

# A RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS NA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR - NO DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO MUNICIPAL

**Jean Mário Araújo Costa**

Universidade Federal da Bahia - UFBA

[Jean.mario@ig.com.br](mailto:Jean.mario@ig.com.br)

**Rosemeire Baraúna Meira de Araújo**

Universidade Federal da Bahia - UFBA

[rsbarauna@hotmail.com](mailto:rsbarauna@hotmail.com)

**RESUMO:** As reformas empreendidas no setor público nos últimos anos fez emergir um novo modo de regulação das políticas sociais. Nesse sentido, a gestão da educação municipal, no Brasil, vem passando por profundas transformações, na medida em que os modelos organizacionais estão sendo revistos, tendo como base as questões econômicas, políticas e sociais que atingem as sociedades capitalistas. O artigo resulta de análise bibliográfica e documental e tem por objetivo discutir a configuração das relações intergovernamentais no contexto das novas formas de organização da gestão da educação básica no Brasil, pautadas no desenvolvimento da política de planejamento, especialmente a partir do Plano de Ações Articuladas - PAR. A literatura consultada indica que as atuais políticas educacionais enfatizam a descentralização da execução, no entanto adotam a centralização da formulação e do controle sobre os resultados. Os processos baseados nesta lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras do que descentralizadoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central.

*Palavras-chave:* Educação Municipal; Plano de Ações Articuladas; Relações Intergovernamentais.

## INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado por vários acontecimentos que impulsionaram mudanças na gestão das políticas públicas. A globalização, as novas tecnologias de comunicação e informação e a reestruturação produtiva foram alguns dos eventos que influenciaram o surgimento de um novo cenário social, que por sua vez modificou a configuração da provisão das políticas públicas no Brasil.

Nesse contexto, a gestão tem sido um mecanismo chave tanto na reforma política, quanto na reengenharia cultural no setor público. Tem se transformado na principal forma,

através da qual se reconfigura a estrutura e a cultura do serviço público. Ao fazer isto, “procura introduzir novas orientações, remodela relações de poder existente e afeta como e onde as escolhas sobre as políticas sociais são feitas” (BALL, 2001, p. 108).

No setor educação, dentro desta ótica, a gestão assume papel estratégico, apontando a necessidade de implementação de modalidades de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino e o rendimento dos alunos, sob princípios de eficiência, produtividade, competitividade e racionalidade.

Por seu turno, a gestão da educação municipal, no Brasil, vem passando por profundas transformações, na medida em que os modelos organizacionais estão sendo revistos, tendo como base as questões econômicas, políticas e sociais que atingem as sociedades capitalistas.

O ciclo de reformas empreendidas no setor público em diversos países fez emergir um novo modo de regulação das políticas sociais amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. Para tanto, no contexto de descentralização dos serviços públicos, a melhoria do desempenho via introdução da lógica de resultados, tornou-se fundamental para o aperfeiçoamento da gestão governamental, do aumento da eficiência e do controle social.

Como parte dessa proposta, a importância relativa dos governos municipais no Brasil vem sendo paulatinamente alcançada. Elevou-se o volume de recursos nos municípios e em consequência, importantes tarefas, antes assumidas pela União ou pelo Estado federado, passaram a ser de responsabilidade daqueles entes federados. Desta forma, a estrutura organizacional do sistema social brasileiro, foi profundamente redesenhada a partir da implantação de programas de descentralização. Pode-se perceber que esse processo foi marcado pela focalização e intensificação de ações voltadas à reformulação das políticas, incentivando novos arranjos federativos nas responsabilidades assumidas pelas diferentes esferas governamentais no provimento da educação básica, com repercussões nas bases de sustentação do pacto federativo brasileiro. É nesse cenário que surge o interesse em analisar a configuração da relação entre os entes federados na política de planejamento da educação básica, mormente no que concerne ao Plano de Ações Articuladas – PAR.

## O PRINCÍPIO FEDERATIVO E O REGIME DE COLABORAÇÃO

O estudo sobre políticas públicas sociais, neste caso, as educacionais, não pode se alhear das reflexões sobre o federalismo como forma de organização do Estado Brasileiro

desde 1889. O sistema federativo brasileiro, instituído juntamente com a República, foi outorgado como forma de preservar a unidade territorial, sob o signo de um pacto com as antigas Províncias assim elevadas à condição de unidades autônomas - Estados, além de promover-se como resposta à centralização unitária do período colonial e imperial que atravancava o desenvolvimento das bases econômicas e políticas.

