

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) DE CAMPO GRANDE – MS: A PRESENÇA DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO COMO INDICADORES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Carmen Ligia Caldas – UCDB
Maria Edinalva do Nascimento – UCDB

Eixo Temático: Estado e políticas públicas de educação

RESUMO

Este artigo apresenta resultados iniciais de pesquisa que tem como objetivo analisar o Plano de Ações Articuladas (PAR) do município de Campo Grande, estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2007 a 2010, correspondente ao segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Neste trabalho busca-se caracterizar o PAR no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para discutir a dimensão Gestão Educacional, oferecendo destaque a dois dos indicadores da Área Gestão Democrática: 1- a existência de Conselhos Escolares(CE) e 2- a existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação(CME). Trata-se, nesta fase, de pesquisa documental, sendo utilizadas como principais fontes: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Decreto 6094/2007 - Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e documentos do MEC que oferecem orientação sobre a implementação deste Decreto. Os resultados iniciais apontam que o PAR constitui-se parte integrante da política governamental para a educação como um plano estratégico que vincula o repasse dos recursos técnicos e financeiros da União aos entes federados ao cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Verifica-se que o município de Campo Grande aderiu ao Compromisso estabelecido no Decreto e decidiu, sobre o Indicador 1 pela implantação de Conselhos Escolares em toda a Rede Municipal de Ensino. Com relação ao Indicador 2, o Conselho Municipal de Educação, já constituído no âmbito do município, nenhuma ação foi priorizada, nem mesmo referente ao acompanhamento e avaliação das ações educacionais.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Plano de Ações Articuladas. Gestão Educacional. Conselhos de Educação.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta resultados iniciais de pesquisa, em andamento, que tem como objetivo analisar o Plano de Ações Articuladas (PAR), no município de Campo Grande, estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2007 a 2010, com ênfase a dimensão gestão educacional, destacando-se o processo de implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino e a atuação do Conselho Municipal de Educação na implementação do PAR, no referido município.

Neste texto caracteriza-se o Plano de Ações Articuladas, parte integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito da política educacional do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, para, em seguida, apresentar a dimensão gestão educacional presente no Plano de Ações Articuladas (PAR) do município de Campo Grande/MS,

Nas últimas décadas, o processo de gestão da política educacional brasileira, tem sido alvo de importantes debates, discussões, estudos e pesquisas. A compreensão desse processo implica entendê-lo no âmbito das transformações econômicas, políticas e culturais que caracterizam o mundo contemporâneo. A implementação das políticas educacionais expressam tendências que se traduzem em estratégias como descentralização, autonomia das escolas, novas formas de gestão e direção das escolas, novas tarefas e responsabilidades. A esse respeito Oliveira (2009) destaca que:

A descentralização administrativa, financeira e pedagógica foi a **grande marca** dessas reformas, resultando em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações e processos de implementação, atribuindo grande relevância à gestão escolar [...]A escola viu crescer sua autonomia institucional, assim como a autonomia dos segmentos que a compõem(OLIVEIRA,2009,p.201,grifos nosso).

As Políticas Educacionais implantadas a partir dos anos 1990 apresentam a Gestão das Políticas Educacionais como eixo fundamental das reformas, com vistas a promover uma educação de qualidade para todos e trazem como instrumento fundamental de modernização da Gestão Pública o modelo de Planejamento Estratégico (SCAFF, 2007).

Conforme Scaff (2007), entre os principais projetos no campo educacional para a educação brasileira, estão o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e o Planejamento Estratégico das Secretarias de Educação (PES), financiados, por sua vez, pelo Banco Mundial, implantados no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e na primeira gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006).

2. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)

No início do segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro do ano de 2007, já em seu discurso de posse, o Presidente anunciou que seria lançado em breve um

programa com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do país, denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), constituído de uma série de programas em várias áreas que:

[...] visam estimular o crescimento da economia brasileira, através do investimento em obras de infra-estrutura. O capital utilizado no PAC é originário dos recursos da União, capitais de investimentos de empresas estatais e investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias. Também ao lançar o PAC, o governo federal anunciou uma série de medidas com o objetivo principal de favorecer a implementação dos projetos (BRASIL, 2007^a)

Essas medidas econômicas além de estimular os setores produtivos, deveriam levar benefícios sociais a todas as regiões do país, entre eles a melhoria da qualidade da educação oferecida. Assim, em abril de 2007, o Presidente Lula e o Ministro da Educação Fernando Haddad anunciam oficialmente o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) apresentado à sociedade brasileira como parte integrante do PAC, caracterizando-o, como o PAC da Educação. Sobre este Plano, Oliveira (2009) ao analisá-lo, o define como:

[...] uma reunião de dezenas de programas que abarcam da educação básica compreendendo suas etapas e modalidades – à educação superior, procura, por meio de parcerias com os municípios, instaurar um regime de colaboração que propicie o desenvolvimento prioritário da educação básica (OLIVEIRA, 2009, p.204).

