



O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica

Regina Tereza Cestari de Oliveira

Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Av. Tamandaré, 6000, 79117-900, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: reginacestari@hotmail.com

RESUMO. Este artigo analisa as implicações do Plano de Ações Articuladas (PAR), integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), para a gestão democrática da educação básica, no contexto da política educacional brasileira, no período concernente ao segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010). Para tanto, apresentam-se resultados de pesquisa, por meio do exame de fontes documentais, focalizando as ações definidas por municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, na Dimensão Gestão Educacional do PAR. Considera-se que essas ações, em consonância com as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, indicam os limites e possibilidades de construção da gestão democrática da educação básica, dependendo da implementação pelos municípios, no exercício de sua autonomia em âmbito local.

Palavras-chave: política educacional, plano de desenvolvimento da educação, governos subnacionais.

The articulated action plan (par) in municipalities in Mato Grosso do Sul State and its implications for the democratic management of basic education

ABSTRACT. The paper analyzes the implications of the Articulated Action Plan (PAR), a component of the Education Development Plan (PDE), to the democratic management of basic education, within the context of the educational policy, during President Luiz Inácio Lula da Silva's second government term (2007-2010). It presents research findings through the examination of documentary sources, focusing on the actions defined by the municipalities in the state of Mato Grosso do Sul, within PAR's Educational Management Dimension. These actions, in alignment with the guidelines of the plan called All for Education, indicate the limits and possibilities of building a democratic management of basic education, depending on the implementation by the municipalities, as they exercise their autonomy.

Keywords: educational policy, education development plan, subnational governments.

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar as implicações do Plano de Ações Articuladas (PAR), integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), para a gestão da Educação Básica, principalmente para a gestão democrática da educação municipal, no contexto da política educacional brasileira.

Para tanto, apresentam-se resultados de pesquisa¹, sobre as decorrências do PAR para a gestão educacional, em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, com base em fontes documentais constituídas pelos planos de governo, pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e pelos Planos de Ações Articuladas dos municípios, selecionados para estudo.

A pesquisa fundamenta-se no entendimento de que,

Um governo se avalia pela 'direção social' que imprime às suas macropolíticas, pelos contingentes populacionais que ela privilegia ou onera, pelas alternativas que instaura para ulteriores soluções às problemáticas dadas e/ou emergentes (NETTO, 1999, p. 75, grifos do autor).

Segundo essa perspectiva, a análise da política educacional de educação básica implica uma abordagem de feição política de corte social que, conforme Vieira (2001), em geral, envolve direitos sociais, projetos, diretrizes, orçamentos, executores, resultados, impactos, entre outros e deve sempre passar por avaliação, em qualquer lugar e época, constituindo exigência obrigatória quando custeada com recursos pertencentes às sociedades.

Considerando-se que essa análise não pode abstrair ou se esquecer do federalismo como forma

¹Projeto com apoio do CNPq.

de organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889 (CURY, 2006), busca-se, inicialmente, tomando-se como referência a Constituição Federal de 1988, tratar das responsabilidades que esse regime impõe aos entes federados, em matéria de políticas educacionais. Tal abordagem é fundamental para a compreensão das relações mais amplas de implementação dessas políticas em âmbito local.

Gestão de políticas educacionais no Brasil

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 é importante marco na história brasileira, uma vez que estabeleceu direitos políticos, civis e sociais, instituiu a educação como um bem jurídico, individual e coletivo (VIEIRA, 2001) e, conforme o seu Art. 6º, o direito à educação foi declarado como o primeiro direito social². No entanto, como assinala Cury (2007, p. 484) “Tanto quanto um direito, a educação é definida em nosso ordenamento jurídico como dever: direito do cidadão – dever do Estado”. Sendo a educação um dever do Estado, a efetivação desse direito é responsabilidade dos entes federados.

Nunca é demais lembrar que a referida Constituição, ao reconhecer explicitamente a autonomia dos entes federativos³, inclui os municípios como componentes da arquitetura da federação (FARENZENA, 2006). “O reconhecimento dos Municípios como tais representa uma mudança jurídico-política de grande significado” (CURY, 2006, p. 121).

Desse modo, os municípios assumem a responsabilidade de ordenar o seu desenvolvimento social, assim como garantir o bem estar de seus habitantes, mediante execução de políticas públicas que visam à consolidação democrática do Estado. Isso significa que o,

[...] o aperfeiçoamento da máquina administrativa, a redefinição de obrigações e encargos, bem como o estabelecimento de políticas específicas passaram a ser preocupação constante do gestor público municipal (OLIVEIRA, 2009, p. 21).

