



VII Colóquio Internacional São Cristóvão/SE / Brasil
“Educação e Contemporaneidade” 19 a 21 de setembro de 2013
ISSN 1982-3657



O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR COMO INDUTOR DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO MUNICÍPIOS ALAGOANOS: ALGUNS INDICATIVOS DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL DOS CAMPOS.

Karla de Oliveira Santos[1]

Eixo Temático: Educação e Políticas Públicas

Resumo

O presente texto aborda a relação entre o Plano de Ações Articuladas – PAR no município de São Miguel dos Campos – Alagoas e os processos de gestão democrática, analisando o primeiro diagnóstico realizado no período de 2008 fazendo um comparativo preliminar com o segundo diagnóstico realizado em 2011 observando os caminhos trilhados pelo município para a efetivação da gestão democrática, a partir da dimensão Gestão Educacional e do indicador Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino. Contudo, almejamos analisar se há efetivamente um incremento e fortalecimento dos espaços e instrumentos para a gestão democrática dos sistemas (e/ou redes) de ensino e das escolas a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas – PAR nos municípios alagoanos.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas (PAR), Gestão Educacional e Gestão Democrática.

Resumen

En este trabajo se aborda la relación entre el Plan de Acción Conjunta - PAR en São Miguel dos Campos Alagoas y los procesos de gestión democrática, analizando el primer diagnóstico realizado durante el año 2008, haciendo una comparación con el segundo diagnóstico preliminar realizado en 2011 mediante observación de los caminos tomados por el municipio para la gestión democrática efectiva, de la gestión Educativa dimensión y Display de gestión democrática: Coordinación y desarrollo de los sistemas educativo Sin embargo, nuestro objetivo es determinar si en realidad hay un aumento y fortalecimiento de espacios herramientas para los sistemas de gestión democrática (y / o redes) de educación y las escuelas de aplicación del Plan de Acción Conjunta - PAR municipios de Alagoas.

Palabras clave: Plan de Acción Conjunta (RAP), la Gestión Educativa y Gestión Democrática.

Iniciando a caminhada

Uma das características mais marcantes no cenário educacional desde a última década do século XX tem sido a iniciativa dos governos brasileiros no sentido de implantar reformas na política educacional, com a intenção de garantir a inserção e a permanência dos/as alunos/as no sistema público de ensino, com uma qualidade social. As mudanças envolvem desde a organização de referenciais curriculares nacionais e a formação de

professores, até investimentos financeiros para amplos programas em âmbito nacional e a nível local destinados a cada escola de cada município do país.

A gestão das políticas educacionais no Brasil, desde a década de 1990, tem incorporado a lógica do novo gerencialismo público nas práticas de gestão dos sistemas de ensino e das escolas nas três esferas administrativas da federação. A gestão democrática da educação, nesta ótica, passa a ser interpretada com uma necessidade de imprimir maior racionalidade aos processos de gestão educacional, baseada em modelos de gestão do ensino público calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas com a administração dos recursos e das responsabilidades. Tais modelos estão alicerçados na busca de melhoria e qualidade na educação, entendida como objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos e que poderá ser alcançada a partir de inovações incrementais na organização e na gestão do trabalho na escola.

A elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) pode ser considerada uma (re)significação da política educacional no âmbito municipal, pelo fato de ser elaborado com a participação da comunidade escolar e local, mesmo que os instrumentos utilizados pelo Ministério da Educação para captar a realidade educacional dos municípios sejam padronizados para todo o Brasil e apresentem elementos inerentes ao modelo gerencialista de gestão pública.

Destarte, a proposta é compreender em que medida o PAR dos municípios alagoanos pode constituir-se e ação pública que propicia o incremento e fortalecimento de espaços e instrumentos para a gestão democrática dos sistemas (e/ou) redes de ensino e das escolas.

A conjuntura das reformas educacionais da década de 1990 e sua relação com o PAR.

Após anos de repressão, humilhação e subserviência a um regime antidemocrático, a Constituição Federal de 1988 surge como a oportunidade de se viver os direitos sociais e os princípios da democracia. Nesse sentido, a gestão democrática aparece pela primeira vez na Carta Magna em seu artigo 206 e anos mais tarde na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN de 1996, vindo reforçar e estabelecer que os sistemas de ensino público garantam o princípio democrático nas formas de gerir as escolas.

