

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO DE 2003 A 2010: SIGNIFICADOS E DIMENSÕES

Marcelo Soares Pereira da Silva
Universidade Federal de Uberlândia (UFU) - Brasil
marcelospsilva@hotmail.com¹

Resumo

Este trabalho analisa o Plano de Ações Articuladas (PAR) no contexto das políticas educacionais implementadas no Brasil no período de 2003 a 2010. Para tanto problematiza os contornos e o legado deixado pelos governos Lula nesse período, situa o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e, no seu âmbito, o Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação, que passaram a ser os balizadores de várias ações, programas e projetos implementados na educação básica, em especial do PAR. Em seguida destaca as diretrizes que orientam o PAR de modo a apreender seus contornos, significados e dimensões, especialmente frente à perspectiva do planejamento estratégico, o modelo de gestão do governo eletrônico e a construção do regime de colaboração e do sistema nacional de educação no contexto brasileiro.

Palavras chave:

Política Educacional; Plano de Ações Articuladas; Planejamento Educacional

O Plano de Ações Articuladas (PAR) assumiu um papel central na formulação e condução das políticas educacionais no período de 2003 a 2010. Concebido no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e, dentro deste, o Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação, compreender seus significados e dimensões que o PAR traz é de fundamental importância, especialmente no momento em que, por um lado, se aprofunda os debates e propostas em torno do regime de colaboração e da construção do sistema nacional de educação e, por outro, se busca avançar na definição e implementação de políticas que contribuam na consolidação de uma educação pública, de qualidade, socialmente referenciada.

¹ Pesquisa com apoio financeiro de FAPEMIG e CAPES.

Adentremos, pois, às políticas educacionais nos governos de Lula da Silva no período de 2003 a 2010.

As políticas educacionais no contexto dos governos Lula (2003-2010)

Em 2003 chegou à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, dando início a um ciclo de governo que se encerrou em 2010, após a conclusão de seu segundo mandato à frente do executivo federal. Portanto, foram dois mandatos de governo Lula após outros oito anos do governo capitaneado por Fernando Henrique Cardoso (FHC).

A vitória do candidato de oposição Luiz Inácio Lula Silva no pleito de 2002 trazia consigo a expectativa de diferentes setores da sociedade brasileira e do campo educacional de que importantes mudanças ocorreriam nas políticas públicas e do papel e atuação do Estado na sociedade. De um lado, essas expectativas giravam no sentido de que haveria uma ruptura com o ideário neoliberal e a concepção gerencialista que sustentava a nova gestão pública e orientava as políticas econômicas e sociais nos governos anteriores. De outro, havia os receios quanto às possíveis mudanças que poderiam significar rupturas e quebras de contrato que gerassem profunda instabilidade política, institucional e econômica.

Em boa medida, a Carta ao Povo Brasileiro de 2002 foi um marco importante para o candidato Lula sinalizar para diferentes setores nacionais e internacionais que, mudanças haveria, sim, porém essas mudanças não significariam nem rupturas apressadas nem quebras de contratos firmados. E esta parece ter sido a condução dada por Lula ao longo de seus oito anos à frente da Presidência da República. Nesse sentido, Marques e Mendes (2007, p.2) apresentam a seguinte síntese quando analisam o primeiro mandato do governo Lula:

O governo Lula manteve os juros atrelados às metas de inflação (o que provocou sua permanência em níveis extremamente elevados); aprofundou o esforço de geração de superávit primário com vista ao pagamento do serviço da dívida e comandou um crescimento pífio e errático da economia, fundado principalmente nas exportações do *agribusiness*. Foi nos seus três primeiros de gestão que as cinco maiores instituições bancárias auferiram um lucro de 26%, superior ao ocorrido nos oito anos de seu antecessor.

Também no campo da gestão do estado análises vem mostrar que não teria havido rupturas conceituais e organizacionais substantivas. Abrucio (2007, p. 77), se referindo ao primeiro mandato do governo Lula, apresenta a seguinte análise:

O governo Lula continuou uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro, particularmente no reforço de algumas carreiras, no campo do governo eletrônico e na nova moldagem que deu à Controladoria Geral da União, hoje um importante instrumento no combate à ineficiência e à corrupção. Além disso, aproveitou sua inspiração na democracia participativa para discutir mais e melhor o PPA com a sociedade, em várias partes do Brasil, realizando um avanço no campo do planejamento. Só que a experiência petista no plano local, com vários casos de sucesso, tem sido menos aproveitada do que se esperava, infelizmente. Claro que é difícil avaliar um período governamental que ainda não acabou, mas alguns pontos podem ser ressaltados.

