

Políticas públicas educacionais: uma análise do PAR no Norte de Minas Gerais

Ediléia Alves Mendes Souza
Dayse Magna Santos Moura
Railma Aparecida Cardoso Marinho
Universidade Estadual de Montes Claros

Resumo

Trata-se de resultados parciais de pesquisa em rede que investiga a “gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: desafios do Plano de Ações Articuladas (PAR)”. Objetiva analisar como o PAR contribui para melhoria de índices educacionais. Numa abordagem qualitativa, realizou-se entrevista com secretários de educação e técnicos de quatro municípios do Norte de Minas Gerais e visitas *in loco* para monitorar ações. A pesquisa mostra melhoria da estrutura e funcionamento de escolas, mas não da qualidade do ensino. A morosidade na análise das propostas e na liberação de recursos por parte do MEC emperra o cumprimento de ações nos municípios.

Palavras-chave: Políticas públicas. Qualidade do ensino. Gestão educacional.

Educational public policies: an analysis of the PAR in northern Minas Gerais

These are partial results of network research investigating the “Management of Educational Policies in Brazil and its mechanisms of centralization and decentralization: Challenges of the Coordinated Action Plan (PAR)”. This study is aimed at understanding how PAR helps enrich educational indices. Using a qualitative approach, interviews were conducted with specialists and education secretaries of four municipalities in northern Minas Gerais, and visits were made to monitor their actions. Research results show improvement in the structure and operation of schools, although the quality of education has not improved. MEC’s delay in examining proposals and releasing resources obstructs the accomplishment of actions in these municipalities.

Keywords: *Public policies. Quality of education. Educational management.*

Políticas públicas educacionais: un análisis del PAR en el Norte de Minas Gerais

Se trata de los resultados parciales de búsqueda en la red que investiga la “Gestión de Políticas Educativas en Brasil y sus mecanismos de centralización y descentralización: los desafíos del Plan de Acciones Articuladas (PAR)”. El Objetivo es comprender cómo el PAR ayuda para mejorar los índices educacionales. En un enfoque cualitativo se realizaron entrevistas con los secretarios de educación y técnicos de cuatro municipios del Norte de Minas Gerais y visitas de campo para monitorizar las acciones. La investigación muestra una mejora en la estructura y funcionamiento de las escuelas, pero no en la calidad de la enseñanza. El retraso en el análisis de las propuestas y en la liberación de los recursos por parte del MEC obstruye el cumplimiento de las acciones en los municipios.

Palabras-clave: *Política pública. La calidad de la educación. La administración educativa.*

Introdução

Este texto é o resultado de pesquisas com a preocupação de compreender o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, estes situados no Norte de Minas Gerais, no âmbito do Programa de Ações Articuladas (PAR). O objetivo é analisar as contribuições e resultados do PAR nos municípios visando à melhoria da qualidade do ensino das escolas públicas. Por isso, parte-se da hipótese de que, embora o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) constitua uma política de regime de colaboração entre os entes federativos por meio do PAR, na prática essa colaboração entre os entes federados vem caracterizando contradições e desarticulações. Outro aspecto é que a descentralização da União, entendida como descentralização de programas educacionais da União para os Municípios, provocou expectativas e críticas pelos técnicos e secretários de educação. Nesse sentido, essas questões nos conduziram aos seguintes questionamentos: o PAR, que tem como um de seus objetivos melhorar a qualidade da educação nas escolas públicas dos municípios, tem conseguido atingir os resultados pretendidos? Quais são os impactos do programa no processo de gestão local?

No intuito de responder aos questionamentos, organizamos o artigo em três partes: na primeira, apresentamos uma panorâmica de estudos a respeito de políticas públicas educacionais no Brasil e, na segunda, uma visão evolutiva das políticas educacionais nos últimos 20 anos, do governo Fernando Henrique Cardoso ao governo Dilma Rousseff. Na terceira parte, analisamos e discutimos dados da pesquisa, expectativas dos gestores locais em relação ao PAR nos municípios.

Políticas públicas educacionais no contexto das reformas do Estado

Nas últimas décadas, têm-se acentuado no Brasil os estudos sobre as políticas públicas. Há um consenso na literatura educacional de que esses estudos desenvolveram-se tendo em vista as transformações ocorridas nas relações estado-sociedade, especificamente no mundo do trabalho, que alteraram significativamente as políticas sociais.