A mesma Constituição, como expressa Cury (2006), ao optar por um federalismo cooperativo, sob a denominação de regime de colaboração recíproca,

[...] montou um sistema de repartição de competências e de atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo dentro de limites

expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia própria deles (CURY, 2006, p. 121-125).

No que se refere à educação, deixa claro, no Art. 211, que as esferas de governo organizarão seus sistemas de ensino em ‘regime de colaboração’, o que supõe, segundo o autor, “[...] normas e finalidades gerais, mediante competências privativas, concorrentes e comuns” (CURY, 2006, p.125).

Assim, após o arranjo institucional com as deliberações da Constituição Federal, a gestão de políticas públicas no Brasil, é uma atribuição dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, com suas características diferenciais e com suas responsabilidades específicas. Nesse sentido, cabe aos municípios, na condição de entes federados, a oferta de matrículas, prioritariamente no ‘ensino fundamental’ e na ‘educação infantil’ (BRASIL, 1988).

Não se pode deixar de assinalar que as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais com autonomia política e fiscal, que se expressa, conforme o Art. 29, na elaboração da Lei Orgânica votada e promulgada pela Câmara Municipal, entre outros preceitos estabelecidos na Constituição (BRASIL, 1988) e estabeleçam sua própria agenda na área social, independente da agenda do Executivo federal (ARRETCHE, 2004).

As incumbências dos entes federativos em matéria de educação foram definidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394⁴, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 20 de dezembro de 1996. Essa Lei reitera o regime de colaboração como uma das diretrizes de organização dos sistemas de ensino, reforçando, inclusive, a autonomia dos sistemas municipais (FARENZENA, 2006), assim como reafirma os princípios estabelecidos na Constituição Federal, entre outros, “[...] gestão democrática do ensino público na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino”⁵ (BRASIL, 1996, p. 6).

É importante destacar que a gestão democrática incorporada como princípio pela Constituição Federal resulta das pressões populares, concebida como parte do projeto de luta da sociedade civil organizada contra a ditadura militar (1964-1985), na construção das liberdades democráticas para o conjunto da sociedade brasileira.

⁴De acordo com redação dada pela Lei nº 11.274 de 2006, ao Art. 32 da LDB “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão” (BRASIL, 2006, p. 1).

⁵O Art. 14 da LDB define que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes elementos: I. “[...] participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”; II. “[...] participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996, p. 6).

²São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 671).

³Conforme o Art. 18 “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 680).

Ao longo da década de 1990, especialmente no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para a provisão de serviços sociais foi significativamente alterada. Exemplo disso é que,

[...] a totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios, assim como se operou uma significativa municipalização da oferta de matrículas no ensino fundamental (ARRETCHE, 2002, p. 31-32).

Há de se considerar, no entanto, como adverte Azevedo (2002), que se trata de descentralização que pode ser categorizada como 'economicista-instrumental'. Segundo esse ponto de vista,

[...] os processos 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 (AZEVEDO, 2002, p. 55).

As perspectivas descentralizadoras para a gestão pública, que coincidiram com a expansão do ideário neoliberal (ADRIÃO; GARCIA, 2008), articulado ao processo de mundialização do capital em curso, estão presentes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), elaborado durante o primeiro mandato do referido governo (1995-1998), pelo então Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), na gestão de Luis Carlos Bresser Pereira. Esse Plano apresenta a proposta de substituição no padrão burocrático de gestão pública, pela introdução do que se denominou administração pública gerencial (BRESSER PEREIRA, 1998), indicada como solução para os problemas de clientelismo, burocratismo e patrimonialismo⁶.

Nesse formato de gestão das políticas públicas, um conjunto de mudanças nas políticas educacionais foi efetivado e se materializou tanto na descentralização das formulações do Poder Executivo central para execução pelos governos subnacionais, como nas parcerias entre os sistemas públicos de educação com instituições consideradas públicas não estatais (PERONI, 2008).