Alguns analistas, como Couto (2011) vêm apontando conquistas importantes alcançadas nesse período. Dentre elas destacam-se o crescimento econômico com a ampliação das relações comerciais internacionais; a incorporação de vários setores sociais no contexto do mercado consumidor interno; as melhorias alcançadas nas vias destinadas a transporte terrestre; a evolução positiva na taxa de empregos formais; a significativa recuperação do poder de compra do salário mínimo; a evolução constante de crescimento do PIB brasileiro; a evolução positiva no orçamento para a área da educação acompanhada da ampliação de vagas na educação superior e tecnológica, inclusive com a expansão das respectivas redes de ensino. Em artigo publicado recentemente Couto (2011, p.2) apresenta a seguinte síntese:

Já as mudanças promovidas por Lula são atinentes à considerável inflexão que teve, durante seu governo, a distribuição de renda e o peso relativo das classes sociais. A redução da desigualdade social apontada por diversos estudiosos do tema, como Marcelo Neri, ocorreu sem o impacto redistributivo automático que o fim da alta inflação teve poucos anos antes, graças ao Plano Real de Fernando Henrique Cardoso. O que houve com Lula foi política pública de efeito diretamente redistributivo, transferindo riqueza dos setores mais aquinhoados aos menos afluentes. Isto decorreu não apenas da expansão e aprofundamento das políticas de transferência direta de renda aos mais pobres, como o Bolsa Família, mas da elevação real do salário mínimo e do aumento dos empregos formais. Criou-se um novo arco de interessados e, conseqüentemente, um novo regime de políticas públicas nesse campo, o que tornará difícil sua reversão por futuros governos, mesmo que do campo conservador.

Um desdobramento desta política pública foi a ascensão de um grande contingente dos mais pobres à assim chamada “classe C”, ou a baixa classe média. Nisto, Lula novamente se diferenciou de Vargas, pois não apenas estabeleceu a regulação necessária para absorver as novas classes emergentes geradas pelo próprio desenvolvimento do país, mas alavancou a própria ascensão de classe. Vê-se aqui o desdobramento nas políticas públicas, e em suas consequências sociais, da inflexão na disputa pelas posições de poder causada pelo processo de circulação de elites. Como dificilmente futuras administrações terão como reverter este quadro, que deve se aprofundar durante a gestão de Dilma Rousseff, talvez esteja aí o mais importante dos legados da “era Lula” para a sua posteridade.

No campo das políticas educacionais, no primeiro mandato do governo Lula importantes mudanças foram implementadas, dentre elas algumas merecem destaque.

O incremento dado à educação a distância no âmbito das instituições públicas de ensino superior. Esse caminho foi apontado no governo de FHC, no entanto, foi no governo Lula que se conseguiu definir uma estratégia para a efetiva inserção dessa modalidade de ensino nas universidades públicas. Por meio dos editais para fomentar e induzir a constituição do chamado Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), o MEC conseguiu fazer com que essas universidades, ainda que com críticas e resistências internas, por meio de diferentes grupos e setores nelas existentes, respondessem a esses editais e passassem a desenvolver ações de formação em nível superior na modalidade da EAD.

No que se refere à educação básica, especificamente, cumpre ressaltar algumas ações e programas importantes que foram desencadeados pelo Ministério da Educação. Nesse sentido, a alteração promovida na LDB com a ampliação do ensino fundamental para nove anos e consequente inclusão da criança de 6 anos nesta etapa da escolarização desencadeou inúmeras iniciativas por parte do MEC, de modo a assegurar que o governo federal pudesse disponibilizar diretrizes, orientações e recomendações técnicas e pedagógicas para as redes públicas de ensino no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que teriam até o ano de 2010 para concluir o processo de transformação do ensino fundamental de duração de 8 anos para 9 anos.

Ao mesmo tempo, o MEC teve um papel fundamental na condução dos processos de estudos, debates e formulações que culminaram na aprovação da Lei N°. 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou a Fundo Nacional para a

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Profissional do Magistério (FUNDEB).