Höfling (2001) destaca que, na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes de serem considerados, especialmente quando se focalizam as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento), por sua complexidade tanto na elaboração quanto

no desenvolvimento. Esses diferentes aspectos devem estar convergidos a um contorno do Estado, no interior do qual eles se movimentam. No contexto dessa argumentação, a autora ressalta a importância de diferenciar Estado e governo:

[...] é possível considerar Estado como um conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente que possibilitam a ação do governo; e Governo, como conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (Hofling, 2001, p. 31)

É interessante diferenciar esses conceitos tendo em vista que, ao se fazer uma análise das políticas públicas educacionais, é possível perceber que, na trajetória histórica do Brasil, elas são descontínuas e apresentam frágil planejamento em longo prazo, evidenciando o desenrolar de políticas de governo – que são vulneráveis – e não de Estado. Nesse sentido, Freitas (2007, p. 976) afirma que “a descontinuidade é uma realidade em todas as esferas do governo. É preciso que algumas condições facilitadoras estejam acima dos governos e, para isso, há de se dispor de leis que estabeleçam políticas de Estado”.

Nessa direção, Höfling (2001) destaca que o Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. Para a autora, uma definição possível para políticas públicas e sociais é:

Políticas públicas são [...] aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomadas de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos agentes da sociedade relacionada à política implementada [...] e políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (Hofling, 2001, p. 31)

Nesse sentido, a autora entende a educação como uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos. As políticas sociais e a educação situam-se no interior de um tipo particular de Estado. São formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações de determinada formação social. Portanto, assumem

“feições” distintas em diferentes sociedades segundo cada concepção de Estado.

Para discutir as políticas públicas educacionais, faz-se necessário, portanto, abordar o papel do Estado nesse contexto. “O Estado não pode deixar de ser integrado como um elemento-chave na análise das políticas educativas” (Afonso, 2005, p. 95). Nesse sentido, o autor afirma que a forma como o Estado lida atualmente com as solicitações e exigências econômicas e sociais é, pelo menos em parte, uma consequência das alterações que ocorreram na passagem da fase do capitalismo competitivo liberal (em que o papel do Estado se limitava a criar algumas condições gerais para o funcionamento da economia) para a fase do capitalismo monopolista (em que as funções do Estado passam a estender-se mais diretamente à produção).

Na fase do capitalismo monopolista produzem-se mudanças fundamentais. As relações entre o político e o econômico, entre o Estado e a sociedade, estabelecem-se a partir de outros pressupostos que levam a que à separação se suceda a inter-relação. É isto que significa e supõe a aparição do Estado-providência. (Martín, 1994 *apud* Afonso, 2005, p. 99)

O Estado-providência ou Estado do Bem-estar social surge no mundo ocidental, no pós-guerra, a partir de 1945, e tenta conciliar a exploração capitalista com a expansão dos direitos sociais. Segundo Santos,

O Estado-providência é a forma política dominante nos países centrais na fase de ‘capitalismo organizado’, constituindo, por isso, parte integrante do modo de regulação fordista. Baseia-se em quatro elementos estruturais: um pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado, com o objetivo fundamental de compatibilizar capitalismo e democracia; uma relação constante, mesmo que tensa, entre acumulação e legitimação; um elevado nível de despesas em investimentos e consumo sociais; e uma estrutura administrativa consciente de que os direitos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos da benevolência estatal. (Santos, 1993, *apud* Afonso, 2005, p. 101)

No início de 1970, a crise do petróleo abala o modelo do Estado-providência ou Estado do Bem-estar social, conduzindo-o a uma revisão de seus postulados. O intervencionismo estatal, até então aceito como benéfico, passou a ser visto como um impedimento para a resolução dos problemas emergentes. Nesse contexto, emergem na cena política, especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra, os governos neoconservadores e neoliberais. Surge a nova direita, carregando consigo a agenda neoliberal. Essa agenda prescreve algumas posturas do neoliberalismo a serem adotadas na redefinição do papel do Estado

e nas reformas a serem implementadas. Destacam-se, entre essas posturas: a restrição ao poder do movimento operário e do sindicalismo, pressionando as empresas por salários e o Estado por políticas sociais; manutenção do Estado Forte apenas para conter o sindicalismo e controlar a moeda; minimização do Estado quanto a investimentos na economia e em política social; disciplina orçamentária; restauração da taxa “natural” de desemprego e recriação do “exército de reserva” de trabalhadores; estabilidade monetária; restauração da taxa de lucro das empresas restituídas à competitividade via produtividade. (Castanho, 2001)

Essa nova configuração do Estado diante das demandas econômicas, políticas, culturais e sociais repercutiu também na educação, engendrando uma nova relação entre o Estado e as políticas educacionais. No setor educacional, essas reformas foram fundamentais para a promoção de quase-mercados, ou seja, por uma combinação específica de elementos de regulação do Estado e da introdução da lógica de mercado no domínio público, o que aumenta o controle governamental sobre as escolas, ao mesmo tempo que cria mecanismos de incentivo à competitividade no sistema educacional. (Afonso, 2005)

As reformas empreendidas nos sistemas educacionais em diversos países fizeram emergir um novo modelo de regulação de políticas educativas amparado na descentralização da execução e na centralização da formulação e do controle sobre os resultados. Nesse cenário, o “Estado Avaliador”, segundo Afonso (2005), vem adotando um sentido competitivo, passando a admitir a lógica do mercado, pela importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos resultados ou produtos dos sistemas educativos. A avaliação aparece como pré-requisito para que seja possível a implementação de mecanismos de controle e responsabilização em educação.

