

Artigo

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: DESAFIOS PARA A GESTÃO EDUCACIONAL

MARIA DO SOCORRO ARAUJO SILVA¹
ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ²

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

RESUMO: O artigo apresenta os resultados da pesquisa que investigou as mudanças instituídas no planejamento da Secretaria de Educação do Piauí (Seduc) após a instituição do Plano de Ações Articuladas (PAR). A metodologia adotada, de cunho qualitativo, envolveu o levantamento e estudo bibliográfico e documental e realização de entrevista. As principais referências foram Saviani, Sousa, Mendes e Gemaque. O trabalho revelou que o PAR é instrumento de planejamento propagado pelo Ministério da Educação que se configura como mecanismo de indução das políticas federais voltadas à educação básica, pois, frequentemente, estados e municípios aderem a este tipo de programa visando, principalmente, o recebimento de recursos. O estudo permitiu concluir que, embora o PAR seja um instrumento de planejamento que contribuiu para melhor sistematização das condições de oferta na rede estadual de educação, no Estado do Piauí não ocorreu a plena execução das ações planejadas, especialmente aquelas financiadas com recursos próprios da Secretaria de Educação, sendo um desafio alcançar maior compromisso do próprio Estado com o cumprimento do Plano de Ações Articuladas.

Palavras-chave: Política Educacional. Financiamento da Educação. Plano de Ações Articuladas.

ABSTRACT: The article presents the results of a research that investigated the changes instituted in the planning of Piauí's Education Secretariat (Seduc) after the institution of the Articulated Action Plan (PAR). The methodology of qualitative nature, involved a survey and bibliographical and documentary study and conducting of interviews. The main references were Saviani, Sousa, Mendes and Gemaque. The study revealed that PAR is a planning instrument propagated by Brazil's Ministry of Education which constitutes induction mechanism of federal policies aimed at basic education, because,

¹ Graduanda do Curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Federal do Piauí e pesquisadora da Iniciação Científica na linha de Políticas Públicas Educacionais. *E-mail:* socorrinha.silva13@hotmail.com

² Doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, professora da Universidade Federal do Piauí e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação (NUPPEGE). *E-mail:* rosanacruz@ufpi.edu.br

often, states and municipalities adhere to this type of program targeting obtaining resources, mainly. The study found that although PAR is a planning tool which contributed to better systematize the supply conditions in the state system of education, in Piauí State did not occur the full implementation of the planned actions, especially those financed by the Education Secretariat's own resources, a challenge to achieve greater commitment by the State itself to the fulfillment of the Articulated Action Plan.

Key-words: Educational policy, Education funding, Articulated Action Plan.

INTRODUÇÃO

O sistema educacional brasileiro, comparado a outros países, é relativamente jovem. No contexto histórico, a educação era garantida apenas para as classes mais abastadas, mas, em decorrência de novas demandas sociais, o Estado passou a desenvolver políticas e programas com a finalidade de assegurar o acesso da classe trabalhadora à educação, motivado pelo avanço dos direitos de cidadania e pelas demandas de formação para o mercado de trabalho.

O Ministério da Educação (MEC), visando ao acesso e à permanência dos alunos nas escolas, vem desenvolvendo programas para auxiliar na oferta de uma educação básica de qualidade, muitos deles prevendo a participação de toda a sociedade. O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma das ações federais voltadas à garantia de acesso e permanência de estudantes nas escolas públicas do Brasil, envolvendo a União, os estados e os municípios, desenvolvido no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O presente artigo apresenta os resultados da pesquisa que teve por objetivo geral compreender as mudanças instituídas no planejamento da Secretaria de Educação do Estado do Piauí (SEDUC) após a instituição do Plano de Ações Articuladas. Especificamente, pretendeu-se analisar as normativas que instituem e regulamentam o PAR no Brasil; averiguar se houve mudanças no padrão de financiamento federal para a educação pública após do referido Plano e verificar as dificuldades vivenciadas por técnicos em gestão educacional da Seduc no processo de elaboração e execução do PAR.

