

Apresentação do Dossiê: Políticas e gestão da educação em contextos municipais

O presente dossiê apresenta artigos que discutem e analisam políticas educacionais em contextos municipais, tendo como referência o Plano de Ações Articuladas (PAR) e suas implicações na construção das relações intergovernamentais no campo educacional brasileiro, seus fundamentos, bases conceituais, metodológicas e principais tendências.

Os seis artigos que integram o dossiê **Políticas e Gestão da educação em contextos municipais** apresentam resultados finais da pesquisa intitulada “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011” que teve como objetivo geral avaliar os resultados da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios dos Estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no que se refere à gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura e recursos pedagógicos, evidenciando suas repercussões para a sistematização do regime de colaboração entre os entes federados.

O Plano de Ações Articuladas foi instituído por meio do Decreto 6.094/2007, que define no art. 9º que o PAR é “[...] um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007).

Como forma de operacionalizar o PAR, foi instituída, a Resolução/CD n.º 029, de 20 de junho de 2007, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE), a qual estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. De acordo com a Resolução, a assistência técnica e financeira do Ministério de Educação (MEC) seria organizada considerando quatro eixos temáticos: Gestão educacional; Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; Prática pedagógica e avaliação e Infraestrutura física e recursos pedagógicos. Ainda de acordo com a referida Resolução, o Plano de Ações Articuladas, elaborado em regime de colaboração com dirigentes e técnicos dos entes da federação aderentes, configurava a base para a celebração dos convênios de assistência financeira a projetos educacionais pelo FNDE/MEC.

As questões que nortearam a pesquisa partiram do pressuposto de que o desenvolvimento dessa política é conduzido por um processo que se consubstancia em um determinado momento histórico e contempla vários elementos, por vezes, contraditórios, mas que, de modo geral, respondem ao ritmo e à direção impressos pelo reordenamento do sistema capitalista. Assim, foram elaboradas as seguintes questões de pesquisa: a) a implementação do PAR tem contribuído com a sistematização do regime de colaboração, especificamente quanto às relações intergovernamentais nos municípios pesquisados? b) a implementação do PAR, nas quatro dimensões por ele abordadas, contribuiu para a melhoria dos indicadores educacionais em municípios dos estados do Pará, Rio Grande do Norte e Minas Gerais?

A pesquisa foi construída tendo como suporte teórico metodológico o materialismo histórico-dialético na busca da superação da dicotomia sujeito-objeto e que,

portanto, vai além de um paradigma estático, mecânico de pesquisa, que procura enquadrar a realidade num único aspecto. Assim, a análise do Plano de Ações Articuladas, enquanto uma política educacional, foi apreendida nas diferentes dimensões econômicas, políticas, culturais e históricas das realidades investigadas em quinze municípios de três estados (Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais), de modo a evidenciar as relações de interdependência e mútua determinação entre essas dimensões e os elementos que a constituem na realidade concreta.

Além das categorias do método como contradição, mediação e totalidade, foram eleitas as categorias conceituais sobre “Federalismo” e suas dimensões constitutivas: “relações intergovernamentais”, “regime de colaboração”, “descentralização”, “autonomia” e “participação”.

Esse foi o esforço da pesquisa cujos resultados estão expostos nos seis artigos que estruturam esse dossiê, na medida em que esses buscam as mediações e as contradições, entre as diretrizes das políticas educacionais implementadas por meio do PAR e suas implicações nos sistemas de ensino das redes municipais investigadas.

Em “Federalismo e Planejamento Educacional: – uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR)” as autoras Karla Cristina Silva Sousa e Alda Maria Duarte Araújo Castro, analisam a concepção de “federalismo enquanto pacto” e a sua influência no planejamento educacional, em especial, no Plano de Ações Articuladas (PAR). Utilizando documentos e pesquisa bibliográfica, as autoras concluem que o federalismo no Brasil tem sido marcado por “tensões caracterizadas ora por processos de centralização, ora de descentralização” e que em se tratando do PAR o governo federal, sob o discurso da autonomia e descentralização promove uma “forte ingerência nos municípios transformando-os em meros executores de ações, cerceando a autonomia dos mesmos”.

Rute Regis de Oliveira da Silva e Antônio Cabral Neto no artigo “Relações intergovernamentais e a coordenação federativa no contexto do Plano de Ações Articuladas” têm por objetivo “compreender se a formulação e a implementação do PAR no município de Natal foram pautadas por relações intergovernamentais e pela coordenação federativa”. Utilizando-se de documentos e entrevistas semiestruturadas os autores concluíram que o PAR “contribuiu para o exercício de um planejamento mais articulado entre os entes federados e para que a União iniciasse o processo de coordenação federativa na área da educação”. Para tanto, procurou atender “às necessidades dos Municípios e Estados com base nas transferências voluntárias, impulsionando, assim, mesmo que embrionariamente, as relações intergovernamentais na federação brasileira”.