Assim, as políticas educacionais implantadas a partir dos anos de 1990 apresentam a gestão educacional como eixo fundamental das reformas⁷,

com vistas a promover uma educação de qualidade para todos e trazem como instrumento fundamental de modernização da gestão pública, o modelo de planejamento estratégico. Nesse modelo, entre os principais projetos para a gestão da educação básica, destacam-se o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), integrante do Fundo de Desenvolvimento da Escola Básica (FUNDESCOLA), que estabeleceu a adoção de uma modalidade de planejamento escolar e o Planejamento Estratégico das Secretarias de Educação (PES), financiados, por sua vez, pelo Banco Mundial implantados no governo Fernando Henrique Cardoso (SCAFF, 2006).

Esses projetos foram desenvolvidos, também, na primeira gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2006). Na segunda gestão do mesmo presidente (2007-2010), entre os novos mecanismos de indução de políticas, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), uma das prioridades do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 (BRASIL, 2007a)⁸, foi incorporado à política educacional brasileira, compreendendo, entre outros, o Plano de Desenvolvimento da Escola, agora chamado PDE-Escola⁹ e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

A análise das implicações do PAR para a gestão democrática da educação básica requer a discussão desse Plano, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), instituído no governo Lula da Silva, que será apresentado na seção seguinte.

O PDE no governo Lula

A mensagem do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito para o período 2003-2007, no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 assinala que "A essência deste Plano Plurianual é fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento" (BRASIL, 2003, p. 5) e indica que o governo adotou a justiça social como marco doutrinário.

No PPA 2008 - 2011, elaborado a partir da experiência do primeiro mandato (BRASIL, 2007a), o presidente afirma:

O Plano Plurianual que apresento ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira responde ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais (BRASIL, 2007a, p. 1).

condicionar seus empréstimos à adesão dos Países aos princípios defendidos naquela Conferência" (SCAFF, 2006, p. 164).

⁸Cabe lembrar que o PPA é um dos documentos de planejamento previsto na Constituição Federal de 1988, que organiza os objetivos, diretrizes e metas da administração Pública Federal (APF) para o período de quatro anos e deve orientar os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais (BRASIL, 2007a).

⁹O Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE escola foi instituído pela Portaria normativa do Ministério da Educação, n° 27, de 21 de junho de 2007 (BRASIL, 2007d).

⁶Entende-se, conforme Dourado (2002, p. 247), Estado patrimonial "[...] como espaço de prevalência dos privilégios, mediados pela égide clientelística, em detrimento do Estado de direito".

⁷Pode-se dizer que essas reformas seguiram, principalmente, as recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, financiada pela Organização das Nações Unidas (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial "[...] órgãos que passaram a

Para tal intento, conforme consta no documento, o Plano organiza as ações do Governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade, assim como estabelece as metas e as prioridades a serem cumpridas pelo mesmo plano, esclarecendo que ao mesmo tempo são referências ao setor privado (BRASIL, 2007a, p.1). Nessa direção, com o objetivo de impulsionar a estratégia de desenvolvimento definida, o governo focaliza a combinação de três agendas prioritárias: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social, sob o argumento de que,

A competitividade econômica, a equidade social e o desempenho cidadão são simultaneamente impactados pela educação. A educação de qualidade representa, portanto, um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza (BRASIL, 2007a, p. 16).

Como se verifica, o Plano de Desenvolvimento da Educação é parte da agenda estratégica e, segundo o governo, “[...] reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007a, p. 18)¹⁰.

No que concerne à educação básica, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, tornou-se a referência principal de mensuração de qualidade de ensino. O PPA 2008-2011 apregoa, inclusive, que o atendimento por meio da cooperação técnica e financeira da União, Estados, Municípios e escolas será redirecionado, de modo prioritário, às unidades da federação e escolas com os menores Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O documento oficial esclarece que

O IDEB com dados sobre fluxo escolar combinado com o desempenho dos alunos permitirá a pais, comunidades, escolas, Municípios e Estados acompanharem o desempenho das escolas, ao mesmo tempo em que fixará metas de curto, médio e longo prazo para a melhoria da qualidade da educação básica. Como meta de longo prazo espera-se que o IDEB nacional atinja o índice 6 para os anos iniciais do ensino fundamental até 2021 - índice médio atual para países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Atualmente, a educação básica brasileira tem uma média de 3,8 pontos, para os anos iniciais do ensino fundamental; 3,5, para os anos finais do ensino fundamental e 3,4, para o ensino médio, em uma escala de 0 a 10 algarismos (BRASIL, 2007a, p. 17).