O processo da pesquisa envolveu análise documental, que implicou na sistematização de documentos que regulamentam e orientam a elaboração do Plano de Ações Articuladas, conforme descrito a seguir:

Quadro1–Documentos orientadores do PAR

Ordem	Descrição do documento	Ano
1.	Apresentação do programa PAR	2007
2.	Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007	2007
3.	O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e Programas – PDE	2007
4.	PAR- Plano de Ações Articuladas – Relatório Público	2007
5.	PAR do Estado: Piauí 2007/2010	2008
6.	PAR do Estado: Piauí 2011/2014	2012
7.	Resolução Conselho Deliberativo do FNDE nº14, de 8 de junho de 2012	2012
8.	Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012	2012

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os documentos informados no Quadro 1 foram essenciais para a análise do PAR, em diálogo com as referências que tratam do tema e com as informações obtidas por meio de entrevista na Seduc. O resultado deste esforço é apresentado neste artigo, que está estruturado nas seguintes seções: Introdução; O que tem de novo no Plano de Desenvolvimento da Educação?; A articulação do Plano de Ações Articuladas; Controvérsias no Plano de Ações Articuladas; Debatendo com a realidade do Plano de Ações Articuladas no Piauí e uma breve conclusão, seguida das referências bibliográficas.

O QUE TEM DE NOVO NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO?

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi apresentado pelo Ministério da Educação em abril de 2007, pelo então Ministro Fernando Haddad, durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tendo a seguinte justificativa: “a razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais” (HADDAD, 2008, p.5). No entanto, esse plano é, na verdade, a aglomeração de vários programas e projetos desenvolvidos pelo MEC no Brasil.

A participação da sociedade civil no processo de elaboração do PDE foi evidentemente escassa, ocorrendo de forma rápida e muito fechada, envolvendo

interesses das organizações privadas no Brasil. Graciano relata o período de criação do PDE:

Não houve momentos específicos, públicos, de construção e debate das ideias orientadoras. Não foram ouvidos os representantes dos profissionais de educação [...] ou as articulações acadêmicas ligadas à formação [...] O campo progressista da sociedade civil, formado por entidades, movimentos e redes envolvidos na defesa do direito à educação pública de qualidade não foi convidado para o diálogo. O MEC optou por uma interlocução restrita. (GRACIANO, 2007, p. 56).

A “interlocução restrita” citada pelo autor refere-se à participação do grupo “Compromisso todos pela Educação”. A participação desse grupo foi tão efetiva que a principal ação do PDE recebeu o mesmo nome, como explicita Graciano:

Esta coalizão (**grupo**) é formada principalmente por empresas e fundações empresariais [...]. A participação de empresários é positiva, mas paradoxalmente, é também preocupante, pois temos o eixo invertido – é à proposta empresarial que o Poder Público vem aderir, e não os empresários que passam a apoiar um plano para a educação pública. (GRACIANO, 2007, p. 56 – Grifo do autor).

A criação de um plano que tem por objetivos melhorar a qualidade educacional em todo o País deveria ser, no mínimo, discutida conscientemente e com todos os sujeitos e agentes deste processo. Por isto, o PDE se constituiu como um “plano” pouco inovador, possivelmente pela falta de diálogo público.

A Lei educacional voltada ao planejamento em vigência na época de criação do PDE era o Plano Nacional de Educação nº 10.172/2001, o qual contou com processo de elaboração que envolveu a incidência de entidades da sociedade civil no Parlamento. Como revela Graciano (2007, p. 6), “para profundo dissabor de amplos setores da sociedade que participaram da formulação do Plano Nacional de Educação – PNE, as metas ali previstas não foram consideradas para a formulação do PDE.”. O PDE, no entanto, teve a participação restrita às organizações empresariais. A relação entre os dois é motivo de problematização da comunidade acadêmica no campo educacional:

[...]. As ações previstas pelo PDE se relacionam com uma ou outra meta do PNE, deixando à margem a maioria delas. A conclusão que se patenteia é que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE. E, como adotou o nome de Plano, projeta a percepção de que se trata de um novo Plano Nacional de Educação. (SAVIANI, 2007, p. 1240).

O PNE é previsto no artigo 214 da Constituição Federal, tendo como diretrizes a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade do ensino; a formação para o trabalho; a promoção humanística, científica e

tecnológica do País e o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, sendo, portanto, uma das principais leis que pretendem que as políticas educacionais se consubstanciem em políticas de Estado para a garantia do direito à Educação, diferentemente do PDE, que é um programa do governo.

O PDE contempla o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual está pautado em 28 diretrizes apresentadas no Decreto nº 6.094/2007. O Plano está sob a responsabilidade da União, mediante realização direta ou pelo incentivo e apoio à implementação por municípios, Distrito Federal, estados e respectivos sistemas de ensino, nos termos do art. 2º do referido Decreto. O principal objetivo do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, segundo documentos governamentais, é o regime de colaboração entre os municípios, estados, Distrito Federal e União, prevendo, ainda, a participação das famílias e da sociedade, em busca da melhoria da qualidade da educação brasileira.