No segundo mandato do governo Lula, agora já sob a égide Plano de Desenvolvimento da Educação e do Decreto 6.094/2007 que instituiu o PAR, a educação básica continuou recebendo grande ênfase, fosse por meio da continuidade das ações e programas iniciados no período anterior, fosse por meio da implementação de novos programas como o Pro-Infância, o Programa Caminho da Escola, a ampliação do Programa Nacional do Livro Didático e do Programa Nacional Biblioteca na Escola, dentre outros, porém todos, agora, sob a orientação mais geral do PDE, que se constituiu num marco fundamental para definição e condução das políticas educacionais capitaneadas pelo governo federal.

O PDE foi apresentado como esforço de articulação de um conjunto de ações e programas, que abrangem as diferentes distintas etapas, níveis e modalidades de ensino, na perspectiva de se construir uma ação governamental cada vez mais integrada e articulada, a partir de uma *visão sistêmica* e de longo prazo da educação. Ao preconizar o princípio desse tipo de visão para o enfrentamento e tratamento das questões do campo educacional, o MEC sinalizava para uma ruptura com aquelas visões fragmentadas que tendem a pensar a educação a partir do que é por ele definido como “falsas oposições”, como, qualidade x quantidade; diversidade x unidade; educação básica x educação superior; formação humana x formação profissional, dentre outras. Eis como essa *visão sistêmica* é sintetizada pelo MEC documento intitulado: *Razões princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação* (p.9-10)

O PDE procura superar essas falsas oposições por meio de uma visão sistêmica da educação. Com isso, pretende-se destacar que a educação, como processo de socialização e individuação voltado para a autonomia, não pode ser artificialmente segmentada, de acordo com a conveniência administrativa ou fiscal. Ao contrário, tem de ser tratada com unidade, da creche à pós-graduação, ampliando o horizonte educacional de todos e de cada um, independentemente do estágio em que se encontre no ciclo educacional. A visão sistêmica da educação, dessa forma, 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 de política pública disponíveis. 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 a que se reforcem reciprocamente.

No âmbito da educação básica o PDE trouxe consigo o Decreto 6.094, de 27 de abril de 2007, que regulamentou o que foi denominado *Plano de Metas: Compromisso Todos Pela Educação*. Este Decreto trouxe para o centro das políticas para educação básica quatro elementos que passariam a orientar grande parte das ações do governo em sua articulação com os governos municipais, estaduais e do Distrito Federal. Esses elementos foram:

- A definição de diretrizes que deveriam ser seguidas por todos aqueles aderissem ao Plano de Metas;
- A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que passou a ser o balizador para a avaliação da qualidade da educação básica e referência fundamental nos processos de controle e acompanhamento das metas educacionais previamente definidas;
- O pressuposto de que a adesão ao Plano de Metas seria de natureza voluntária por parte dos demais entes da federação e que essa adesão se daria a partir da formulação e apresentação ao MEC do respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR). O PAR passaria a ser a base para a articulação da União com os Estados, Municípios e Distrito Federal, com vista à realização de convênios e cooperação técnica e financeira junto a esses entes;
- O apoio da União foi estruturado e organizado em torno de quatro eixos de ação: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos; infra-estrutura física.

Quanto às diretrizes definidas no Plano de Metas (cf. Decreto N° 6094/2007) abrangiam várias dimensões da gestão da educação, tanto no âmbito dos sistemas e redes de ensino quanto no âmbito da unidade escolar, de modo que elas apontavam para importantes alterações a serem seguidas no campo educacional. Especificamente no que se refere à gestão educacional, dentre as diretrizes colocadas destacavam-se:

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

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola, coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

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 monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Como é possível observar, no aspecto específico da gestão educacional, as diretrizes definidas no Plano de Metas, por um lado, envolviam questões relativas à institucionalização da gestão participativa nas redes de ensino por meio de órgãos colegiados constituídos no âmbito dos sistemas de ensino como Conselho de Educação e o Comitê Local do Compromisso; por outro, apontavam para a construção de práticas de transparência e difusão das informações e dados educacionais junto à comunidade

escolar e a sociedade em geral. Ao mesmo tempo destacavam aspectos relativos a gestão da escola como o apoio à criação de Conselhos Escolares, a definição de regras para escolha do diretor de escola, o envolvimento dos professores na construção da proposta pedagógica da escola e a composição do núcleo gestor da escola.