Para oficializar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Governo Lula por meio do Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007 lança o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. O Decreto dispõe em sua ementa sobre:

[...] a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, pela União Federal, **em regime de colaboração** com Municípios, Distrito Federal e Estados, e **a participação das famílias e da comunidade**, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007^b,s/p, grifos nosso).

O trecho introdutório deste documento expressa “a grande marca” destacada por Oliveira (2009), em que a autora faz referência às características presentes nas políticas de

gestão educacional da atualidade, como a descentralização e autonomia dos sistemas educacionais e das unidades escolares, com ênfase a “responsabilidade local”.

Essas características são evidenciadas nos capítulos em que está disposto esse Decreto:

Capítulo I - do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação em que estabelece vinte e oito diretrizes a serem implementadas pelos entes federados com o apoio direto da União.

Capítulo II- do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

Capítulo III – da Adesão ao Compromisso, determina que a vinculação dos entes federados será feita através da **adesão voluntária do gestor local** mediante a assinatura de um termo de compromisso com a promoção da melhoria da qualidade da educação básica na esfera de sua competência.

Capítulo IV- **da Assistência Técnica e Financeira da União**, está subdividido em: seção I- que dispõe sobre os critérios de aplicação financeira que privilegiarão a implementação das vinte e oito diretrizes tendo como critério prioritário o IDEB; e em seção II - que estabelece **o Plano de Ações Articuladas (PAR), como requisito para que se dê assistência técnica e financeira aos entes federativos** participantes do Compromisso (BRASIL, 2007b, s/p, grifos nosso).

De acordo com o documento de apresentação do Ministério da Educação (MEC) encaminhado aos entes federados, intitulado “PAR- Plano de Ações Articuladas Relatório Público” o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação:

[...] é um programa estratégico do PDE, e inaugura um novo regime de colaboração, que busca concertar a atuação dos entes federados **sem ferir-lhes a autonomia**, envolvendo primordialmente **a decisão política**, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais (BRASIL, MEC, 2007^c, p.1, grifos nosso).

A implementação do PDE será realizada mediante a execução das diretrizes fixadas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação que serão materializadas por meio da execução das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR). Os recursos a serem transferidos aos municípios por parte da União estão condicionados ao cumprimento das metas e das exigências constantes das condições para adesão ao Compromisso¹.

O PAR é elaborado pelos entes compromissados a partir de um diagnóstico minucioso da realidade educacional local. Este diagnóstico é realizado por representantes do sistema educacional local com a assistência de técnicos do MEC. O diagnóstico é elaborado com base em levantamentos do denominado “Instrumento de Campo”² estruturado em quatro grandes

dimensões assim divididas: **gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos.** Ainda, de acordo este documento do MEC:

Cada dimensão é composta por **áreas** de atuação, e cada área representa **indicadores** específicos. Esses indicadores são pontuados segundo a **descrição de critérios** correspondentes a quatro níveis. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, na metodologia adotada, **apenas critérios de pontuação 1 e 2**, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, **podem gerar ações** (BRASIL, MEC, 2007^c, p. 2, grifos nossos).

Ressaltamos que a gestão democrática, definida como princípio pela Constituição Federal de 1988 foi incorporada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n. 9.394/1996 da seguinte forma: “gestão democrática do ensino público na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Inciso VIII). O Art. 14, porém, define que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes elementos: I. “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”; II. “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996).

Peroni (2008, p. 124) chama a atenção ao afirmar:

[...] Atualmente, a gestão democrática, que inclusive é princípio constitucional, está na prática, cada vez menos sendo construída. Muitas vezes, escutamos o termo como algo que ficou no passado, quando, na realidade, estava ainda dando os primeiros passos, já que a gestão educacional que tivemos historicamente teve grande influência do patrimonialismo, da burocracia, e como o parâmetro o mercado. Assim, o novo, historicamente a ser construído é a gestão democrática. O que temos vivenciado é que o novo passou a ser a gestão gerencial, e a gestão democrática ficou no passado.