O PDE ainda envolveu a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), uma de suas metas, indicador avaliativo de monitoramento da evolução da qualidade da educação básica, com metas a cada dois anos e uma ao final, prevista para o ano de 2022, que consiste na nota 6. É também um dos determinantes para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC, dando prioridade aos estados e municípios com Ideb mais baixo.

A forma de cálculo do Índice combina o desempenho dos alunos na avaliação (Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB) e a taxa média de aprovação, denotando limitações.

A sistemática de avaliação da educação básica implantada em nosso país não considera outras variáveis essenciais para se dimensionar a qualidade educacional: infraestrutura e recursos pedagógicos, gestão educacional, formação de professores, condições de trabalho dos profissionais da educação, nível socioeconômico dos alunos, características étnico-raciais e outras. (RONCA, 2013, p. 80).

Ronca se refere ao uso dos resultados dos testes em larga escala no Ideb, insuficientes para compreender a realidade educacional. Os resultados das avaliações dos alunos estão embrenhados das condições objetivas nas quais ocorre o ensino, onde deveriam envolver elementos de regionalização e condições de trabalho, de outra forma, há grandes riscos de resultados errôneos e injustos.

O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) são, portanto, instrumentos do PDE que pretendem ser vias para a melhoria na qualidade da educação no Brasil, objetivo difícil e lento, que necessita de um interesse verdadeiro do governo e, principalmente, a consciência da sociedade de que realmente necessita lutar por uma educação melhor.

A ARTICULAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

O Plano de Ações Articuladas é definido pelo Decreto nº 6.094/2007, art. 9º, como "conjunto Articulado de Ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância de suas diretrizes" (BRASIL, 2007a, p. 4).

O PAR possui uma proposta de multidimensionalidade, visando transformar a fase de planejamento em algo mais concreto, levando em consideração a participação de agentes literalmente incluídos no processo educacional, pessoas que vivenciam e conhecem a realidade, sendo capazes de distinguir e opinar sobre as prioridades para a mudança da realidade educacional local, como exposto no site do FNDE, "O PAR é coordenado pela secretaria municipal/estadual de educação, mas deve ser elaborado com a participação de gestores, professores e da comunidade local" (BRASIL, 2007b).

A proposta participativa do PAR ainda é muito tímida. Na própria criação do PDE, pôde-se notar a falta de participação da sociedade na definição das estratégias. Ademais, o sistema e as unidades escolares, em geral, ainda resistem ao diálogo efetivo com a comunidade, excluindo, assim, a possibilidade de cooperação para a reversão da grave situação vivenciada pelos sistemas públicos de ensino no Brasil.

O PAR já teve duas versões, 2007/2010 e 2011/2014. Em 2015, está sendo elaborado o novo PAR, com vigência até 2018. O art. 2º da Lei nº12.695/2012 define que "o PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir das ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico³ do PAR" (BRASIL, 2012a).

³ O Comitê Estratégico, presidido pelo Secretário Executivo do Ministério da Educação, é composto por um representante titular e um suplente, dos seguintes órgãos: a) Secretaria de Educação Básica (SEB); b) Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC); c) Secretaria de Educação Superior (SESU). [Revista Fundamentos, V.2, n.2, 2015. Revista do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Piauí. ISSN 2317-2754](#)

A elaboração do PAR envolve o levantamento da realidade, um minucioso diagnóstico que pretende que o Plano esteja de acordo com as principais necessidades locais. Independente das mudanças de governo, as ações selecionadas, mediante análise técnica, devem expressar as prioridades da educação.

Portanto, a assistência técnica do MEC é garantida pela assinatura do Compromisso Todos Pela Educação, que viabiliza o acompanhamento da elaboração do diagnóstico local e do Plano de Ações Articuladas (PAR), abrangendo quatro dimensões:

Quadro 3 – Dimensões do Plano de Ações Articuladas

DIMENSÃO 1 – Gestão Educacional	
Área 1	Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos Sistemas de Ensino;
Área 2	Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada;
Área 3	Comunicação com a Sociedade;
Área 4	Suficiência e estabilidade da equipe escolar;
Área 5	Gestão de Finanças.
DIMENSÃO 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	
Área 1	Formação inicial de Professores da Educação Básica;
Área 2	Formação Continuada de Professores da Educação Básica;
Área 3	Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas;
Área 4	Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03 ² .
Área 5	Formação de Profissionais da Educação (funcionários).
DIMENSÃO 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação	
Área 1	Elaboração e Organização das práticas pedagógicas;
Área 2	Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
DIMENSÃO 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	
Área 1	Instalações físicas gerais;
Área 2	Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública;
Área 3	Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.