É no contexto de reorganização do capitalismo mundial para a globalização da economia, que na década de 1990 acontece uma intensificação na formulação e implementação de políticas no campo educacional, objetivando sua adequação ao setor produtivo, através da inserção no mercado globalizado e pela aplicação de políticas neoliberais.

Para Krawczyk e Vieira (2008) no ideário da reforma educacional brasileira, buscava-se conciliar as diretrizes internacionais para a constituição de uma nova forma de gestão da educação e da escola, no marco das mudanças regulatórias próprias do novo modelo hegemônico do papel do Estado, para reverter um quadro de exclusão e desigualdade educacional, com altos índices de fracasso e evasão escolar.

Esse modelo hegemônico se conforma com os ajustes estruturais e econômicos sob orientação das agências multilaterais de mundialização do capital, trazendo implicações para a política educacional brasileira, uma vez que os processos educativos perpassam de uma forma mais ou menos acentuada, todas as classes sociais.

A reforma administrativa e normativa da estrutura e financiamento do sistema educacional brasileiro trouxe mudanças no contexto curricular, como a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN e novas formas de gestão do sistema educacional e da escola ocasionaram, segundo Salerno (2009), a redefinição do papel do Estado, o qual deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para ser o promotor e regulador desse desenvolvimento.

Segundo Melo (2004), essas mudanças na área da gestão educacional acarretaram uma gestão democrática direcionada a uma participação social restrita na definição do planejamento educacional, restringindo-se a questão da autonomia das unidades escolares na descentralização da operacionalização das políticas educacionais.

Percebemos que esse projeto neoliberal de sociedade e de educação, aprofundou a exclusão social uniformizando e homogeneizando os conteúdos curriculares, provocando reformas que retiram direitos dos trabalhadores da educação, assumindo um controle sobre as práticas pedagógicas através do sistema de avaliações nacionais em larga escala e na implantação de novas tecnologias.

A educação, enquanto responsabilidade do Estado, vem sendo deteriorada e degenerada, comprometendo a formação de crianças, jovens e adultos, exigindo da escola uma mudança para atender à nova organização do mundo do trabalho (Lacks, 2007). Alguns conceitos surgem como competência, eficácia, eficiência e resposta às novas exigências de competitividade que marcam o mercado globalizado.

O paradigma do novo gerencialismo coloca a qualidade da educação com um aspecto mercantil, acarretando em consequências dualizadoras, antidemocráticas e com uma postura contrária a uma escola com equidade social.

A descentralização é um elemento que surge na área da gestão educacional para nortear as mudanças propostas para a organização e administração dos sistemas de ensino, propondo novos modelos de gestão calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades.

Para Oliveira (2008), a gestão pública e os modelos fundamentados na flexibilidade administrativa podem ser percebidos na desregulamentação de serviços e na descentralização dos recursos, posicionando a escola como núcleo de gestão. São modelos alicerçados na busca de melhoria da qualidade da educação, entendida com objetivo mensurável e quantificável em termos estatísticos, que poderá ser alcançado a partir das inovações incrementais na organização e gestão do trabalho na escola.

O modelo de gestão participativa é percebido como um artefato que desconcentra a tomada de decisão descentraliza os serviços, estimula e vivencia a participação da sociedade, no entanto, vem sendo incorporados às reformas administrativas do setor educacional, sem de fato congregarem os segmentos sociais ou seja; há uma participação limitada, no sentido de que o projeto neoliberal não propõe a ampliação da participação democrática para fortalecer o controle sobre o aparelho político, e sim, opta por uma perspectiva elitista no qual os limites da democracia são combatidos com menos democracia e não com maior participação dos historicamente excluídos.

A implementação do Plano de Ações Articuladas – PAR nos municípios alagoanos necessita ser analisada devido ao contexto histórico-social e político, que possui resquícios de mandonismo, clientelismo e filhoteísmo e o efeito das relações sociais, compreendendo como o Plano pode ser um indutor de efetivação da gestão democrática, no tocante aos instrumentos de garantia da participação que contemple: os conselhos de educação no sistema de ensino e nas escolas, o provimento do cargo de gestor escolar através da eleição direta e a construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico.