Segundo Cury (2006), federação é uma união de membros federados, que formam uma só unidade soberana: o Estado. No caso do Brasil, é o que denominamos de União. No regime federal, só há um Estado Soberano, com unidades federadas subnacionais. Estas gozam de autonomia, cuja relatividade se dá dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes nem unidades somente administrativas.

Lijphart (2003, p. 18) declara que as variações do contexto nos países que adotaram o federalismo concorreram para muitas flexibilizações conceituais, de maneira que é possível identificar três matrizes segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados: o federalismo dual, modelo original dessa forma de organização elaborada e implementada nos EUA; o federalismo centralizado, transformação do modelo dual em que as unidades subnacionais se tornam, praticamente, agentes administrativos do governo central, como no período das medidas de intervenção do New Deal nesse mesmo país, e o federalismo cooperativo, em que as unidades subnacionais e o governo nacional têm ação conjunta e capacidade de autogoverno, como na Alemanha.

Do mesmo modo, Cury (2006, p. 115), identifica no contexto político brasileiro três tipos distintos em que o federalismo se caracterizou:

1. O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930 e 1980, embora com uns acentos diferenciados para os períodos específicos, como o de 1946-1964.
2. O federalismo centrífugo se remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União, em que, na relação concentração/difusão do poder, prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros. Pode se assinalar como tal a Velha República, especialmente entre 1898-1930.
3. O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.

Faz-se importante observar que os estudos sobre o federalismo tendem a se centrar, sobretudo nas relações entre governo central e estadual, excluindo com frequência a parte relativa aos governos municipais, apesar desta instância ser considerada como autônoma no contexto atual do Federalismo brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal. E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60.

O Art. 211 da CF de 1988 determina que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, definindo ainda a esfera de atuação de cada ente federativo, ou seja, a responsabilidade de cada um na organização, oferta e atuação, ficando a União incumbida da organização do sistema federal de ensino e também do financiamento das instituições de ensino públicas federais. Porém, destacamos que o § 1º deste artigo referenda que a União tem, “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. (BRASIL, 1988)

A maior autonomia aos estados e municípios conferida a partir CF de 1988, aliada às medidas de descentralização de programas e das tentativas de maior democratização na gestão educacional nos governos locais, contribui para que tais processos se tornem temas e objetos de investigação, nas tentativas de captar e avaliar os alcances e os limites dessas mudanças.

As relações entre as esferas de governo é um vetor analítico ainda pouco explorado nos estudos sobre o federalismo brasileiro. Para Abrúcio (2005, p. 41), elas se identificam com as "formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas federações". Falar de políticas públicas em sistemas federativos implica especificar o arranjo institucional no qual estas se inserem, de modo a compreender a dinâmica das relações entre os atores responsáveis pela sua implementação.

Para dar conta desse modelo federado e cooperativo, a Constituição de 1988 instituiu um ordenamento jurídico complexo de repartição de competências e atribuições, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia, na qual coexistem competências privativas e competências concorrentes entre os entes federados. Comentando esse sistema Cury (2006, p. 121-122) afirma que

A Constituição faz escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

No entanto, o federalismo desenvolvido no Brasil e amparado legalmente pela Constituição de 1988 se defronta com a amplitude geográfica, a diversidade econômica e capacidade de governabilidade que envolve o território nacional. Não bastasse isso, se fizeram distintos os rumos das políticas públicas com a redefinição do papel do Estado no âmbito das reformas intensificadas a partir dos anos 1990.

Deve-se assinalar, portanto, que a discussão sobre federalismo na educação está articulada ao debate sobre o planejamento enquanto instrumento de gestão no fortalecimento do pacto federativo com vistas a garantir o cumprimento das responsabilidades dos entes federativos conforme estabelecido na legislação educacional. Analisar as relações intergovernamentais que se estabelecem nesse regime de colaboração torna-se pois imprescindível quando se quer focalizar a gestão da educação municipal sob a égide da elaboração e implementação do PAR, instrumento de planejamento em evidência no cenário das políticas educacionais brasileiras no momento atual.

## O PLANEJAMENTO EM EDUCAÇÃO E OS NOVOS RUMOS PARA AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A abordagem do planejamento em educação no Brasil remonta à década de 1930, com o movimento dos Pioneiros da Educação Nova, contudo, a sistematização em termos legais só ocorreu na Lei de Diretrizes e Bases de 1961. (MENDES, 2000). Essa omissão permitiu o desenvolvimento de um sistema educacional com ações fragmentadas e desarticuladas, com impacto para o modelo administrativo confirmado na Constituição Federal de 1988, com a distinção de competências para a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios.