Fonte: BATISTA et al, 2012, p. 79-89.

Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); d) Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE); e) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); f) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); g) Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (BRASIL, 2012, p. 3).

As quatro dimensões são o passo inicial para o diagnóstico da realidade local, por isso a grande importância da assistência técnica do MEC nesta fase, a qual poderá esclarecer com o funcionário o Plano, seus objetivos e formas de viabilizar sua execução.

Para ajudar os municípios e os estados na elaboração dos planos, o MEC oferece um roteiro de ações com as áreas de atuação de cada dimensão, com pontuação de 1 a 4, cujas pontuações mais baixas (1 e 2) expressam uma situação crítica para o indicador e as mais altas (3 e 4) expressam uma situação positiva e satisfatória. A pontuação de cada indicador é referência para definir as prioridades das ações a serem executadas:

Quadro2 – Critérios de pontuação para os indicadores do PAR

<i>Critério de Pontuação 4</i>
A descrição aponta para uma situação positiva e não serão necessárias ações imediatas. O que a secretaria de educação realiza na(s) área(s) pertinente(s) garante bons resultados nesse indicador.
<i>Critério de Pontuação 3</i>
A descrição aponta para uma situação favorável, porém o município pode implementar ações para melhorar o seu desempenho.
<i>Critério de Pontuação 2</i>
A descrição aponta para uma situação insuficiente e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação nesse indicador.
<i>Critério de Pontuação 1</i>
A descrição aponta para uma situação crítica, e a necessidade de ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazo, para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local.

Fonte: BRASIL,2011, p. 29 – Elaborado pelas autoras.

A pesquisa revelou que, no caso do Piauí, a assistência técnica do governo federal nem sempre se viabiliza adequadamente. Na implantação do PAR, por exemplo, foi necessária a assistência técnica para a aprendizagem do manuseio do Sistema de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (Simec), módulo PAR, mas ela não foi disponibilizada, o que levou a dificuldades como lentidão no cadastro das ações do PAR, devido ao desconhecimento do sistema. Isto indica a necessidade de ajustes na execução do Plano.

O principal objetivo do PAR, segundo os documentos oficiais, é o aprendizado do aluno e a maior eficiência no trabalho desenvolvido nas escolas, conforme as quatro dimensões, que se complementam e podem contribuir qualitativamente para a aprendizagem dos alunos, objetivo esse que necessita de muito investimento, não

só de recursos financeiros, mas técnico também, pois os profissionais precisam ser qualificados e valorizados para a realização de tal trabalho.

Os documentos informam que PAR pretende que as metas do Compromisso Todos pela Educação se cumpram; que a gestão realmente seja participativa; que a comunidade tenha uma voz nas tomadas de decisões; que os recursos voluntários sejam, de fato, repassados; e que o município/estado se empenhe em executar/encaminhar/colaborar para que esses objetivos sejam cumpridos. No entanto, parte desses objetivos fica no âmbito do discurso governamental, havendo a necessidade de avançar na prática do planejamento nos sistemas educacionais do Brasil.

CONTROVÉRSIAS NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

O Plano de Ações Articuladas (PAR) inclui, entre suas dimensões, a gestão educacional, porém, essa área não se desenvolve da forma esperada, porque há necessidade de mudança na cultura de administração do bem público. Nas escolas, por exemplo, em geral, a comunidade não sabe da existência do Projeto Pedagógico da escola, que deve ser construído de forma participativa e coletiva. A comunidade deveria também fazer parte da prestação de contas dos recursos descentralizados, mas isto ainda não é uma prática efetiva nos sistemas de ensino.

A segunda dimensão do PAR é denominada como formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar. Desde a implementação do PAR, o quadro educacional, mais precisamente a qualificação de profissionais da educação, não tem sofrido grandes mudanças. Há um grande espaço entre a proposta e os investimentos para a sua realização.