Ainda no que se refere à gestão educacional, o Decreto 6.094/2007 instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR) e a partir da adesão ao Plano de Metas cada ente federado deveria elaborar e apresentar seu respectivo PAR; que passou a ser a base para a articulação da União com os Estados, Municípios e Distrito Federal, com vista à realização de convênios e cooperação técnica e financeira junto a esses entes, com vistas a alcançar as metas definidas no referido Plano.

Segundo dados divulgados na página eletrônica do Ministério da Educação, ao final do ano de 2009, todos os 5.561 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal haviam aderido a este Plano de Metas. (Disponível em www.mec.gov.br. Acesso em 30 maio de 2010), ainda que nem todos, até aquele momento, tivessem elaborado seu Plano de Ações Articuladas (PAR).

O PAR: sua estrutura e organização

O PAR se constitui em uma ferramenta de planejamento estratégico e está estruturado em torno dos quatro eixos de ação preconizados no Decreto Nº 6094/2007, de modo que no instrumento de organização desta Plano, o ente federado deverá considerar quatro dimensões:

Dimensão 1 – Gestão Educacional;

Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;

Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação;

Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

O registro do PAR é feito por meio de uma plataforma eletrônica denominada SIMEC - Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças. Segundo as orientações contidas no Manual do Usuário do SIMEC, este sistema tem como objetivo captar e armazenar as propostas orçamentárias e o remanejamento de

créditos de todas as unidades vinculadas ao Ministério da Educação. Para tanto, ele tem como principais características (MEC, SIMEC, 2013):

- Otimização do desenvolvimento das propostas orçamentárias e dos remanejamentos de créditos por meio de acompanhamento simultâneo da equipe de orçamento;
- Maior rapidez na recuperação de dados e elaboração instantânea do QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa;
- Detalhamento da despesa no nível de natureza de despesa, fonte, identificador de uso e outros, de acordo com a funcional programática descrita no Manual Técnico do Orçamento; e
- Implantação de um ciclo de atualização das informações comparando informações de diferentes fases entre a proposta da unidade até a publicação da Lei.

Com efeito, por meio do SIMEC, o Ministério da Educação criou um importante mecanismo de monitoramento e acompanhamento permanente de todas as ações previstas no PAR dos diferentes municípios, estados e Distrito Federal. Uma ferramenta gerencial desta natureza pode permitir um controle sistemático e articulado do desempenho de cada rede de ensino. De outra parte, o SIMEC pode ser apreendido, também, como mais uma estratégica de disseminação da perspectiva de *governo eletrônico*, porém agora traduzida para o campo da gestão da educação pública. Desse modo, em boa medida, o SIMEC traz para o campo educacional o que tem sido como governo eletrônico:

[...] governo eletrônico pode ser entendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública, que começam a ganhar visibilidade no final da década de 1990. Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemente apoiado numa nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos. Governo eletrônico não se restringe à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços online na internet (Abranson e Means, 2001), mas na mudança da maneira como o governo, pelo uso da TIC, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado. Isso inclui a melhoria dos processos da administração pública, aumento da eficiência, melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, e democracia eletrônica, representada pelo aumento da transparência, da participação democrática e *accountability* dos governos. (DINIZ, BARBOSA, JUNQUEIRA, PRADO, 2009, p.27).

Orientado por estas quatro dimensões, o processo de elaboração PAR se divide em duas grandes etapas. A primeira etapa consiste na aplicação do instrumento

para realização do diagnóstico da rede de ensino. A segunda etapa consiste na formulação do plano de ação propriamente dita.

Na fase de diagnóstico a plataforma disponibiliza, de início, inúmeras informações relativas aos dados educacionais e demográficos da unidade federada (município, ou estado ou Distrito Federal). Desse modo, a equipe de elaboração do PAR tem em mãos uma série de dados atualizado referentes ao perfil de suas respectivas populações e redes de ensino, taxa de escolarização, taxa de analfabetismo, índice de desenvolvimento da infância, IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), resultado na Prova Brasil e no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), número de escolas e número de matrículas por modalidade e etapa de ensino, número de funções docentes, principais atividades econômicas, trajetória histórica, entre outros. Na verdade, é um conjunto de 23 tabelas que sintetizam essas informações.