O Plano de Ações Articuladas - PAR é uma política de governo, iniciada na gestão do então presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva e que tem continuidade no governo atual da presidente Dilma Rousseff. Surge legalmente a partir do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, que trata do Compromisso Todos pela Educação, tornando-se um instrumento de ação, propondo um regime de colaboração entre Município, Distrito Federal e Estados, juntamente com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social para a melhoria da qualidade da educação básica com o propósito de enfrentar as graves dificuldades da educação e elevar o desempenho escolar a patamares próximos aos dos países desenvolvidos em um período de 15 anos.

O Plano apresenta conexões entre avaliação, financiamento e gestão, sendo o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica - IDEB o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas para a melhoria da educação. O IDEB reúne dois conceitos que visam aferir a qualidade da educação, o fluxo escolar e a média de desempenho dos alunos nas avaliações nacionais realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB para a

unidades da federação e a Prova Brasil, para os municípios.

No âmbito do Plano de Metas, cada estado e cada município elabora o PAR, na perspectiva de evolução positiva do IDEB. Todos os municípios podem elaborar seu PAR, mas aqueles com IDEB abaixo da média nacional, chamados de municípios priorizados, receberão assistência técnica do MEC para sua elaboração para realizar o monitoramento da implementação de suas ações. Possui um caráter plurianual multidimensional, tendo a assessoria técnica do MEC, devendo ser coordenado pelas secretarias municipais de educação e elaborado conjuntamente com gestores, professores e comunidade local.

Nesse sentido, um planejamento como instrumento de gestão pressupõe a integração dos sujeitos que participam da atividade educativa no alcance dos objetivos perseguidos por uma instituição, o que requer uma atuação mais efetiva dos envolvidos no processo de elaboração e implementação do PAR.

A orientação para os municípios é que sua elaboração fosse de responsabilidade da equipe local, reunida pelas secretarias, tendo como integrantes: o secretário municipal de educação, técnicos da secretaria de educação, representantes dos gestores escolares municipais, dos professores da zona urbana e rural, supervisores escolares, conselhos escolares e do conselho municipal, quando existente. Esta equipe tem como responsabilidade elaborar e monitorar a execução do PAR, através de um diagnóstico de caráter participativo.

Há também a formação do Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, que acompanha a implementação do PAR no município, observando sistematicamente o alcance dos resultados e metas previstos a partir do IDEB. O Comitê Local deve contar, preferencialmente, com: Representantes da sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar, Dirigentes do Sistema Educacional e outros segmentos da prefeitura. É imprescindível a participação do Dirigente Municipal de Educação na composição do Comitê Local.

No seu início, no ano de 2008, o PAR possuía 52 indicadores. Com a nova reformulação para o período 2012-2014 possui 82 indicadores, 30 a mais que o anterior. É constituído por quatro dimensões: Gestão Educacional, Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação, Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Cada dimensão apresenta indicadores que variam numa escala de 1 a 4 e que representam as reais prioridades educacionais dos municípios, gerando ações que deverão ser implementadas de acordo com o documento.

Os critérios estabelecidos a partir do diagnóstico são: pontuação 4, aponta para uma situação positiva e não serão necessárias ações imediatas; pontuação 3, indica uma situação favorável; no entanto, o município pode programar ações para melhorar o seu desempenho; pontuação 2, apresenta uma situação insuficiente, e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação desse indicador. E por último, a pontuação 1, aponta para uma situação crítica e serão necessárias ações imediatas além do planejamento de médio e longos prazos, para superação dos desafios apontados no diagnóstico e realidade local.

O Plano de Ações Articuladas, caracteriza-se como instrumento utilizado pelos sistemas (e/ou redes) escolares para a concretização das ações de forma planejada, e, se fundamenta no princípio em que educação de qualidade é direito de todos, enfocando, sobretudo, a elevação da qualidade do ensino e, por conseguinte, o IDEB.

Após elaborado o diagnóstico, o PAR forma parte de convênio firmado com o Ministério da Educação e regime de colaboração com os municípios, que monitora sua execução, por meio de relatório de acompanhamento dos acessos através do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - SIME e visitas das equipes técnicas para assegurar a implementação das ações planejadas nos prazos estabelecidos.