No artigo “Federalismo e políticas de formação docente: Implicações do PAR em municípios do Pará e Rio Grande do Norte”, Maria Goretti Cabral Barbalho e Odete da Cruz Mendes analisam as implicações do PAR na formação de professores em municípios dos dois estados, com relação “às questões político-administrativas decorrentes do federalismo”. Com base na análise de documentos e entrevistas as autoras investigaram “as competências dos entes federados nas ações de formação de professores no PAR e sua relação com o federalismo”. Concluíram que a implementação das ações de formação docente em municípios do Pará e RN embora “tenham experimentado o regime de colaboração, ora mais e ora menos visível, verificou-se as nuances do federalismo brasileiro próprias da diretriz administrativo-financeira descentralizada e gerencial, com características que denotam uma

dependência da União, principalmente em relação ao financiamento que continua centralizado em nível federal”.

Vera Lúcia Jacob Chaves, Valéria Silva de Moraes Novaes e Gilmar Barbosa Guedes no artigo “A gestão escolar e as formas de provimento ao cargo de diretor escolar: o plano de ações articuladas em foco” objetivam analisar as tendências recentes na escolha de dirigente escolar após a adoção do Plano de Ações Articuladas (PAR). Utilizando o estudo documental e de entrevistas semiestruturadas realizadas com sujeitos que participaram da elaboração do PAR em municípios dos estados do Pará e do Rio Grande do Norte, os autores concluíram que o princípio da gestão democrática definido no texto constitucional está distante de ser implementado na realidade concreta dos municípios investigados e que a escolha de dirigentes segue a lógica patrimonial. Concluem ainda que “o PAR não contribuiu para o processo de democratização, haja vista que até hoje na maioria dos municípios investigados não há eleição para escolha de dirigentes com ampla participação da comunidade escolar predominando ainda as indicações políticas”.

No texto, “Formação continuada e prática pedagógica no plano de ações articuladas”, Arlete Maria Monte de Camargo e Maria Aparecida de Queiroz analisam se as ações de formação continuada sob o Plano de Ações Articuladas contribuem para a “melhoria do desempenho escolar em Português e Matemática nos exames padronizados como é o caso da Prova Brasil [...] e como essa lógica repercute no trabalho docente”. O artigo utilizou dados documentais e das entrevistas semiestruturadas realizadas em municípios dos estados do Rio Grande do Norte e do Pará. Concluíram que a matriz do PAR se pauta pela ênfase nos resultados em detrimento dos processos de ensino e aprendizagem, “prevalecendo orientações que comprometem autonomia administrativa e pedagógica da escola, e conseqüentemente, o trabalho docente em geral e a particularidade da melhoria do desempenho escolar dos estudantes em Português e Matemática, os quais passam a ser definidos, prioritariamente, por meio de avaliações externas”.

Finalizando o dossiê, Luciane Terra dos Santos Garcia, Maria Simone Ferraz Pereira e Maria Edilene S. Ribeiro, abordam a relação entre o PAR e o IDEB e a concepção de qualidade educacional que o governo pretende consolidar no artigo intitulado “PAR e Ideb: planejamento e avaliação para que qualidade?”. Utilizam dados coletados em documentos e entrevistas semiestruturadas em municípios dos estados do Rio Grande do Norte e Pará. As autoras concluem que “tanto o PAR quanto o Ideb integram um conjunto de políticas de cunho conservador que, ao atrelar a educação ao desenvolvimento econômico, impulsionam, nas escolas, uma concepção de qualidade fundada na lógica meritocrática, na responsabilização dos sujeitos locais por resultados, na redução dos currículos de acordo com o que é demandado nas avaliações”.

Os artigos apresentados nesse dossiê mostram resultados de parte da pesquisa realizada e evidenciam a complexidade da implementação do PAR enquanto política de planejamento induzida pelo governo federal aos entes federados. Sua análise, orientada pela perspectiva histórico-dialética, demandou um amplo processo investigativo, que explorou diferentes fontes de dados, além de uma cuidadosa delimitação teórico-conceitual em torno das categorias estruturantes desta política. Espera-se que a leitura do dossiê possa subsidiar novos estudos e pesquisas que propiciem o aprofundamento das discussões sobre as políticas que demarcam as

ações do governo federal em sua relação com os entes federados que sob o discurso da autonomia e da descentralização busca manter o poder e o controle na gestão da educação num contexto de crise e de corte de recursos para a educação brasileira.

Vera Lúcia Jacob Chaves
Alda Maria Duarte Araújo Castro
Marcelo Soares Pereira da Silva