Dessa forma, pretende-se induzir um controle mais apertado sobre a ação das escolas e dos professores e, em última instância, pretende-se pressionar os sistemas educativos para se subordinarem às lógicas próprias do mercado e da competitividade econômica.

Para Arretche (1999), as relações políticas no Brasil alteraram-se profundamente nas últimas décadas. A partir de 1980,

[...] recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil. A democratização – particularmente, a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais. (Arretche, 1999, p. 114)

Para a autora, em condições de maior autonomia, Estados e Municípios assumem funções de gestor, seja por iniciativa própria, por adesão a programas de governo, seja por imposição legal.

No Brasil, o governo Collor introduziu a implementação de reformas estruturais, como os processos de privatização, de liberação de importações, de desregulamentação da economia e o corte dos gastos públicos. O Brasil entrou nos anos de 1990 vivenciando uma era de reformas que significavam um processo de desconstrução da agenda social da Constituição de 1988, buscando desvencilhar o Estado dos compromissos sociais ali firmados, bem como um engajamento do País à nova ordem capitalista mundial, que o tornava capaz de competir na lógica do mercado livre, adotando políticas de corte neoliberal. (Oliveira; Duarte, 2005, p. 284)

O governo Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, deu continuidade, em suas propostas políticas, a esse projeto de reformas, com o apoio de empresários, políticos, intelectuais e diversos setores da sociedade brasileira.

Num movimento de atualização de sua teoria da dependência, Fernando Henrique Cardoso, em sua prática política à frente da Presidência, governou conforme o capital financeiro internacional, preocupando-se tangencialmente com o capital produtivo brasileiro. Por outro lado, por conta da desmobilização da sociedade civil ocorrida na década de 1980, gerenciou (mais que governou) o país desconsiderando aquela, ou a considerando de forma parcial em face de sua frágil organização, além de incentivar a emergência das organizações não-governamentais (ONG's) e, neste movimento, a formação do terceiro setor. (Silva Júnior, 2008, p. 20)

Esse movimento produziu um novo paradigma de políticas públicas, o das ofertas, a ser executado no âmbito da sociedade civil, em geral por ONG's e empresas privadas do terceiro setor; movimento que, ao lado das reformas institucionais executadas, criou condições para a produção de um novo paradigma político orientado pela instrumentalidade, adaptação e busca do consenso. (Silva Júnior, 2008)

Nessa linha de pensamento, apresentamos uma panorâmica de estudos a respeito de políticas públicas educacionais no Brasil e a seguir abordaremos, de modo sucinto, algumas das principais propostas educacionais desenvolvidas no Brasil nos últimos 20 anos.

Políticas educacionais e programas de governo: de FHC a Dilma Roussef

No que se refere à educação, a prioridade do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi assegurar o acesso e a permanência dos estudantes na escola, o que se exemplifica pelos programas: “Acorda Brasil”, “Tá na hora da escola”, “Aceleração da Aprendizagem”, “Guia do Livro Didático – 1.^a a 4.^a séries”. No entanto, a mais importante e eficaz medida para assegurar a permanência das crianças na escola é, na visão do Ministério da Educação e Cultura (MEC), o Bolsa-Escola, que concede auxílio financeiro a famílias com crianças em idade escolar, cuja renda *per capita* seja inferior a um salário mínimo estipulado pelo programa.

No plano do financiamento, o MEC implementou diversos programas: Dinheiro Direto na Escola; Renda Mínima; Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep). Parte significativa de alguns programas destina-se à adoção de tecnologias de informação e comunicação: *TV Escola*, Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), Programa de apoio à Pesquisa em Educação a Distância (Papad) e Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior, dentre outras.

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva, ou apenas Lula, assume a Presidência da República. Os eixos da política educacional desse governo foram: a redefinição da política de financiamento da educação básica (Fundeb); a redemocratização da gestão escolar; a formação e valorização dos trabalhadores em educação – professores e funcionários de escola –; a ampliação da inclusão educacional e do ensino fundamental para nove anos e a política do livro didático. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ganha centralidade na política educacional do governo Lula. Trata-se de ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os diversos níveis e modalidades de ensino, incluindo: Programa Brasil Alfabetizado; educação de tempo integral como o Mais Educação; criação de institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs) e programas de reestruturação e expansão das universidades federais. O plano ataca aspectos há muito diagnosticados como ligados ao baixo desempenho da educação escolar em nosso país.