O município ao elaborar o PAR, assume a responsabilidade de realizar ações articuladas com a União. Estas ações possuem subações dependentes entre si, uma não acontece sem a outra, havendo o interesse do município - pode assim dizer - para implantar instrumentos e espaços de gestão democrática porque dependem a realização de outras ações, de caráter técnico e financeiro e de responsabilidade da União e

Ministério da Educação (BATISTA, 2011).

A gestão democrática no município de São Miguel dos Campos – AL: um caminho a ser trilhado.

O PAR foi implementado no município em 2008, após a assinatura do Termo de Compromisso Todos pela Educação, firmado em 2007 entre o Ministério da Educação (MEC) e a Prefeitura. Durante o processo de elaboração do primeiro diagnóstico situacional, o município recebeu apoio técnico do MEC, sendo este o período de 2008 a 2011. O segundo diagnóstico também recebeu orientação de consultores do MEC e tem período de 2012 a 2014 para desenvolver suas ações.

O indicador Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino possui os seguintes instrumentos: Plano Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação (CME), Conselhos Escolares e Projeto Pedagógico, Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e atuação do Comitê de Compromisso Local.

A partir dessa análise, selecionamos alguns instrumentos da referida dimensão: Plano Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação (CME), Conselhos Escolares e Projeto Pedagógico e do indicador Gestão de Pessoas; critérios para escolha da direção escolar, por compreender a importância da forma de escolha do gestor escolar como elemento da gestão democrática.

Conforme a análise do documento no que diz respeito à existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação, o município no primeiro diagnóstico pontuou 1 e se manteve com o mesmo indicador no segundo diagnóstico, por ainda não possuir em sua rede de ensino o Plano Municipal de Educação, que se encontra na fase de elaboração.

No instrumento existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME), o município pontuou 2 e se manteve com a mesma pontuação no atual diagnóstico. Apesar do município possuir um CME, sua atuação ainda é incipiente, pois as questões relacionadas à política partidária estão presentes sofrendo interferências do Poder Executivo na sua atuação e acompanhamento da educação miguelense.

Já no elemento existência e funcionamento de conselhos escolares o primeiro diagnóstico apontou 3 e houve um avanço, pontuando 4 no segundo diagnóstico. Esse aspecto apresenta avanços significativos, pois todas as 23 escolas do município possuem conselhos escolares formados e eleitos pela comunidade escolar.

Com relação à existência do Projeto Pedagógico nas escolas, a pontuação do primeiro diagnóstico foi 2 e permaneceu com a mesma pontuação. Compreendendo o PP como "um processo democrático de decisões" (VEIGA, 1995), observamos que, como ação a ser desenvolvida, é necessária uma revisão do documento que foram construídos de forma estanque para atender uma necessidade da Secretaria Municipal de Educação não refletindo a identidade das escolas e suas especificidades, não havendo ainda uma participação crítica da comunidade escolar em sua elaboração, restrito apenas aos gestores escolares, que há anos se perpetuava no poder, assumindo práticas autoritárias e antidemocráticas.

Conforme apontam os dados preliminares, observamos que os órgãos de Controle Social, apesar das sérias limitações em suas práticas, como falta de articulação, representatividade atuante, entre outros; possuem indicadores favoráveis, apesar de se ter um distanciamento entre o que o PAR se propõe e as ações efetivadas na realidade por esses órgãos. Algo preocupante é a inexistência do PME, que a partir do primeiro diagnóstico do PAR não foi efetivado nenhuma ação para sua execução e cabendo nesse novo diagnóstico consequentemente nesse novo PAR a implementação do PME até 2014.

Sendo assim, o elemento critérios para seleção da direção escolar surge como artefato significativo da nossa análise, para compreensão da gestão democrática, vista como "o ápice desse processo" (ARAÚJO, 2007). No que trata o PAR na dimensão Gestão Educacional, indicador Gestão de Pessoas, se manteve a mesma pontuação nos dois diagnósticos; ou seja; pontuação 1. A indicação para o provimento do cargo de diretor, infelizmente é aceita, legitimada pelo gestor municipal, demonstrando uma situação crítica de relação

alimentadas pelo clientelismo e paternalismo , que marcam profundamente a sociedade alagoana.