As demandas apresentadas pelo novo pacto federativo, mormente às relativas às ações de alocação e transferência de recursos financeiros, em decorrência do regime cooperativo estabelecido pela Constituição de 1988, foram desenvolvendo a necessidade de formalizar planos nas diferentes esferas de governo para a implementação de políticas e ações, principalmente no campo educacional.

A abordagem sobre planejamento requer uma demarcação acerca do contexto e de suas finalidades, desse modo, enfocaremos a relação entre o ato de planejar e os direcionamentos da ação estatal para a educação, tentando articulá-lo com as características do modelo de gestão proposto no contexto das transformações pós a abertura democrática dos anos de 1980.

No período focalizado, o planejamento educacional, anteriormente centralizado, mantendo grandes distâncias entre os planejadores e os executores, perdeu espaço para uma proposta de cunho descentralizador, trazendo para o cenário os atores da comunidade local, como forma de ajustar as especificidades e necessidades locais ao panorama nacional. O planejamento burocrático e centralizado já não correspondia às aspirações de fornecer respostas criativas e diversificadas para a dinâmica educacional em tempos de reestruturação político-administrativa. (OLIVEIRA, 1997; BRUNO, 1997)

Deve-se considerar nessa discussão que o planejamento é um dos componentes da administração, e se traduz num esforço de organizar a ação para alcançar objetivos, portanto, mobilizado por um propósito. Não se trata de uma ferramenta na qual se deposita intenções e percepções desprovidas dos condicionantes históricos e políticos. Desse modo, ele se articula a um modelo de Estado e seu aparo governamental e os seus limites se esbarram em valores e representações que compõem o Estado e orientam as decisões. O planejamento se constitui um canal para a disseminação de ideias e propostas que orientam a política governamental. No caso em questão:

O planejamento educacional situa-se numa perspectiva de construção na rede de influências sociais, econômicas, políticas e culturais, de que participam unidades escolares, instâncias intermediárias (Diretorias Regionais), Secretarias de Educação e Ministério de Educação, num jogo de redefinição constante. (SALERMO, 2007, p. 25)

A pouca tradição do Brasil na ação de um planejamento integrado e coerente com as necessidades das diferentes realidades que compõem o país, capaz de envolver as diferentes instâncias de governo, deu margem a equívocos que são tratados em alguns estudos. Garcia (2000) desenvolveu uma pesquisa sobre planejamentos plurianuais no governo de Fernando Henrique Cardoso, demonstrando a estreita relação entre esses planos e os interesses economicistas, funcionando como uma ferramenta para racionalizar os investimentos, em detrimento às soluções necessárias às questões educacionais afloradas naquele contexto.

Portanto, sem incorporar os avanços na concepção de organização social, política e administrativa, advindos das novas formas de pensar as ações do Estado, o ato de planejar

permanecerá distante de alcançar os seus reais propósitos e funcionará como instrumento burocrático a serviço de projetos de governo desconectados com o atendimento às verdadeiras demandas sociais.

Um planejamento como instrumento de gestão em educação implica na integração dos sujeitos que participam da atividade educativa no alcance dos objetivos perseguidos por uma instituição, o que requer uma atuação mais efetiva dos envolvidos no processo de elaboração e implementação das ações. Assim, pressupõe atentar para o que nos alerta Paro (2006, p.18) ao afirmar que “a administração como é entendida e realizada hoje é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade”. Desse modo, não se trata de uma ação independente e autônoma para atendimento de objetivos neutros, vez que está situada em um contexto histórico e político em que a educação é orientada por tendências que consideram o modelo de Estado e de sociedade na qual está inserida, com os quais estabelece compromissos e dela são cobrados retornos dos investimentos destinados. Salermo (2007) adverte que

O planejamento é reconhecido como ferramenta política em práticas administrativas que manifestam as relações sociais dos sujeitos, diferentemente dos autores que o defendem como mera programação das tarefas do trabalhador, dissociando o pensar do fazer, e mesmo dos que creditam ao planejamento a capacidade em si de promover mudanças. O planejamento é um dos componentes do processo de administração e exerce papel relevante para o administrador, pois evidencia intenções políticas, mobiliza pessoas e recursos, com vistas a consecução de objetivos para períodos definidos. (SALERMO, 2007, p.15)

Como uma ferramenta de gestão há grandes expectativas em relação aos resultados que possam advir dessa prática, contudo, por muitas vezes os meios para sua efetivação têm sido negligenciados na execução do planejado, comprometendo a sustentabilidade das propostas delineadas. Somado a isso, a interferência da cultura organizacional precisa ser levada em consideração. Além disso, a indefinição de algumas competências entre as esferas governamentais também tem sido um empecilho na implementação da política de planos.