É nessa conjuntura que o PDE foi lançado pelo Ministério da Educação (MEC), em 24 de abril de 2007, ao mesmo tempo que a promulgação do Decreto n. 6.094 instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, dispositivo legal que põe em vigência o PDE. Segundo esse Decreto (Art. 1º) o,

Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007b, p. 1).

Atente-se para o fato de, no entanto, o PDE ter sido difundido em consonância com o ideal de educação de qualidade, que se traduz em indicadores mensuráveis obtidos por meio de avaliações externas, defendido pelo ‘Todos pela Educação’ (SHIROMA et al., 2011), organizado a partir do empresariado brasileiro¹¹. Nesse sentido, a recepção ao PDE, esclarece Saviani (2009), foi favorável por parte da opinião pública e contou com ampla divulgação na imprensa, sendo que o principal aspecto responsável pela repercussão positiva refere-se à questão da qualidade de ensino. No entanto, alerta o autor, a lógica que embasa a proposta do Compromisso Todos pela Educação pode ser traduzida como uma espécie de ‘pedagogia de resultados’. Em suas palavras,

[...] o governo equipa-se com instrumento de avaliação de produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas.

É, pois, uma lógica de mercado que se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas ‘pedagogia das competências’ e da ‘qualidade total’. Esta, assim como nas empresas, visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável [...] (SAVIANI, 2009, p. 30-31).

Segundo a ótica governamental, o PDE é um plano executivo, constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização, assim como medidas de apoio e de infraestrutura e constituído de 30 ações, sendo 17 para a Educação Básica; cinco (5) ações para a

¹⁰Com a implementação do PDE o governo federal assevera que “A União aplicará, em educação, no período do PPA, cerca de 26,8% das receitas oriundas de impostos, representando aproximadamente 35,7 bilhões a mais do que o mínimo constitucional exigido” (BRASIL, 2007a, p. 18).

¹¹De acordo com o site, seus principais integrantes são o Grupo Gerda, o Grupo Suzano, o Banco Itaú, o Banco Bradesco, o Instituto Unibanco, e os parceiros como as Organizações Globo e o Instituto Ayrton Senna. “O Todos pela Educação é um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos que tem como objetivo comum contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012).

Educação Superior; sete (7) ações para as modalidades de ensino; e uma ação (estágio) simultaneamente referente ao ensino médio, educação tecnológica e profissional e educação superior (BRASIL, 2007c).

Conforme, ainda, o Decreto n. 6.094, em seu Art. 5º, cada ente federativo que adere ao Plano de Metas 'Compromisso Todos pela Educação', de forma voluntária, assume a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, conforme o Art. 3º,

[...] a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) (BRASIL, 2007b, p. 3).

A adesão ao Compromisso por parte dos governos subnacionais exige a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), um dos programas constituintes do PDE, definido no Art. 9º, como,

[...] o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes (BRASIL, 2007b, p. 4).

É considerado um plano de cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

Nessa concepção, o PAR tem caráter plurianual, construído com o auxílio da equipe técnica do MEC, fundamentado em diagnóstico que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vistas à melhoria da qualidade da educação básica e com base nas seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007b). Cada dimensão é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos que serão pontuados segundo critérios, cuja descrição corresponde a quatro níveis, conforme Figura 1 (BRASIL, 2008).

Os recursos a serem transferidos aos municípios por parte da União estão condicionados ao cumprimento das metas e ao das exigências constantes das condições para adesão ao Compromisso¹². Pode-se

¹²Segundo informações do site do MEC, todos os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios assinaram o Termo de adesão ao Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2008).

afirmar que esse processo se caracteriza como transferência de responsabilidade para as pontas das esferas governamentais, no caso, os municípios, que, marcados por desigualdades econômicas, sociais e administrativas, de modo geral, pouco aparelhados e desprovidos de recursos, na melhor das hipóteses, buscam responder às demandas educacionais por acesso e qualidade (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

Pontuação	Crterios
4	A descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para este indicador não serão necessárias ações imediatas.
3	A descrição aponta uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos do que negativos, ou seja, são desenvolvidas, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.
2	A descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas a estas; poderão contar com o apoio técnico e ou financeiro do MEC.
1	A descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com o apoio técnico e ou financeiro do MEC.

Figura 1. Critérios de pontuação no PAR.

Fonte: Quadro elaborado para este artigo (BRASIL, 2008).