No Brasil, hoje, são efetivados variados programas e ações para que os profissionais da educação sejam qualificados, sem contar com a grande ampliação do número de vagas em instituições de ensino superior. No entanto, a manutenção dos problemas relacionados à qualidade da oferta indica que, possivelmente, a formação ofertada ainda está aquém das necessidades do sistema, além de a formação não responder por todos os problemas enfrentados pelos sistemas de ensino no Brasil para ofertar uma escola de qualidade, indicando que questões como condições de trabalho e valorização são centrais para reversão do atual quadro de oferta no país.

[...] associadas às políticas voltadas para a formação de professores para a educação básica, sejam implementadas medidas que efetivamente tornem a carreira docente mais atrativa, dentre elas: jornada única em uma escola, jornada integral e dedicação exclusiva, cumprimento na íntegra da lei que regulamenta o Piso Nacional Salarial dos Profissionais do Magistério Público em todas as suas dimensões. (SILVA, 2015, p. 62).

Embora prevaleça o discurso governamental referente à importância da educação para o desenvolvimento do país, as políticas que pretendem a efetiva valorização da educação e conseqüentemente do magistério ficam em segundo plano. Problemas como superlotação de salas de aula; infraestrutura precária; salários incompatíveis com a profissão, que obriga os docentes a se desdobrarem em várias jornadas de trabalho; a falta de atratividade da profissão; falta de condições de trabalho, dentre outros, indicam que políticas de formação, sem outras ações fundamentais para reversão do quadro de oferta, não resolvem e pouco minimizam os problemas na educação básica brasileira.

Concernente à dimensão “práticas pedagógicas e avaliação”, que envolve a disponibilidade necessária para planejar, discutir e construir coletivamente o Projeto Pedagógico da escola, a realidade das unidades escolares evidencia a sua precariedade, decorrente da sobrecarga de trabalho, da falta da cultura do trabalho coletivo e da ausência de um padrão de gestão efetivamente democrático, que requer mudanças que permitam a superação desta realidade.

A avaliação, que assume um papel central no PDE, mediante o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), fica restrita a um modelo de avaliação em larga escala que exclui indicadores centrais, de caráter qualitativo, que influenciam diretamente na proficiência dos estudantes, revelando que a política desenvolvida privilegia elementos que servem, exclusivamente, para o controle sobre a escola, como problematizam Guimarães e Valente:

A avaliação garante o controle social da escola, mantendo a sociedade de classe por meio da seletividade. As notas que são obtidas pelas instituições a fim de demonstrar resultado ao sistema regulatório, tornam-se motivos de categorização destas, visto que suas notas são expostas à sociedade, assim como as dos alunos à sala de aula e à escola (GUIMARÃES; VALENTE, 2013, p. 14).

Numa sociedade capitalista, onde a primeira visão social são números e classificações, uma escola com o Ideb abaixo da média é excluída, processo perigoso que pode levar o desestímulo dos envolvidos com o alcance da qualidade da educação, aumentando as chances de exclusão e evasão daqueles que não são “bons”

o bastante. Portanto, a avaliação deve ser repensada diariamente para que sirva de base para ações visando à qualidade da oferta educacional.

A quarta dimensão do PAR é Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, importante porque os mesmos deveriam ser compatíveis com as necessidades das escolas. No entanto, a infraestrutura do espaço escolar deixa muito a desejar, embora seja a ação mais requerida pelas secretárias de educação, como constatado no trabalho de campo. A realidade é que os repasses financeiros para esta ação são os mais altos, sendo também a área que apresenta maiores problemas no que se refere à licitação e à fiscalização.

Além dessas quatro dimensões, outro fator importante do PAR refere-se a ser condição para o recebimento de recursos de transferências voluntárias do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):

A partir do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos Municípios, Estados e Distrito Federal estão vinculadas à adesão ao PDE - Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do PAR - instrumentos que são fundamentais para a melhoria do Ideb. (BRASIL, 2007c, p. 1)

A exigência do PAR como pré-requisito para recebimento dos recursos tem elementos positivos, pois é de suma importância que os estados e municípios estejam envolvidos diretamente no planejamento, porque, afinal, cada estado e/ou município conhece melhor as suas próprias necessidades. Ademais, o diagnóstico minucioso, envolvendo dados e estatísticas, pode contribuir para avaliar os pontos de maior fragilidade na oferta educacional e na organização do sistema de ensino.