Em seguida, ainda no processo de construção do diagnóstico da realidade em processo de planejamento, são propostas quinze questões chamadas de "pontuais" e que envolvem os seguintes aspectos: existência e forma de regulamentação do sistema, plano, conselho (municipal ou estadual ou distrital) de ensino, do Comitê Local do Compromisso Todos Pela Educação, do Conselho do Fundeb; do Conselho Escolar; do órgão responsável pela gestão dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino; quantidade e dependência administrativa de creches e pré-escolas; critérios de escolha do diretor da escola; existência ou não de plano de carreira para o magistério e profissionais de serviços de apoio; relação da secretaria de educação com as instituições formadas de professores; avaliações educacionais; provinha Brasil e alfabetização de jovens e adultos.

Cada uma destas questões demandam que o responsável pela sistematização do PAR no SIMEC abra diferentes ambientes (abas ou janelas) lance os dados e gradativamente preencha todos os campos.

Após estas *questões pontuais* o instrumento passa a contemplar vários aspectos em torno das quatro dimensões que o estruturam. Dentro da Dimensão 1 - Gestão Educacional - são levantados e analisados dados relativos quatro item: gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; gestão de pessoas; conhecimento e utilização de informação; gestão de finanças; comunicação e interação com a sociedade.

Na Dimensão 2 - Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar - o instrumento procura coletar dados sobre a formação inicial e continuada dos professores da educação básica; formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas; formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08 e, formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar.

Quanto à Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação as questões giram em torno de da organização da rede de ensino; das práticas pedagógicas e da avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

Por último, na Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos; quatro aspectos são considerados: Instalações físicas da secretaria municipal de educação; condições da rede física escolar existente; uso de tecnologias; recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.

No contexto e em torno destas quatro dimensões, tem-se um total de 82 indicadores, de modo que para cada um deles devem ser atribuídas uma pontuação de 01 a 04, sendo que os indicadores com pontuação mais alta (03 e 04) se encontrariam em situação mais positiva e aqueles com pontuação mais baixa (01 e 02) se refeririam àquelas situações que demandariam ações mais imediatas de curto, médio e longo prazo.

Por sua vez, em torno de cada um destes indicadores, são disponibilizadas ações e subações resultantes e/ou articuladas a programas e projetos estruturados pelo MEC e suas respectivas Secretarias, ou por suas autarquias, especialmente o FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e pela CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Diante do diagnóstico formulado e como base nas possibilidades de ações e subações disponibilizadas pelo MEC, passa-se, então, para a segunda etapa de elaboração PAR.

Nesta segunda etapa cada ente federado deve informar no seu PAR o encaminhamento que será adotado frente a cada indicador. Este encaminhamento pode

ser no sentido de aderir à um determinado programa o projeto proposto pelo MEC e suas autarquias; ou solicitar apoio financeiro e/ou técnico para implementação de alguma ação específica; ou, ainda, situar as ações locais que serão desenvolvidas em cada dimensão considerada no processo de planejamento.

A responsabilidade pela elaboração do PAR é do Secretário de Educação correspondente, ou algum profissional por ele indicado. No entanto, em vários momentos dos documentos orientadores, é mencionada e proposta a importância da participação da comunidade escolar e da sociedade mais ampla nesta elaboração. A periodicidade de elaboração do PAR é de cinco anos, todavia ele pode ser renovado ou atualizado em períodos intermediários.

À guisa de conclusão: significados e dimensões do PAR

Os elementos apresentados ao longo deste estudo nos possibilitam apreender alguns significados e dimensões que permeiam o Plano de Ações Articuladas o contexto das políticas educacionais para a educação básica. Nesse sentido, um primeiro aspecto que chama atenção são as marcas do planejamento estratégico que ele carrega, ainda que incorporando nuances do planejamento participativo, todavia, esta questão da participação demanda outros estudos de modo a verificar seus contornos e em que medida realmente acontece. Mas em relação ao planejamento estratégico fica evidente o caráter instrumental que o PAR assume. Sua formulação em uma ferramenta tecnológica rígida, com pouca margem de flexibilização para melhor mapeamento da realidade educacional e maior aprofundamento nas análises desta realidade faz com que ele assuma um caráter fechado, estruturado, pré-definido.