A partir do exposto, na próxima seção, analisam-se os dados da pesquisa desenvolvida sobre as implicações do PAR para a gestão da educação básica, em municípios-sul-mato-grossenses.

O PAR em municípios de Mato Grosso do Sul

A pesquisa em pauta estabeleceu como foco a seleção de municípios do Estado de Mato Grosso do Sul¹³ acima de 50.000 habitantes¹⁴, totalizando os cinco municípios mais populosos do estado. Estes, por sua vez, estão localizados em diferentes regiões do estado, conforme Figura 2.

Desses municípios, somente na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande (capital do estado), o IDEB apresenta-se em 2007, acima da média nacional, ou seja, 4,2 nos anos iniciais e 3,8 nos anos finais do ensino fundamental (INEP, 2010).

Os dados levantados nesses municípios mostraram que todos aderiram, em 2007, ao Compromisso proposto pelo governo federal e indicaram as ações referentes às quatro dimensões, conforme as orientações do MEC, para a elaboração do PAR.

¹³O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado, a partir da divisão do estado de Mato Grosso, no governo do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), por meio da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977. A instalação do Governo Estadual de Mato Grosso do Sul ocorreu em primeiro de janeiro de 1979. Situa-se na Região Centro-Oeste e faz fronteira, a sudoeste, com as Repúblicas do Paraguai e da Bolívia; a Sudeste, com os Estados de Minas Gerais e São Paulo; ao Sul, com o Paraná; e, ao norte, com Mato Grosso e Goiás. Possui 78 municípios distribuídos em área de 357.124, 962 Km² e conta com uma população, estimada em 2007, de 2.265.274 habitantes, conforme o IBGE. Em 2010 a população atingiu 2.404.256 habitantes (IBGE, 2010b).

¹⁴Cabe esclarecer que além de Campo Grande, capital do estado (com 31,99% da população estadual), mais quatro cidades (Dourados com 8,04%), Corumbá (com 4,21%), Três Lagoas (com 3,79%) e Ponta Porã (com 3,22%), todos os demais municípios têm menos de 50.000 habitantes (IBGE, 2010a).

Município	Localização	População Estimada 2007/IBGE	População 2010/IBGE	IDEB (2007) Anos Iniciais do E.F	IDEB (2007) Anos Finais do E.F
Campo Grande	Região centro oeste do estado	724.524 habitantes	766.461 habitantes	5,1	4,5
Dourados	Sul do estado	181.869 habitantes	191.638 habitantes	4,1	3,5
Corumbá	Noroeste do estado, fronteira com a Bolívia.	96.373 habitantes	102.209 habitantes	3,4	3,0
Três Lagoas	Extremo leste do estado	85.914 habitantes	98.311 habitantes	4,0	3,4
Ponta Porã	Oeste do estado, na fronteira com o Paraguai.	72.207 habitantes	76.944 habitantes	4,0	3,7

Figura 2. Municípios de Mato Grosso do Sul selecionados para investigação.

Fonte: Quadro elaborado para este artigo (IBGE, 2010a e b; INEP, 2010).

No âmbito da Dimensão 1 - Gestão Educacional, os municípios definiram na Área 1 - 'Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino', demandas e ações, conforme os indicadores explicitados na Figura 3.

Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1) Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)
	2) Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	3) Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar - CAE
	4) Existência de Projeto pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos: de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola
	5) Critérios para escolha da Direção Escolar
	6) Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)
	7) Plano de Carreira para o magistério
	8) Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação
	9) Plano de Carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar

Figura 3. Dimensão 1- Gestão Educacional.

Fonte: Brasil (2008).

Esses indicadores estão relacionados às (28) diretrizes orientadoras estabelecidas no Plano de Metas, destacando-se, entre elas:

XVI envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas especificidades de cada escola;

XVIII fixar regras claras, considerados mérito e

desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XX acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXV fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo aprimoramento das ações e consecução das metas do compromisso (BRASIL, 2007b).

Concorda-se com Camini (2009) que essas diretrizes inspiram a gestão democrática dos sistemas de ensino, envolvendo as dimensões de acesso, permanência e garantia de educação de qualidade, na medida em que sugerem a necessidade de abertura à participação por meio da,

[...] garantia da existência de Conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil, tanto na construção de políticas quanto de controle social, indicando a necessidade de transparência na gestão dos recursos públicos destinados à educação (CAMINI, 2009, p. 145).