O PDE procura atingir o problema qualitativo da educação básica brasileira, o que se revela por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), da Provinha Brasil e do estabelecimento do Piso do Magistério. A identidade própria do PDE está dada pelo Ideb. Para Saviani (2009), deve-se reconhecer que o

Ideb representa um avanço importante no tratamento dado aos compromissos do sistema educacional, ao combinar dados relativos ao rendimento dos alunos com os dados da evasão e repetência e ao possibilitar aferir, por um padrão comum em âmbito nacional, os resultados da aprendizagem de cada aluno, em cada escola. “O que confere caráter diferenciado ao Ideb é a tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica, buscando resolvê-lo”. (Saviani, 2007, p. 1242)

Os programas e ações do PDE foram institucionalizados em leis, decretos, portarias interministeriais, mediante o Plano de Ações Articuladas (PAR), por meio de compromisso firmado com os 26 Estados, o Distrito Federal e 5.563 Municípios.

O PAR, no âmbito do PDE, é um planejamento multidimensional da política de educação que os Municípios, os Estados e o DF devem fazer para um período de quatro anos – a primeira etapa compreendeu o período de 2008 a 2011. É coordenado pela Secretaria Municipal/Estadual de Educação, mas deve ser elaborado com a participação dos gestores, de professores e da comunidade local. (Brasil, 2009)

Com o PAR, os Estados e Municípios, a partir da assinatura do termo de adesão ao plano de metas, assumem o compromisso de elaborarem, cada qual, seu respectivo plano. O PAR mostra os indicadores do setor educacional e propõe metas e ações com vistas à melhoria da qualidade da educação pública no Brasil, refletida sobretudo, no alcance das metas estabelecidas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

As metas e ações propostas pelo PAR foram organizadas em cinco eixos: educação básica, educação superior, educação de jovens e adultos, educação especial e ações da educação tecnológica e formação profissional. As questões avaliadas pelo PAR que estão no PDE são: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; além da infraestrutura física e bens como recursos pedagógicos.

Em 2011, Dilma Rousseff, a primeira mulher a ocupar a cadeira da presidência da república no Brasil, afirmou que a luta mais obstinada de seu governo seria pela erradicação da pobreza extrema e criação de oportunidades para todos. Dentre essas oportunidades, a educação é ressaltada como uma aliada fundamental. Nesse sentido, Hofling propunha que

[...] uma administração pública – informada por uma concepção crítica de Estado – que considere sua função atender a sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico, deve estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social. (Hofling, 2001, p. 39)

No que se refere à política educacional, o governo Dilma deu continuidade aos programas iniciados no governo Lula. Eles foram ampliados, destacando-se: investimento na formação e remuneração dos professores, ampliação do número de creches e pré-escolas, criação de condições de estudo com maior acesso e permanência dos alunos nas escolas, criação de escolas técnicas, ampliação dos cursos profissionalizantes, melhorias e ampliação no ensino médio e superior, programas para a promoção da inclusão digital, dentre outros. As melhorias propostas pelo governo Lula, e atualmente as do governo Dilma, enfocam prioritariamente, com grande ênfase, as áreas do Brasil economicamente menos favorecidas, cujas classes são menos privilegiadas socialmente. Essa estratégia de governo vem favorecendo em parte a inserção de vários municípios do País, dentre eles, os do Norte de Minas Gerais, considerando que esta é uma das regiões mais carentes do Estado.

Metodologia

Esta investigação caracteriza-se por sua natureza qualitativa, com ênfase no estudo exploratório. A discussão direcionou-se no sentido de entender se o PAR tem conseguido atingir os resultados pretendidos e os impactos do programa no processo de gestão local. O objetivo principal foi analisar como o PAR contribui para a melhoria de índices educacionais, desdobrando-se em analisar as ações de maior efetividade do PAR no âmbito dos municípios e identificar possíveis potencialidades e fragilidades encontradas por esses municípios na execução do PAR.

Além da pesquisa bibliográfica, cuja intenção foi fundamentar as principais categorias teóricas que envolvem a conceituação de políticas públicas, suas repercussões na qualidade de ensino e suas relações com a gestão educacional, realizou-se pesquisa de campo no decorrer dos anos 2010-2012, com visitas *in loco*, para monitoramento das ações realizadas no âmbito do PAR. Utilizamos também como instrumento para coleta de dados a entrevista semiestruturada com os principais sujeitos responsáveis pelo desenvolvimento do programa nos municípios pesquisados.

Os municípios, situados em Minas Gerais, foram selecionados tendo como foco de análise os que apresentavam baixo Ideb nas séries finais do ensino fundamental (abaixo de 4,0). Utilizamos como base o Ideb de 2007, ano de implantação do PAR. A educação básica brasileira tem uma média aproximada de quatro pontos em uma escala que vai de zero a dez. No citado Estado, o Ideb

estava em 3,7 nos anos iniciais do ensino fundamental; 3,6 nos anos finais e 3,1 no ensino médio. Foram vinte e quatro municípios do Estado que ficaram com o índice abaixo de quatro, os quais assinaram o termo de adesão. Nessa condição, foram escolhidos os municípios de Bocaiúva, Januária, Pirapora e Salinas, todos situados na Região Norte. Essa região, se comparada com outras do Estado, pode ser considerada uma das mais carentes economicamente. Possui, porém, grande diversidade étnico-cultural, política, social e se constitui em uma complexidade territorial que merece ser pesquisada em maior abrangência. Daí, a proposta de envolvimento de municípios do Norte de Minas Gerais.