Diante dos desafios postos pelas reivindicações para ampliação do acesso à educação para as classes populares, muitos planos foram propostos. Nessa seara, destacamos o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, que de acordo com a proposta do governo está sustentado nos seguintes pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social. (BRASIL, 2007)

O PDE, instituído pelo MEC, em abril de 2007, é um plano gestado no processo de mudanças na gestão da educação básica brasileira, num cenário que aponta a necessidade de implementação de modalidades de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino.

Dentre as ações desse Plano se sobressai o Decreto 6.094/2007, que em sua ementa,

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. (BRASIL, 2007)

Esse Decreto, portanto, apresenta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e das comunidades, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica e define que a participação da União no Compromisso será pautada no incentivo e apoio à implementação, por parte dos Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das diretrizes que norteiam as ações desse plano.

O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos. (BRASIL, 2007, p. 23).

Surge então, no contexto da gestão da educação básica dos sistemas públicos de ensino, o PAR, como instrumento de planejamento estratégico de caráter plurianual com o objetivo de contribuir com a melhoria das condições de acesso, permanência e desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica através de ações supletivas e redistributivas entre os entes federativos, destinadas à correção progressiva das disparidades no padrão de qualidade do ensino.

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS E A GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL**



O PAR, segundo os seus idealizadores, é um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. Para elaborar o plano, os estados e municípios tiveram que assinar o Compromisso e realizar um diagnóstico da situação educacional local nas quatro dimensões acima referenciadas. Após a elaboração desse diagnóstico, o ente federado elaborou o Plano referente a sua jurisdição, contemplando um conjunto de ações, que venham ao encontro das necessidades diagnosticadas, com vista à superação dos elementos deficitários, gerando responsabilidades políticas, administrativas e financeiras a serem realizadas, em regime de colaboração com as demais instâncias de governo. Para maior operacionalidade e controle na execução das ações, as informações são inseridas em um banco de dados, denominado Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC).

Entre as promessas e expectativas do governo relativas ao PAR destaca-se,

O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2007, p.24).

Com isso, os estados e municípios, ao assinarem o Termo de Adesão ao Compromisso assumem a responsabilidade de melhorar a qualidade do ensino ofertada e, em consequência, o IDEB que é o indicador para a verificação do cumprimento das metas fixadas no plano a ser elaborado a partir daí. A proposta do MEC é que o Brasil, nos próximos quinze anos, alcance a nota seis no IDEB. A educação básica brasileira tem uma média aproximada de quatro pontos em uma escala que vai de zero a dez.

Os Estados e Municípios interessados em receber assistência técnica e financeira do Ministério da Educação (MEC), tendo em vista as metas do Compromisso tem que elaborar, com a assistência de técnicos contratados pelo Ministério, um diagnóstico específico da educação básica, que compõe a primeira etapa do PAR.

O instrumento utilizado para a realização do diagnóstico, denominado “Instrumento de Campo”, se estrutura de acordo com as quatro dimensões acima citadas. A partir das demandas apresentadas em cada dimensão pelos sistemas de ensino, o sistema operacional do PAR apresenta um conjunto de ações julgadas adequadas para as reais necessidades apontadas

no diagnóstico. Depois disso, esse documento (Plano de Ações Articuladas) é encaminhado ao MEC para análise e aprovação e, conseqüentemente, para a tomada de decisão, ou seja, fazer com que as ações se transformem em investimentos diretos nos sistemas de ensino. Nem todas as ações são financiadas ou recebem suporte técnico do MEC. Boa parte destas, é de inteira responsabilidade dos estados e municípios, o que têm gerado algumas dificuldades para a implementação por parte de algumas municipalidades, dadas as suas limitações orçamentárias.