Mesmo reconhecendo alguns aspectos positivos, como os citados anteriormente, o problema central do PAR se ancora no modelo de regime de colaboração:

[...] o PAR, este se propõe a ser uma política a ser implantada pela via do regime de colaboração, porém parece traduzir-se em instrumento regulatório, por ser uma forma de regulação da própria relação entre as esferas governamentais. [...]. O que temos com o PAR é a manutenção de um federalismo não cooperativo com a ação coordenadora por parte da União, fato este que não se constitui em regime de colaboração e sim em uma atuação regulatória por parte da União das metas a serem cumpridas pelos entes subnacionais por meio do PAR. (MENDES; GEMAQUE, 2011, p. 303).

De acordo com as autoras, o PAR não respeita a autonomia de cada ente federado porque é a União que estabelece as metas a serem alcançadas

(Compromisso de Metas Todos pela Educação) e os estados e municípios definem as ações a partir dos elementos financiados pelo MEC. Há uma hierarquização, uma vez que os estados e municípios planejam, enquanto a União define as metas, pois, como requisito para o recebimento das transferências voluntárias e a assistência do MEC, está a assinatura do Plano de Metas.

As transferências voluntárias da União são geralmente voltadas ao atendimento de ações previamente delineadas pelo governo federal, e que os demais entes federados frequentemente aderem a esses programas, em decorrência do repasse de recursos. (OLIVEIRA; SCAFF; SENNA, 2012, p. 141).

De certa forma, o PAR torna-se apenas um instrumento que regulará a “relação” entre os entes federados: a União define os itens financiáveis e os estados e municípios, embora conhecedores de suas próprias necessidades, implementam as políticas passíveis de apoio federal.

Além de regular a “relação” entre os entes federados, o PAR preconiza o desenvolvimento de muitos municípios e estados. Sousa afirma que:

Como instrumento de planejamento, o PAR homogeneiza a imensa e diversificada realidade educacional brasileira [...]. O planejamento da educação precisa estar legitimado em ampla participação dos atores envolvidos e considerar também variáveis intra e extraescolares que influenciam o processo educacional, como as condições socioeconômicas. (SOUSA, 2011, p. 10).

Embora cada estado/município tenha suas especificidades, sejam culturais, sociais ou econômicas, o PAR opera como um instrumento regulatório mediante a participação do MEC/FNDE no apoio técnico e financeiro. Contudo, os estados e municípios deveriam elaborar seus planejamentos de acordo com sua própria realidade, em vez de ficar à mercê de políticas das diferentes gestões federais.

DEBATENDO COM A REALIDADE DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO PIAUÍ

O trabalho de campo realizado junto à Secretaria de Estado da Educação do Piauí revelou que principais dificuldades da Seduc com o PAR ocorreram na fase de diagnóstico, devido à necessidade de coleta de dados sobre a realidade física da rede, sobre o quadro da formação de docentes e sobre a gestão. O diagnóstico foi elaborado em parceria com as regionais de educação, o que

inclui, também, visitas *in loco*. Após o diagnóstico, foram definidas as prioridades para as quatro dimensões do Plano.

A assistência técnica do MEC ocorre no período de elaboração e no monitoramento das ações financiadas pelos recursos federais. Na dimensão quatro, referente à infraestrutura física, por exemplo, o cumprimento de prazos e o andamento de obras são diretamente monitorados pelo MEC. É justamente nesta ação em que os recursos federais se fazem mais presentes na educação piauiense. Historicamente, as obras são prioridades das gestões, provavelmente porque envolvem mais recursos financeiros.

O governo federal, por intermédio do FNDE, tem realizado os repasses das ações planejadas que contam com recursos das transferências voluntárias. Quando as propostas estão em conformidade com o padrão do MEC, há a aprovação da ação e os recursos são encaminhados para a Secretaria de Educação.

No entanto, coerente com o regime de colaboração, parte das ações do Plano de Ações Articuladas deve ser executada com recursos próprios da Seduc. A pesquisa revelou que tais ações, embora devidamente planejadas, nem sempre são executadas, revelando descaso por parte da Secretaria de Educação.

Essa situação está relacionada com a questão do monitoramento. No Estado do Piauí, o Decreto nº 12.927/2007 instituiu o Comitê Estadual “Compromisso Todos pela Educação”. São atribuições do Comitê:

I - organizar comitês municipais ou setoriais no âmbito do Programa/Projeto; **II** - sensibilizar, em parceria com os comitês municipais e setoriais, a sociedade sobre a importância do seu envolvimento para a melhoria da educação, necessidade de acompanhamento das metas de evolução do Ideb, fortalecimento dos Conselhos Escolares e a participação efetiva da família na escola; **III** - apresentar relatórios semestrais sobre os índices educacionais por município; **IV** - registrar as ações positivas implementadas e sugerir a implantação de outras; (PIAUI, 2007).