Na Área 1 da Dimensão Gestão Educacional, verifica-se no PAR, elaborado pelo município de Campo Grande (2007), que o mesmo plano priorizou o Indicador 1 - Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE) e definiu como demanda para a Rede municipal 'Implantação de 87 CE', embora se justifique "[...] complementando as atribuições da APM nos aspectos consultivo e mobilizador" (CAMPO GRANDE, 2007, s.p)¹⁵.

Ao acatar o mesmo Indicador, o município de Ponta Porã (2007, s.p) definiu pela "[...] Implantação dos conselhos escolares em 23 escolas da rede municipal (Urbana e Rural), exceto 2 escolas indígenas", sob a justificativa de que "[...] Não existe o Conselho Escolar; a SME sugere, orienta e mobiliza a implantação de conselhos escolares". Além disso, atendendo o Indicador 2 - 'Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação', decidiu implementar o Conselho Municipal de Educação, sob o argumento de que

¹⁵Registra-se que os conselhos escolares em Campo Grande foram implantados pelo Decreto Municipal nº 10.900 de 13 de julho de 2009 (CAMPO GRANDE, 2009).

“[...] Existe a Lei da Criação do CME, faltando a designação dos membros” (PONTA PORÃ, 2007, s.p).

Na mesma Área de atuação, observa-se que os municípios de Corumbá, Dourados, Ponta Porã e Três Lagoas, seguindo o Indicador 4 – ‘Existência de Projeto pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos: de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola’, apresentaram como demanda para as redes municipais “[...] Promover a implantação do PP nas escolas da rede, considerando as particularidades de cada estabelecimento de ensino” (BRASIL, 2008, p. 15), apesar de Corumbá (2007, s.p) afirmar com a ‘maioria’ dos professores; de Dourados (2007, s.p) justificar que não há comprometimento de todos os segmentos, embora sejam ‘convocados’ a participar da elaboração do Projeto Pedagógico; de Ponta Porã (2007, s.p) argumentar que “Do total de 25 escolas da rede municipal, 23 possuem proposta pedagógica, exceto 2 escolas indígenas [...]”; e Três Lagoas (2007, s.p), por sua vez, concordar que “a descrição atende plenamente o critério”.

Observa-se, também, que o município de Dourados (2007, s.p), acompanhando o Indicador 5 – ‘Critérios para escolha da Direção Escolar’, resolveu reestruturar os critérios para escolha da direção escolar, sob a justificativa de que ‘Existe publicação legal, é de conhecimento de todos, leva em consideração a experiência educacional’.

Ainda, os municípios de Corumbá (2007), Dourados (2007) e Três Lagoas (2007) apontaram no PAR como demanda a ‘Implantação e implementação do PME’, atendendo o Indicador 6 – “Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE)” (BRASIL, 2008, p. 16).

O município de Três Lagoas (2007, s.p), por seu lado, único dos municípios selecionados, que, à época, não tinha Sistema Municipal de Ensino (SME), não decidiu, no momento da elaboração do PAR, pela sua criação e pela implantação do Conselho Municipal de Educação¹⁶.

Isso pode se explicar pelo fato de a criação do SME implicar

[...] uma opção política que exige dos responsáveis pela educação local assumirem a inteira responsabilidade da organização e da explicitação das

estruturas, dos fins e valores da educação local. É uma decisão exigente em competência técnica e compromisso político com a educação de qualidade e com o envolvimento dos educadores e dos cidadãos (WERLE et al., 2008, p. 85).

Acresce-se que essa decisão político-pedagógica requer a intervenção em processos de administração da educação, nos quais prevaleciam, muitas vezes, o clientelismo e o autoritarismo e também exige “[...] a existência de uma proposta pedagógica ou o esforço de ‘empreender, construir um projeto de educação’” (WERLE et al., 2008, p. 84, grifos dos autores).

Entende-se que a gestão democrática da educação, conforme estudos de Cury (2007, p. 494), expressa,

[...] um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática. Por isso a gestão democrática é a gestão de uma administração concreta.

Ou seja, argumenta o autor,

[...] porque o concreto (cum crescere, do latim, é crescer com) é o nasce com e que cresce com o outro. Esse caráter genitor é o horizonte de uma nova cidadania em nosso país, em nossos sistemas de ensino, em nossas instituições escolares (CURY, 2007, p. 494).