Após o início do processo de execução das ações do PAR, o MEC colocou à disposição dos estados e municípios o Módulo PAR/Monitoramento. O mesmo tem por objetivo contribuir para a efetividade dos resultados no desenvolvimento das ações do Plano. A ação de monitoramento do PAR é realizada pelo Comitê Local por meio do Sistema de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), uma plataforma virtual que o MEC disponibiliza a todos os estados e municípios em períodos por ele estabelecidos, que se constitui em um sistema técnico operacional, para inserção de informações sobre o processo de execução das ações do PAR. Dessa forma, o monitoramento consiste em verificar se as ações planejadas estão sendo executadas. Segundo o manual técnico operacional do módulo de monitoramento do PAR, esta é uma atividade gerencial que

[...] permite controlar e avaliar as ações do PAR, levantar e fornecer aos gestores municipais de educação, dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas, identificando, em tempo real de execução, e de forma ágil, os entraves que dificultam a realização das ações e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas, indicando também as ações que colaboram para melhor qualificação da educação no município (BRASIL, 2009, p. 3).

Nessa perspectiva, o monitoramento tem como eixo básico a racionalidade técnica, no intento de proporcionar o controle das ações que estão sendo executadas pelos entes federados. Ele destaca ainda a promoção da avaliação contínua e periódica das ações aprovadas no Plano, o que de certa forma, proporciona uma maior eficiência ao sistema.

Tal sistemática, portanto, reflete os pressupostos das últimas reformas empreendidas no setor público fazendo emergir um novo modo de regulação das políticas sociais amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. No contexto de descentralização dos serviços públicos, a melhoria do desempenho governamental via introdução da lógica de resultados, tornou-se fundamental para o aperfeiçoamento da gestão governamental, do aumento da eficiência e do controle social, conforme os formuladores dessa política.

Assim, recebido na comunidade política brasileira com a adesão de praticamente todos os municípios brasileiros por meio da assinatura voluntária do Termo de Compromisso Todos pela Educação - incentivado pela expectativa de acesso ao apoio técnico e financeiro da União, o Plano se propõe a promover a colaboração dos entes federados nesse campo.

A adesão unânime ao Compromisso chama a atenção de alguns estudiosos que passaram a investigar se as responsabilidades estabelecidas têm sido de fato concretizadas em regime de colaboração, garantindo a autonomia dos entes federados, bem como se a União, por intermédio do MEC, tem promovido medidas necessárias para a efetivação do PAR no contexto local, garantindo a participação do sistema de ensino municipal nas decisões.

Poder-se-ia considerar certa autonomia política dos entes federativos, tendo em vista que os mesmos teriam a opção de escolha em assinar ou não o termo. No entanto, não podemos desconsiderar que a relação entre governos tem como fundamento o pacto federativo que consiste em um intrincado sistema muitas vezes implícito, centrado em grande parte nos fundos públicos e responsável pelo fortalecimento do poder da União (AFFONSO, 1994, p. 334). Assim, trata-se, nesse caso, de redistribuir responsabilidades de forma a induzir o acesso dos estados e municípios aos programas da União, propiciando maiores possibilidades de controle pelo poder central. Junto a isso, a aceitação de Estados e Municípios ao Compromisso pode ser entendida como uma alternativa de acesso aos recursos federais, tendo em vista às inúmeras responsabilidades no provimento das políticas públicas.

Justifica-se, pois, desenvolver pesquisas que investiguem o processo de implementação do PAR em sistemas de ensino que se destacam com baixos indicadores educacionais, principalmente para verificar a efetividade e os resultados das ações desencadeadas a partir dos planos elaborados e colocados em execução pelos municípios. A análise acerca da efetividade do PAR para viabilizar a autonomia institucional e a qualidade da educação ensejará o aprofundamento de estudos no campo da gestão escolar, destacando o que de fato acontece na administração municipal e escolar quando adotam novas políticas e programas voltados para a descentralização da gestão, já que este constitui um dos princípios dessa política pública.

Podemos assinalar os reflexos para os municípios dessas medidas com o fim de transferir para esta instância governamental a responsabilidade da prestação de vários serviços à população e dos resultados da gestão a partir do princípio da descentralização, visto que esse processo vem se constituindo, quase que exclusivamente, “[...] enquanto fruto das iniciativas do governo federal, visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade, contribuindo para o enxugamento do aparato estatal [...]”. (ARELARO, 1999, p. 65). Investir

em estudos nesta área constitui um novo viés de análise sobre as políticas educacionais brasileiras traçadas no novo cenário político-institucional brevemente delineado neste artigo.