A pesquisa foi aprovada pelo comitê de ética da universidade à qual estava vinculado, sob o parecer n.º 2315/2010, e seguiu todas as requisições sugeridas. Recebeu também apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do seu Estado. Os Municípios assinaram um termo de aceite da pesquisa e todos os sujeitos participantes preencheram termos de consentimento livre e esclarecido, autorizando a utilização dos dados e tendo a garantia do sigilo de suas identidades. Tiveram ciência do teor do trabalho e da importância de suas informações para a investigação.

As entrevistas foram agendadas com antecedência e também gravadas para posterior transcrição e análise. Nas conversas desenvolvidas no decorrer do preenchimento da planilha de acompanhamento das ações, que se caracterizou por um diálogo mais livre, realizaram-se anotações simultaneamente às falas. Como as visitas de acompanhamento foram realizadas pelo grupo (composto por três pesquisadores), um conduzia preferencialmente as falas e os outros as anotações. Foi interessante perceber que, nesses momentos, sem a formalidade da gravação, os participantes pareciam sentir-se mais à vontade para falarem das problemáticas que envolviam as suas respectivas realidades.

Foram entrevistados quatro secretários de educação e seis técnicos funcionários das secretarias de educação. Por uma questão ética, eles estão identificados com as letras "T" para técnico e "S" para secretário, e as consoantes que os acompanham referem-se às iniciais dos municípios que cada um representa.

Foi analisado o conteúdo das falas presentes nas entrevistas, e as ações, previstas e executadas nos municípios pesquisados, foram monitoradas por meio de quadros-planilhas preenchidos pelos secretários e técnicos das secretarias por ocasião das visitas.

As repercussões do programa de ações articuladas em municípios do Norte de Minas Gerais

Os dados da pesquisa indicam que os municípios investigados tiveram contato com o PAR em momentos e situações diferentes. Informam, ainda, que um município foi cadastrado no programa somente no segundo semestre de 2009. Por outro lado, dois municípios confirmaram seus cadastros no segundo semestre de 2008. Apenas um município pesquisado foi cadastrado no início do lançamento do programa. Como demonstrado abaixo:

Nós tínhamos uma ação que era desenvolvida com o MEC. Para continuidade dessa ação, em 2006 nós estávamos participando de um seminário em Brasília com o MEC, e a coordenadora dessa ação divulgou que, para que os municípios continuassem sendo contemplados com essa ação, teriam que aderir ao PAR que, até então, era muito novo. Depois, num outro momento tivemos um encontro com a Undime em Belo Horizonte, que detalhou o PAR, o funcionamento, as ações e houve oficinas de como operacionalizar o PAR. (TJ)

Conforme extrato acima, pode-se afirmar que o contato dos profissionais da educação desse município ocorreu por ocasião de participação dos técnicos da secretaria de educação em encontro do MEC. Só posteriormente, em encontro promovido pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), tiveram oportunidade de receber orientações mais detalhadas de como operacionalizar o PAR. Esses contatos e esclarecimentos, se muito tardios, podem emperrar as ações nos municípios, tendo em vista que ocasionam atrasos no diagnóstico, na elaboração dos planos municipais e, conseqüentemente, na liberação de recursos.

No tocante ao discurso dos secretários de educação dos municípios, percebemos que eles enfatizaram o trabalho coletivo e a participação dos profissionais da educação, em vários momentos, relacionados à elaboração das ações do PAR. No entanto, observamos por ocasião do monitoramento, que, no momento de sistematizar as ideias discutidas, transformando-as em documento, dois dos municípios pesquisados fizeram-no somente com os funcionários da própria secretaria, sem consulta à comunidade escolar e ajuda técnica do MEC. Apenas um município contou com esse apoio, enquanto, em outros dois municípios, o suporte necessário veio de consultoria privada, caracterizado pela terceirização, decisão que, segundo um dos participantes, foi informada ao MEC.