Segundo esse entendimento, a participação é condição para a gestão democrática, no sentido de dar parte e ter parte (CURY, 2000), destacando-se como um dos mecanismos que expressam essa participação, a elaboração coletiva do projeto pedagógico, envolvendo os diferentes segmentos representativos da escola.

Outro mecanismo é a instituição de conselhos deliberativos e consultivos, entendendo que estes, embora com contradições intrínsecas, são importantes espaços públicos de mediação entre Estado e sociedade, com potencial para exercer função de acompanhamento e controle social. Também são importantes os Conselhos Escolares, concordando com os termos de Cury (2000, p. 51-60), na medida em que a eles “[...] cabe aprofundar a busca da qualidade dos estabelecimentos e palmear o caminho que vai da comunidade à escola e vice-versa”. Grande valor têm os Conselhos de Educação uma vez que “Neles torna-se possível a (re) entrada da sociedade civil no âmbito dos governos a fim de fiscalizá-los e mesmo controlá-los”. A eles compete “[...] trilhar a via de mão dupla que vai do Estado à Sociedade”. Os conselhos, com essas características, possibilitam¹⁷ construir a gestão democrática da educação.

¹⁶É preciso mencionar que o município instituiu, posteriormente, o Sistema Municipal de Ensino e o Conselho Municipal de Educação, por meio da Lei n° 2.443, de 4 de maio de 2010 (TRÊS LAGOAS, 2010a) e estabeleceu a composição do Conselho Municipal de Educação pela Lei n° 2.450, de 22 de junho de 2010 (TRÊS LAGOAS, 2010b).

¹⁷“Possibilitar, portanto, não é assegurar. Possibilitar implica estabelecer, instituir, fundar; exige olhar inquisidor, que busca a forma de instaurar, desenvolver, retomar, reinventar procedimentos democráticos” (WERLE et al., 2008, p. 81).

A existência desses conselhos, portanto, pode significar controle social da administração pública que, como forma de ação democrática, representa um dos elementos mais importantes da democracia, entendendo-se que esta não constitui um estágio, ela constitui um processo (VIEIRA, 2001).

A compreensão de democracia, nessa perspectiva, indica que o estabelecimento desse controle social depende da pluralidade representativa que deve caracterizar esses conselhos, de modo que se superem as escolhas personalistas, o apadrinhamento e clientelismo político, assim como a predominância de indicados pelo executivo local (WERLE et al., 2008). Em outros termos, isso exige o mais ativo envolvimento dos grupos sociais (MÉSZÁROS, 1987) e apropriação coletiva das questões educacionais, associada ao compromisso com os valores de uma sociedade assentada em bases democráticas.

Considerações finais

Buscou-se neste artigo analisar as implicações do Plano de Ações Articuladas (PAR), uma das ações do PDE, parte integrante da política educacional do governo Lula, para a gestão da educação básica em municípios localizados no estado de Mato Grosso do Sul.

Verificou-se que esses municípios aderiram ao Compromisso Todos pela Educação em 2007 e iniciaram a elaboração do PAR, seguindo os Indicadores relacionados nas Áreas correspondentes às quatro dimensões e estabelecidos, previamente, pelo MEC.

Os dados da pesquisa documental sobre as ações definidas pelos municípios sul-mato-grossenses, na Área 1 – ‘Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino’ da Dimensão Gestão Educacional do PAR – mostram que esses municípios indicaram mecanismos de acompanhamento e participação, considerados fundamentais para a gestão democrática da educação, entre eles, o acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (Corumbá, Dourados e Três Lagoas); a criação do Conselho Municipal de Educação (Ponta Porã) e de conselhos escolares (Campo Grande e Ponta Porã), assim como a elaboração e discussão de projeto pedagógico, com envolvimento dos professores (Corumbá, Dourados e Ponta Porã).

É preciso considerar que, se de um lado, as demandas instituídas no PAR pelos municípios, diante das responsabilidades específicas que o regime federativo impõe em matéria de política educacional, podem ser de caráter formal, como alertam Adrião e

Garcia (2008), no sentido de cumprir exigências legais, principalmente, se deslocados da realidade social ou de um projeto de educação, de outro, a execução dessas demandas, poderá promover o alargamento dos espaços públicos, com a criação de canais, neste caso, os conselhos, e possibilitar a participação dos diferentes segmentos representativos da sociedade civil na gestão pública.