Ainda que, por meio dos vários indicadores que estruturam cada dimensão do PAR, se pretenda uma visão mais ampla da realidade diagnosticada, o olhar sobre essa realidade é construído a partir de parâmetros e perspectivas previamente estabelecidas, o que contribui para limitar a complexidade e multifacetada realidade brasileira a um quadro restrito de análise.

Ao lado desses elementos, destaca-se também os contornos de *governo eletrônico* que o PAR carrega. Isso porque, por um lado, por meio da plataforma do SIMEC, o município passa a ser diretamente acompanhado e monitorado por diferentes setores, especialmente pelo próprio MEC. Por outro lado, vai se aprofundando o uso

de mecanismos e ferramentas tecnológicas no processo de gestão pública, porém agora no campo educacional. Além disso, tem-se nesta ferramenta uma importante estratégia de controle social quanto à eficiência da gestão dos governos locais, porém um controle de deixa de considerar a complexa teia de relações e fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que engendram esses governos.

Um desses fatos, inclusive, pode inclusive vir a contribuir para que se aprofunde a dependência da gestão pública local, seja nos municípios, estados ou Distrito Federal, à gestão pública federal. Segundo um estudo publicado pela Firjan (Federação das Indústrias do Estado do Rio, 2013), tomando-se como referência dados levantados no período de 2006 a 2010, 94% dos mais de 5 mil municípios brasileiros têm nas transferências da União e dos Estados pelo menos 70% de suas receitas correntes, e 83% não conseguem gerar nem 20% de suas receitas.

Esta dependência econômico-financeira pode ser seus desdobramentos também no campo das políticas educacionais uma vez que, por meio do PAR, esses mesmos municípios podem vir a definir suas políticas gravitando em torno dos programas disponibilizados pelo governo central.

Nesse contexto, o PAR pode vir a contribuir muito para o aprofundamento de um *regime de subordinação* do estados, municípios e Distrito Federal, do que para a construção de um efetivo *regime de colaboração*, como preconizam a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Há fortes indícios de que o PAR e seu monitoramento vem delineando novas bases da relação entre os entes federados no campo educacional. De um lado, a União define uma estratégia de assistência técnica e financeira aos municípios, estados e Distrito Federal de modo a induzir que esses entes atuem de modo mais estruturado e articulado na busca da melhoria qualidade da educação, expressa na melhoria do respectivo IDEB. De outro lado, essas novas bases apontam para determinados contornos do regime de colaboração preconizado na Carta Constitucional de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Essa, inclusive, é a perspectiva preconizada pelo Ministério da Educação, porém é urgente estar atento a ela.

Portanto, há que se aprofundar os estudos em torno desta importante política pública que hoje se coloca no cenário educacional brasileiro, de modo a apreender os vários significados, dimensões, contornos que tem assumido na educação nacional. Isso

se confirma, ainda mais, no momento em que se busca a definição de marcos legais e institucionais formulados em nome da construção do Plano Nacional de Educação e do Sistema Nacional de Educação, tema central da Conferência Nacional da Educação no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 23 abr. 2013. doi: 10.1590/S0034-76122007000700005

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 25/04/2013.

BRASIL. Lei No. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 25/04/2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>. . Acesso em 25/04/2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Decreto 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em 25/04/2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual do Usuário do SIMEC**. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/>. Acesso em 10/12/2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual de Elaboração do PAR Municipal (PAR 2011-2014)**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em 10/12/2013

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Análise: O governo Lula e a ascensão de classes no Brasil**. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/politica/2011/01/03/analise-o-governo-lula-e-a-ascensao-de-classes-no-brasil.jhtm>. Acesso em 25/04/2013.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho Junqueira; PRADO, Otavio Prado. O governo eletrônico no Brasil:

perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. In.: **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 43, v. 1, p. 23-48; jan/fev 2009.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice Firjan de Gestão Fiscal**. Rio de Janeiro : Firjan, 2013.

MARQUES, Rosa Maria e MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálogo**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**, 22 de junho de 2002. Disponível em <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>. Acesso em 25/04/2013.