Constatamos, por meio das entrevistas com secretários e técnicos da educação, que, como política pública, o PAR despertou muitas expectativas, sobretudo nos municípios que tiveram acesso mais tardio. Nos municípios pesquisados, identificamos

essas expectativas com a chegada do PAR. O relato dos entrevistados ilustra uma posição clara de que as políticas de governo implantadas em âmbito municipal levantam expectativas de melhoria:

Na minha concepção fiquei feliz demais. Agora nós vamos resolver todos os nossos problemas [...]. (TS)

Quando nós fomos devidamente informados do que é o PAR, é evidente que há aí uma grande expectativa em relação àquilo que pode ser o resultado. O que pode ser as ações em termos de concretização, até mesmo daquilo que o estado, plano de governo do prefeito, enfim, passamos a acreditar nessas expectativas de que teríamos recursos para estarmos realizando as ações [...]. (SB)

Entretanto, em que pese essa euforia com a proposta do PAR, identificamos, nas entrevistas com técnicos das secretarias de um dos municípios pesquisados, a falta de interesse e envolvimento de alguns secretários em relação à sua implementação. Segundo o relato de um dos entrevistados:

Eu achei que poucas pessoas participaram. Só as pessoas aqui de dentro da Secretaria. Na época, mesmo o próprio Secretário não participou ativamente da elaboração. Quando eu cheguei, o PAR estava sendo elaborado. Nas reuniões que eu participei, ele não estava presente. Não houve participação do prefeito. Não houve participação do secretário. (TJ)

Noutra direção, um técnico da educação salientou que, para ter acesso aos projetos do MEC com maior agilidade e eficiência no processo, seria necessário um funcionário com certa exclusividade para acompanhar os lançamentos de projetos por parte do MEC e, na medida do possível, pleiteá-los para os municípios, o que não acontece nas secretarias. Em geral, não há um responsável pelos projetos, muda-se sempre o funcionário ou pessoa que trabalha com eles, tornando o acompanhamento das propostas desconexo e descontínuo. O depoimento de um entrevistado, porém, destaca o procedimento do PAR como um avanço em relação ao processo anterior.

Pelo que eu vejo, ele trouxe muita coisa boa pra gente porque antigamente tinha uma pessoa responsável pelos projetos aqui na secretaria, mas ficava muito dependendo de acessar o FNDE pra ver se tinha algum programa em lançamento, de um telefonema, de uma carta que às vezes chegava à secretaria até atrasada. Com o PAR deu pra ter uma dinamização. Você resolve as coisas de uma forma mais prática. Não fica aquela coisa morosa, fica bem mais ágil o processo. E a gente tem ganhado muito mais com isso do que aquele processo que tinha anteriormente. (TJ)

Segundo esse depoimento, uma das intenções do PAR é desburocratizar

as relações entre a Federação e os municípios, permitindo que os recursos cheguem de forma mais rápida a seu destino. Porém, os entrevistados afirmam que o processo é moroso e burocrático em virtude do tempo gasto com a análise técnica feita pelo MEC. Na visão deles, essa morosidade inviabiliza muitas ações propostas pelos municípios. Existem algumas escolas que ainda não conseguiram nem mesmo formalizar seu plano de desenvolvimento, interferindo, também, nesse processo.

Em relação ao repasse de recursos, que é um dos gargalos no processo de descentralização realizada pelo Estado, destacam que:

Infelizmente não acreditamos que, até o final do PAR, esses recursos vão ser repassados para realmente consolidar as ações. (TS)

De jeito nenhum, até agora não repassou nada. Acho que está na análise técnica ainda, a não ser esses cursos da educação a distância, da UAB. Nessa questão, proporcionou muitos cursos. (TS)

As entrevistas revelam a preocupação dos participantes em relação ao estabelecimento de condições e ao repasse financeiro para a execução das ações solicitadas no PAR. Quais seriam as razões para essa morosidade do MEC? É possível aventar que seja pela grande extensão territorial do País, pela quantidade de projetos gerados pelos municípios e também pela insuficiência no quadro de funcionários para atender a demanda de trabalho. Entretanto, isso justificaria o emperramento de ações que beneficiariam a população para a qual as políticas são elaboradas?

Por outro lado, alguns destacam que os cursos relacionados à Universidade Aberta do Brasil (UAB) são os que têm recebido maior apoio e recursos; daí, o fato de serem cursos em funcionamento em vários municípios da Federação. Nesse sentido, esse aspecto tem contribuído para elevar o nível de formação dos professores da educação básica em todo o território nacional. Comprovando essa questão, conforme o censo escolar do ano de 2011 (BRASIL, 2013), do total de 199.799 matrículas do curso de pedagogia, por exemplo, 81.019 são advindas do ensino presencial e 118.780 do ensino a distância. Observa-se nitidamente a elevação na taxa de acesso ao ensino superior. Elevação que não se pode afiançar no que diz respeito à qualidade do ensino na educação básica, pelo menos não pelos resultados dessa pesquisa. Até que ponto o acesso dos professores a cursos superiores de educação a distância tem contribuído para melhorar a qualidade da educação básica? A formação ofertada no ensino presencial e no à distância tem repercussões diferentes na qualidade da

atuação docente? Talvez sejam questões que careçam de estudos mais aprofundados.