Nesse sentido, a atuação tanto dos conselhos escolares, como dos conselhos de educação, implica ir além do acompanhamento dos resultados do IDEB das escolas, no sentido de ultrapassar a lógica da ‘pedagogia dos resultados’ e priorizar a qualidade da educação básica, que leve em conta o resultado de um trabalho pedagógico na aprendizagem dos alunos (SAVIANI, 2009).

As demandas instituídas nos Planos de Ações Articuladas, em outras palavras, na medida em que forem implementadas, podem reafirmar as estruturas e relações de poder, ou conduzir para a democratização da gestão da educação básica, na perspectiva da gestão de uma administração concreta, como afirma Cury (2007), dependendo da agenda social definida por cada município, no exercício de sua autonomia atribuída pela Constituição Federal de 1988, de suas condições estruturais, de como cada um incorpora, em âmbito local, as políticas do governo central, de sua capacidade de organizar e gerir o seu sistema de ensino e de como planeja, define e executa a sua política educacional, no contexto federativo e no das relações sociais vigentes.

Referências

- ADRIÃO, T; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, 2008.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- AZEVEDO, J. M. L. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 49-71, 2002.
- BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília 5 out., 1988. Disponível em: <www.biblio.juridicas.unam.mx/librs/4>. Acesso em: 20 abr. 2012.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 dez., 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp>. Acesso em: 25 fev. 2012.

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 5 jul. 2010.
- BRASIL. Lei nº 11.274 de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**. Brasília, 7 fev., 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008 – 2011**: projeto de lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007a. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 21 abr. 2012.
- BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03>. Acesso em: 25 fev. 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007c.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria normativa nº 27, de 21 de junho de 2007. Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE escola. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 dez., 2007d.
- BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Instrumento de campo**. Brasília, 2008.
- BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, s/v, n. 45, p. 49-95, 1998.
- CAMINI, L. **A Gestão Educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 2009. 294f. Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- CAMPO GRANDE (Município). **Relatório Público do Município Campo Grande**, 2007. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2010.
- CAMPO GRANDE (Município). Decreto nº 10.900 de 13 de julho 2009. Dispõe sobre a Implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande. **Diário Oficial de Campo Grande-MS**, 14 set., 2009.
- CORUMBÁ (Município). **Relatório Público do Município Corumbá**, 2007. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2010.
- CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.
- CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro, 2006. p. 113-129.
- CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 483-495, 2007.
- DOURADO, L. F. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 234-252, 2002.
- DOURADOS (Município). **Relatório Público do Município Dourados**, 2007. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2010.
- FARENZENA, N. Descentralização e federalismo: Algumas implicações para as responsabilidades (inter) governamentais no financiamento da educação brasileira. In: PERONI, V; BAZZO, V; PEGORARO, L. (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 49-58.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estatistica/populacao/estimativa>. Acesso em: 5 jun. 2010a.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo IBGE**. Disponível em: <www.censoibge.br/dados_divulgados>. Acesso em: 5 nov. 2010b.
- INEP-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 5 jun. 2010.
- MÉSZÁROS, I. **A necessidade do controle social**. São Paulo: Ensaio, 1987.
- NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 75-89.
- OLIVEIRA, D. A. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 15-29.
- PERONI, V. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 110-127.
- PONTA PORÁ (Município). **Relatório público do município Ponta Porá**, 2007. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2010.
- SAVIANI, D. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.
- SCAFF, E. A. S. **Planejamento da educação e cooperação internacional**: uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola. 2006. 255f. Tese (Doutorado

em Educação)-Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2006.

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das 'almas' pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/institucional>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

TRÊS LAGOAS (Município). Relatório Público do Município Três Lagoas, 2007. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

TRÊS LAGOAS (Município). Lei n° 2.443, de 04 de maio de 2010. Dispõe sobre a instituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul**, de 12 de maio de 2010. Mato Grosso do Sul, 2010a.

TRÊS LAGOAS (Município). Lei n° 2.450, de 22 de junho de 2010. Estabelece a composição do Conselho

Municipal de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul**, de 23 de junho de 2010. Mato Grosso do Sul, 2010b.

VIEIRA, E. As políticas e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 9-29, 2001.

WERLE, F. O.; THUM, A. B.; ANDRADE, A. C. O sistema municipal de ensino e suas implicações para a atuação do conselho municipal de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n. 1, p. 79-109, 2008.

Received on June 11, 2012.

Accepted on August 20, 2012.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.