A data deste Decreto é de 2007, desde então, não houve modificações e, muito menos, a plena “execução” do proposto. A data é a mesma da elaboração do primeiro PAR (2007-2010), quando os estados e municípios se mobilizaram para assinar o Termo e, assim, estarem aptos a receberem os recursos financeiros advindos da União. Como o Piauí foi um dos estados que mais se “enquadrava” nos padrões para a assinatura ao termo, devido ao baixo Ideb, foi então criado o referido Decreto, o qual não se firmou, mesmo estabelecendo no art. 1º que:

Fica instituído o Comitê Estadual “Compromisso Todos pela Educação” no Estado do Piauí, como órgão de caráter consultivo, responsável pela mobilização da sociedade civil, acompanhamento das metas de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, e divulgação das ações voltadas para a melhoria da educação, com base nas diretrizes constantes no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. (BRASIL, 2007).

Atualmente, já em processo de elaboração do terceiro PAR (2015-2018), ainda não há um comitê local no Estado do Piauí, inviabilizando o devido acompanhamento e monitoramento pela comunidade local.

O Estado do Piauí tem a responsabilidade de execução de muitas ações do PAR, algumas com o encargo de financiamento. A falta de monitoramento leva uma proposta, que tem seus aspectos positivos, a não alcançar os objetivos definidos. Muitas vezes, conforme a ação, o problema não está na falta de recursos, mas sim na gestão, sendo necessário, portanto, intensificar os mecanismos de controle, especialmente aqueles que envolvem a sociedade, mediante controle social.

CONCLUSÃO

O trabalho realizado, através de estudo bibliográfico, documental e entrevista na Secretaria de Educação do Estado do Piauí (Seduc), permitiu compreender os avanços, os retrocessos e as dificuldades na implementação do Plano de Ações Articuladas, no que se refere à execução, financiamento, organização.

A pesquisa revelou que o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) compreende programas já existentes. A proposta é, na verdade, a junção de todos os programas do Ministério da Educação. O que tem de novo no PDE são apenas três ações, entre mais de trinta: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, a Provinha Brasil, o Piso do Magistério e o PAR através do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que não é previsto nas ações sistematizadas do PDE, mas é uma novidade no campo educacional.

No Piauí, o MEC/FNDE garantiu a assistência financeira ao Estado para cumprimento das ações do PAR, embora o próprio Estado não tenha executado plenamente as ações que demandavam financiamento próprio, ficando, assim, à mercê apenas das contribuições voluntárias do Ministério da Educação para a melhoria da qualidade da oferta educacional.

A falta de compromisso do governo estadual também se revelou na instituição do Comitê Local do PAR, instância responsável por mobilizar a sociedade para acompanhar, fiscalizar e monitorar a sua execução, o que seria um grande avanço para o sistema educacional, mas que ficou somente na intenção, já que o Decreto foi aprovado, mas o Comitê não foi instalado, dificultando as ações de monitoramento das ações no Piauí e participação popular prevista no Plano.

No processo de elaboração do PAR, houve algumas dificuldades vivenciadas por técnicos da gestão educacional da Seduc. A assistência técnica do MEC/FNDE ao Plano de Ações Articuladas deve ocorrer no sentido de auxiliar na execução e garantir monitoramento do Plano. Porém, de acordo com relatos dos entrevistados, a assistência técnica deixou a desejar, principalmente no manuseio do Sistema de Monitoramento e Controle do Ministério da Educação (Simec), pois não houve uma orientação quanto ao cadastro das ações, trazendo, assim, dificuldades aos técnicos locais.

O Plano de Ações Articuladas impactou no planejamento da Seduc, especialmente porque se tornou condição para o recebimento de transferências voluntárias do MEC/FNDE. Assim, estados/municípios que possuem o menor Ideb, que assinam o Termo Compromisso Todos pela Educação e que elaboram o PAR de acordo com os programas do governo federal, recebem os recursos federais importantes para a qualificação da educação básica pública.

A análise das normativas que instituem e regulamentam o Plano de Ações Articuladas no Brasil, permitiu concluir que essa forma de planejamento pode trazer resultados positivos para a educação brasileira. No entanto, em controvérsia, o PAR também pode se tornar um instrumento de controle, pois as ações financiáveis são definidas pelo governo federal, podendo não abranger os interesses e as reais necessidades dos entes federados.