Os entrevistados esclareceram, ainda, que, além da UAB, os programas de maior efetividade até o momento foram o da merenda e do transporte escolar e o Proinfo. Foram citados, ainda, o Programa Mais Educação, o Proinfância, o Escola Ativa, os programas de educação inclusiva e ações voltadas para a formação de professores e capacitação técnica de pessoal. Um dos secretários dos municípios pesquisados ressalta o sucesso de programas da área tecnológica:

Implantação do Proinfo, oferecendo 18 computadores por escola, todas com internet banda larga. Cursos de atualização aos professores, viabilizando a utilização do programa. Implementação do Proinfância, programa que oferece assessoria técnica e financeira para a construção de novas creches. Ênfase na formação continuada dos professores, sendo oferecidos cursos de atualização nas seguintes áreas: educação para a diversidade, novas tecnologias e educação, educação especial, cultura afro-brasileira e educação de jovens e adultos. Início do processo de implantação da educação em tempo integral. (SP)

Embora se tenham constatado melhorias, para os participantes da pesquisa, dentre os programas menos atendidos pelo PAR estão as ações relacionadas à infraestrutura, sobretudo construção e reformas de escolas, exatamente aqueles que demandam maior quantidade de recursos para sua execução e um dos indicadores importantes para a qualidade do ensino. Se considerarmos o índice geral de Minas Gerais, podemos dizer que houve avanços, pois nas séries finais do ensino fundamental o Estado saltou de um índice projetado de 3,6 em 2007 para 4,4 em 2013 (BRASIL, Inep, 2013). Porém, não se pode demonstrar o mesmo nas séries indicadas em todos os municípios pesquisados. Salinas não tem registro de dados referentes a essa etapa, o que pode indicar efeito de uma municipalização mais abrangente e o fato de todas essas séries já serem responsabilidade da rede estadual de ensino. Em Bocaiúva, embora não tenha atingido 4 pontos, considera-se que avançou de modo significativo, tendo em vista que saiu de um Ideb 2,9 para um de 3,7. Em Januária atingiram-se os 4 pontos projetados e em Pirapora ultrapassou-se esse índice alcançando os 4,4 pontos. (Brasil, Inep, 2013)

No percurso entre elaboração, aprovação, liberação e realização, muitos são os fatores que interferem na execução de uma política pública, e isso pode interferir nos seus resultados. Hofling (2001) afirma que

As ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, têm movimento, têm contradições e podem gerar resultados diferentes dos esperados. Especialmente por se voltar para e dizer respeito a grupos diferentes, o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofre o efeito de interesses diferentes expressos nas relações sociais de poder. (Hofling, 2001, p.35)

O desabafo de um dos participantes da pesquisa retrata bem essa contradição, ao dizer que “parece até uma contradição dizer que estamos sendo atendidos; há, sim, um atendimento, mas que ainda consideramos mínimo em relação ao que nós propusemos (SB)”. Nessa perspectiva, a autora citada acima enfatiza que o Estado, ao conferir parte da responsabilidade na execução de políticas sociais a outras esferas públicas, fato que pode ser entendido como forma de melhorar a eficiência na administração e também a redução de custos, confere também a tarefa de maior interação entre os envolvidos e com a sociedade em geral.

Compreende-se que, embora haja maior articulação ou proximidade entre as esferas de ação com o PAR, esse fator, por si só, não é garantia de que as expectativas levantadas, as ações e as metas propostas serão satisfeitas a tempo e a contento dos envolvidos.

Considerações finais

Os resultados desta pesquisa indicam que a adesão ao PAR pelos municípios investigados se deu de forma ocasional e sem uma ampla divulgação do MEC que permitisse aos municípios um envolvimento efetivo e funcional. O fato de cada município aderir ao programa em diferentes momentos é um fator indicativo da fragilidade na articulação do processo, ou seja, pode estar faltando uma ação organizada e de conjunto da política educacional de governo.

Apontam também um fator que tem dificultado, em alguns municípios, o andamento das propostas: a falta de profissionais fixos e qualificados para preparar, acompanhar e sistematizar o andamento das propostas junto ao MEC. Outro apontamento interessante é que, em alguns casos, observamos que os municípios têm poucos registros das ações planejadas e realizadas ao longo do processo, e a alteração constante dos responsáveis pelo programa fragiliza esse movimento, tornando as ações soltas e o discurso evasivo. É como se o PAR fosse um filho de pais indefinidos, fator que, em nossa percepção, está contribuindo para desmobilizar e desmotivar os envolvidos.

Identificamos também uma expectativa inicial dos gestores públicos em relação à melhoria da educação local com a chegada do PAR. No entanto, passado esse momento, demonstram preocupação com a demora de repasses financeiros para execução dos programas. Há um entusiasmo inicial que, aos poucos, ao longo do processo, gerou algumas frustrações. Nesse sentido, a morosidade, na análise das propostas dos municípios pelo MEC e na liberação de recursos financeiros, foi apontada como entrave, ou seja, pode ser indicada como um impacto negativo ou como fator que tem contribuído para emperrar as propostas dos respectivos municípios, que ficam com dificuldades para iniciar, dar prosseguimento ou mesmo concluir suas ações.