Nesse sentido, a atual política do MEC, o Plano de Metas, por meio da elaboração e implementação do PAR nos municípios, pode render resultados positivos para a efetivação e incremento de espaços e instrumentos de gestão democrática. O município ao aderir ao Compromisso e elaborar as ações do PAR, assume responsabilidade de realizar ações articuladas com a União. Estas ações possuem subações dependentes entre si, uma não acontece sem a outra, havendo o interesse do município - pode assim dizer - para implantar instrumentos e espaços de gestão democrática porque delas dependem a realização de outras ações, com caráter técnico e financeiro e de responsabilidade da União e do Ministério da Educação (BATISTA, 2011).

As políticas educacionais no Brasil promulgam a gestão democrática da educação, ressignificando a política nos municípios alagoanos, que mesmo articulado com o contexto global, não considera as especificidades locais, reduzindo sua autonomia e o espaço de tomada de decisões em âmbito municipal.

O PAR pode tornar-se um artefato de comprometimento para (re) pensar a política municipal, baseado em um planejamento participativo, colocando a sociedade civil como protagonista desse processo, independente de filiação partidária ou convicção ideológica, que se norteia por meio de um diagnóstico gerador de demanda rompendo com ações imediatistas e pontuais por parte da Secretaria Municipal de Educação e que sofram com o fato um acompanhamento e efetivação das ações propostas.

As experiências democráticas devem se apresentar como impacto na redistribuição não somente de poder mas de outros indicadores sociais que traduzam melhoria na qualidade de vida das pessoas que se envolve nos processos. A busca é pela melhoria nas condições de oferta da escolaridade básica, do acesso, permanência e conclusão com sucesso de crianças e jovens em idade escolar, da qualificação docente, enfim da qualidade dos processos formativos sob a responsabilidade da escola, e seus aspectos políticos, mas fundamentalmente no que se refere aos indicadores de escolaridade.

É preciso afirmar que há muito caminho a ser trilhado para a implementação efetiva e a vivência de processos democráticos, para que possamos alcançar um nível de participação e controle social satisfatório que venha intervir de forma positiva, almejando uma educação com uma qualidade socialmente referenciada no Estado de Alagoas, que possui muitas vezes os piores índices educacionais e sociais do Brasil.

Referenciais:

ARAÚJO, Sérgio Onofre Seixas de. **Gestão Democrática Os desafios de uma gestão participativa na educação pública em uma sociedade clientelista e oligárquica.** Maceió: EDUFAL, 2007.

BATISTA, Neusa Chaves. **Gestão Democrática da Educação: Um estudo de situações e tendências no Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul.** Disponível em <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0425.pdf> Acesso em: 12/12/2011

BRASIL (2011). Ministério da Educação. **Instrumento Diagnóstico do Par Municipal 2011-2014.** 6ªed. Brasil, Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Educação. **Orientações para Elaboração do Plano de Ações Articuladas - Par Municipal 2011-2014.** Brasil, Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Educação. **Questões Importantes sobre o Preenchimento do Par Municipal 2011-2014.** 4ªed. Brasil, Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil, 2007.

KRAWCZYK, Nora Rut. Brasil: a utopia da democratização e da modernização. In: _____.

reforma educacional na América Latina nos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2008. P.p.47-74.

LACKS, Solange. Políticas de Formação de Professores e Práticas Curriculares. In: Mercado, Luís Paulo Leopoldo (orgs.). **Formação do pesquisador em educação: profissionalização docente, políticas públicas, trabalho e pesquisa.** Maceió: EDUFAL, 2007.

MELO Adriana Almeida Sales de. **A mundialização da educação: consolidação do projeto neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela.** Maceió: EDUFAL, 2004.

SALERMO, Soraia Chafic. **Descentralização e a gestão educacional.** São Paulo: Expressão & Arte, 2009.

VEIGA, Ilma Passos A. (org.). **Projeto Político Pedagógico da escola: uma construção possível** Campinas, SP: Papyrus, 1995.

[1] Mestre em Educação – PPGE/CEDU/UFAL. Grupo de Pesquisa: Estado, Políticas Sociais e Educação Brasileira. Email: karlasmcampos@hotmail.com