As normativas do PAR envolvem leis, decretos e termos de compromisso, mas há algo além que não pode ser ignorado, é a necessidade de zelar pela justiça educacional; garantir mais investimentos governamentais para a educação; efetivar, verdadeiramente, a descentralização de decisões concernentes à realidade de cada estado/município; assegurar investimento no monitoramento das ações em execução com a participação social.

Inúmeros programas do governo já passaram, outros estão sendo implementados, mas o que o Brasil precisa para oferecer uma educação de qualidade é a união de gestores, professores, profissionais do serviço escolar, comunidade, governantes, enfim, a educação precisa de uma luta com o mesmo alvo, com o mesmo objetivo, que é a efetivação do direito à educação.

Findamos que o PAR é uma ferramenta de planejamento governamental que avança em relação a experiências anteriores, pois no Plano podem ser englobadas diversas ações que abrangem vários aspectos do setor educacional. Porém, de modo geral, ainda tem muito a avançar, tanto nos investimentos e na fiscalização quanto na participação da sociedade em todo o processo de construção e execução. Espera-se que a terceira reelaboração do Plano, a ocorrer em 2015, com vigência até 2018, garanta que os avanços necessários sejam implementados no Estado do Piauí, superando o quadro educacional em vigor.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Neusa Chaves et al. Análise da implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul. Série-estudos: **Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**. Campo Grande, n. 34, p. 75-92, 2012.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007a. 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 programa de ações de assistência técnica e financeira, visando à 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: 07fev.2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 17mai.2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta §3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao §4º do art. 211 e ao §3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 17mai.2015.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Apresentação do programa PAR**. 2007b. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/par/par-apresentacao>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm> Acesso em: 28 jul. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.695**, de 25 de julho de 2012a. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do Fundeb as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 07fev.2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas PDE**. Brasília: MEC, 2007. (Caderno de divulgação das razões, princípios e programas do PDE).

BRASIL. Ministério da Educação. **PAR – Plano de Ações Articuladas–Relatório Público**. 2007c. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

BRASIL. **Resolução nº14**, de 8 de junho de 2012. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007/2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 04mar.2015.

GRACIANO, Mariângela (coord.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. Em Questão, v. 4. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

GUIMARÃES, C. A. F.; VALENTE, L. F. O Plano de Ações Articuladas de Ituiutaba-MG: uma análise das práticas pedagógicas e da avaliação. In: **XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação sobre Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social**. Anais (Org. Márcia Ângela da Silva Aguiar) Recife, PE, Universidade Federal de Pernambuco, 2013. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/ClaudileneAbadiaFreitasGuimaraes-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 01ago.2015.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: INEP, 2008. 23 p.

MENDES, Danielle Cristina de Brito; GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro. **Revista Roteiro**, Joaçaba, v.36, n.2, p.293-308, out.2011.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SCAFF, Elisângela Alves da Silva; SENNA, Ester. Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul. **Série- estudos: Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande, n.34, p.133-146, 2012.

PIAUI. **Decretonº12.927** de 10 de dezembro de 2007. Institui Comitê Estadual Compromisso Todos pela Educação, no Estado do Piauí e dá outras providências.

RONCA, Antonio Carlos Caruso. Avaliação da educação básica: seus limites e possibilidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v.7, n.12, p.77-86, 2013. Disponível em:<<http://www.esforce.org.br/>>. Acesso em: 12mai.2015.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do Projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, p.1231- 1255, out.2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em:15 abr.2015.

SILVA, Magna Jovita Gomes de Sales e. **Formação inicial de professores e oferta educacional: desafios para garantir docentes para as diversas áreas do conhecimento na educação básica do Piauí**. Teresina, PI, 2015. 230f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Piauí.

UCZAK; BERNARDI; ROSSI. A relação público-privada no Programa de Desenvolvimento da Educação: implicações para ensino, aprendizagem e gestão. In: **XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação sobre Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social**. Anais (Org. Márcia Ângela da Silva Aguiar) Recife, PE, Universidade Federal de Pernambuco, 2013. Disponível em: <http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/596-0.pdf>. Acesso em: 13mai.2015.

SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo?**. 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/>>. Acesso em: 13 mai. 2015.

Artigo revisado pelas autoras.