As políticas públicas no Brasil são marcadas por interesses dos governos e não do Estado. Daí a descontinuidade das ações nas políticas educacionais, com impactos na educação básica. Embora não alcance todos os resultados esperados, o PAR é um programa de governo que tem como proposta melhorar a qualidade da educação básica de forma articulada às propostas educacionais, por meio da colaboração entre os entes federativos: União, Estados e Municípios.

Ao retomarmos o objetivo deste estudo, podemos afirmar que o PAR contribui com a melhoria das condições de infraestrutura e funcionamento dos sistemas municipais de ensino, ao possibilitar algumas construções e reformas e, principalmente, avanços na qualidade da merenda e do transporte escolar e, ainda, a abertura de vários cursos de formação docente, tanto de formação inicial, como de formação continuada em serviço. E a melhoria desses aspectos pode refletir em avanços dos indicadores educacionais. Porém, devido à burocracia do MEC na análise das propostas dos municípios, os impactos se revelaram pouco significativos no que se refere à viabilidade das ações do PAR em âmbito local.

Os dados deste estudo nos permitem afirmar que houve melhoria do Ideb nos municípios pesquisados, porém, por apresentar resultados parciais, no que diz respeito à melhoria da qualidade do ensino, não nos permitem fazer análises ou registros mais aprofundados.

Faz-se necessário avançar nos estudos em relação à elaboração, implementação e execução de políticas públicas educacionais, sua articulação entre os entes federados e também em relação ao monitoramento das ações deliberadas pelo MEC, bem como as elaboradas e executadas pelos municípios. Nessa perspectiva, será possível analisar cada vez com maior clareza os programas desenvolvidos, nos quais algumas ações são realizadas e outras não, avaliando também os impactos dessas ações na qualidade da educação básica.

Referências

- AFONSO, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. RBCS-Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), v.14, nº 40, pp. 111-141. Junho. 1999.
- BRASIL, Ministério da Educação. CONAE 2010. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. 1ª Ed. Brasília, 2010. 121 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf> Acesso em: 8 maio 2010.
- _____, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Saeb/Censo Escolar. Resultado e Metas. IDEB/INEP, 2013. Disponível em: <ideb.inep.gov.br/resultado/> Acesso em: 5 jun. 2013.
- CASTANHO, Sérgio. *Globalização, Redefinição do Estado Nacional e Seus Impactos*. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org.). *Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais*. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2003. pp. 13-37.
- COSTA, A. S. A. inédito. Pirapora. 30 set./2010. Fita cassete de (60 min.). Entrevista concedida a José Normando.
- FREITAS, Luiz Carlos de. *Eliminação adiada: o caso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino*. Educação & Sociedade, Campinas, Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), vol.28, n. 100 – Especial, pp. 965-987, out., 2007.
- HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cadernos Cedes, Campinas, Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), ano XXI, nº 55, pp. 30-41, Nov., 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo da educação básica 2012 resumo técnico*. Brasília: INEP, 2013. 42 p. Disponível em: <portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>. Acesso em: 10 abr. 2013.
- JORGE, M. J. B. inédito. Januária. 8 ago./2010. Fita cassete de (60 min.). Entrevista concedida a Railma Aparecida Cardoso Marinho.
- OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Adriana. *Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza*. Perspectiva, Florianópolis, Centro de Ciências da Educação-UFSC, v. 23, n. 02, pp. 279-301, jul./dez., 2005.
- OLIVEIRA, J. R.. inédito. Bocaiúva. 30 set./2010. Fita cassete de (30 min.). Entrevista concedida a Márcio Antônio Silva e Antonio Maurílio Alencar Feitosa.

SAVIANI, Dermeval. *PDE Plano de Desenvolvimento da Educação Análise crítica da política do MEC*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

_____, Dermeval. *O Plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC*. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, pp. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13 set. 2011.

SILVA JÚNIOR. João dos Reis. *Trabalho do professor na escola pública – breves considerações*. In: MONFREDINI, I. (Org). *Políticas educacionais, trabalho e profissão docente*. São Paulo: Xamã, 2008.

Recebido em julho de 2014
Aprovado em dezembro de 2014

Ediléia Alves Mendes Souza é mestre em educação pela Universidade de Brasília (UnB) e professora do Departamento de Métodos e Técnicas Educacionais da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). E-mail: edileia_mendes@yahoo.com.br

Dayse Magna Santos Moura é mestre em educação pela Universidade de Brasília (UnB) e professora do Departamento de Estágios e Práticas Escolares da Unimontes. E-mail: daysemsmoura@gmail.com

Railma Aparecida Cardoso Marinho é mestre em educação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC/Campinas) e professora do Departamento de Métodos e Técnicas Educacionais da Unimontes. E-mail: railmamarinho@gmail.com