica, laimitación y lalegitimación. Algunas categorías y tipologias para lacomparación y ladiscusión. **Revista Iberoamericana de Educación.** n. 4, enero/abr. 1994. Disponível em <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a03.htm>. Acesso em 19 de março de 2012.

ROVERSI-MONACO, Fábio. Descentralização e centralização. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUALINO, Gianfranco (Orgs.) **Dicionário de política.** 7 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995, p. 329-335.

SAVIANI, Dermeval . O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. In: **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 24/10/12.

SHIROMA, Eneida O.; GARCIA, Rosalbra M. Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. 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 Editora, 2011, p. 222-248.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa - Dossiê. In: **Caderno CRH.** Salvador, nº 39, P. 11-24, jul/dez, 2003.

TEDESCO, Juan Carlos et. al. (Org.). **O papel do estado na educação.** Salvador: FBA/Empresa Gráfica da Bahia, 1989.