## CONSIDERAÇÕES

No Brasil, diante de uma política educacional desenhada, desencadeada, dirigida e controlada num movimento que parte da instância federal do Estado, a instância local tem sido considerada como um lugar de relevância à modernização da gestão, de modo que o intento de reordená-la tem marcado o delineamento de diretrizes e ações de planejamento e execução dessas políticas sob a iniciativa do governo federal, direcionando as práticas de gestão nas instâncias municipais.

Tais políticas educacionais apresentam-se, atualmente, fortemente influenciadas e condicionadas pelos novos marcos regulatórios concebidos no ideário político do processo de reforma do Estado, num cenário educacional com fortes disparidades e desigualdades nos padrões de gestão entre as várias esferas de governo. Em consonância com esses pressupostos, a gestão da educação básica no Brasil, tem sido objeto de muitas ações e programas governamentais, considerada como dimensão essencial para a concretização dos objetivos e resultados dos sistemas de ensino.

As discussões desenvolvidas sobre o regime de colaboração instituído no Brasil, bem como as novas orientações para o desenvolvimento do planejamento educacional, advindas do Plano de Desenvolvimento da Educação, quando confrontadas com situações reais revelam fragilidades na definição de competências e na capacidade de atendimento às demandas da educação. As responsabilidades no que se refere à gestão dos diversos níveis de ensino estão distribuídas entre as esferas de governo. Isto não significa, no entanto, que essa distribuição seja adequada para atender às necessidades da educação pública, mormente levando em consideração a situação de disparidades regionais características do país em termos de recursos financeiros e técnicos das instâncias locais. De um ponto de vista mais geral, o comprometimento da União com a educação básica é mais voluntarista ou discricionário do que fruto de um plano ou uma sistemática de cooperação federativa na área educacional. (ABRUCIO, 2005)

Alguns estudiosos, dentre esses Stephen Ball, apontam que esse modelo de gestão segue a lógica da performatividade<sup>1</sup>, facilitando o monitoramento do Estado, que passa a

---

<sup>1</sup> Nas palavras de Lyotard (1984, p. 46), a performatividade é uma cultura ou um sistema de “terror” que emprega julgamentos, comparações e exposição como forma de controle, atribuição e mudança. O desempenho (de

governar a distância. A performatividade traz os conceitos de “resultado”, “níveis de desempenho” e “formas de qualidade”. E desta forma como afirma Boyles (apud BALL, 2004, p. 120), conseqüentemente, o ensino e a aprendizagem são reduzidos a processos de produção e de fornecimento que devem cumprir os objetivos de mercado de transferência eficiente e de controle de qualidade. Os processos baseados nesta lógica se caracterizam muito mais como práticas desconcentradoras, em que o local é considerado como uma unidade administrativa a quem cabe colocar em ação políticas concebidas no nível do poder central, conforme já discutido neste artigo.

Observa-se que ao invés da coordenação e cooperação previstas no texto constitucional, a União tem assumido uma tendência de promover a recentralização dessas políticas propiciando, por outro lado, o acirramento da disputa entre os entes federados, como consequência da ausência de mecanismos mais efetivos de equalização das condições de oferta educacional.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.
- AFONSO, Almerindo Janela. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares: In: *Revista Lusófona de Educação*, nº 13, 2009. p. 13-29.
- ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. (org.). *Municipalização do Ensino no Brasil: algumas leituras*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999. p. 61-89.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71 71 Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 03/02/2012
- BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem fronteiras*, v. 1. n. 2, p. 27-43, 2001.
- BALL, S. J. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem Estar. *Educ. Soc.* Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126. Set./Dez. 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1988.

BRASIL. MEC. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. Decreto nº 6.094, Diário Oficial da União 25 de abril 2007B. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>.

BRASIL. MEC. *Manual técnico-operacional do módulo de monitoramento do plano de ações articuladas – PAR*. Brasília, 2009.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. – 6 ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo Político e Educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília: Líber Livro, 2006.

GARCIA, R.C. *A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*, IPEA, Brasília, maio de 2000.

LIJPHART. Arend. *Modelos de Democracia*. Desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MENDES, D. T. *O Planejamento Educacional no Brasil*. Rio de Janeiro, EDUERJ, 2000.

PARO, Vitor. *Administração escolar: introdução crítica*. 14ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SALERMO, Soraia Chafic El Kfourri. *Administração escolar e educacional: planejamento, políticas e gestão*. – Campinas, SP: Editora Alínea, 2007.