No âmbito da dimensão gestão educacional do PAR, a gestão democrática pode ser identificada nas seguintes diretrizes orientadoras do Plano de Metas destacadas abaixo:

XX- acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXII- promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXV- fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso; [...] (BRASIL, 2007^b).

Nas palavras de Camini (2009):

As diretrizes escritas indicam o sentido de uma Gestão Democrática dos sistemas de ensino, envolvendo as dimensões de acesso, permanência e garantia de educação de qualidade. Sugerem a necessidade de abertura à participação através da garantia da existência de Conselhos representativos da comunidade escolar e da sociedade civil, tanto na construção de políticas quanto de controle social, indicando a necessidade de transparência na gestão dos recursos públicos destinados à educação. (CAMINI, 2009, p.145).

Embora a gestão democrática tenha sido definida na Constituição Federal de 1988, o conceito ainda não se materializou no contexto educacional, isso se deve ao fato de que o processo histórico de democratização em nosso país é relativamente recente, tendo muito a conquistar no campo das relações participativas nos processos decisórios. Pois para a “[...] concretização do Estatuto da Gestão Democrática, estabelecido em lei, exige-se, entre outras coisas, a criação de espaços propícios [...]” Gracindo (2005, p. 40).

A pesquisa em andamento visa analisar o processo de implantação dos Conselhos Escolares, assim como a atuação do Conselho Municipal de Educação na implementação das ações do PAR, destacando os desafios da gestão educacional que estão postos no PAR do município de Campo Grande, sobretudo na área da gestão democrática onde estaremos verificando como esse processo está se efetivando.

3. A GESTÃO EDUCACIONAL NO PAR DO MUNICÍPIO CAMPO GRANDE, MS

Cabe dizer inicialmente, que o município de Campo Grande, campo empírico desta pesquisa, está localizado no sul da Região Centro-Oeste do Brasil, no centro de Mato Grosso do Sul. Possui uma área de 8.096,051 km², sua população é de aproximadamente 786.797 habitantes (IBGE/2010) que corresponde a uma densidade demográfica de 97,22 hab. por km², seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,814(PNUD/2000) estando em 2º lugar no *ranking* do estado.

A Rede Municipal de Ensino, segundo dados da Secretaria Municipal de Educação (SEMED/2011) possui 92 unidades de ensino (zona urbana e rural), que oferecem a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, sendo que dentre essas uma oferece o ensino médio técnico (escola agrícola) e duas são escolas de tempo integral. A população estudantil da rede é de aproximadamente 83.040 alunos matriculados. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB/2009) do município é de 5,2 para os anos iniciais e de 4,8 para os anos finais.

Neste município o PAR para o período 2007-2010 foi elaborado no segundo semestre do ano de 2007, durante o primeiro mandato do prefeito Nelson Trad Filho(2005-2008), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro(PMDB) sendo ele ,portanto quem assinou o “Termo de Cooperação Técnica”.

No diagnóstico elaborado pelo município, destacamos a princípio, as decisões tomadas em relação à dimensão Gestão Educacional e a Área 1-Gestão democrática:Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino - de modo específico os indicadores referentes aos Conselhos Escolares e ao Conselho Municipal de Educação conforme quadro1:

QUADRO 1: Síntese do PAR de Campo Grande-MS

DIMENSÃO 1- GESTÃO EDUCACIONAL	
Área:	1-Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.
Indicador:	1-Existência e funcionamento de Conselhos Escolares(CE).
Pontuação Recebida: 1	Critério: Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta sua implantação.As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE.
Justificativa:	A REME possui uma Associação de Pais e Mestres nas escolas que têm representação de todos os segmentos da escola e que estabelece ações para respaldo dos aspectos financeiros, pedagógicos e administrativos, caracterizando a participação de todos na gestão da escola, conforme atribuições definidas em seu Estatuto. A SEMED está organizando o processo de implantação do Conselho Escolar em todas as unidades, completando as atribuições da APM nos aspectos consultivos e mobilizador.
Demanda para a Rede Municipal:	Implantação de 87 CE.
Indicador:	2-Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação.
Pontuação	Critério:

Recebida: 3	Quando existe um CME implementado, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados; o CME; zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SME no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME.
Justificativa:	Não houve.
Demanda para a Rede Municipal:	Não houve.

FONTE: Adaptado do Relatório Público do Município de Campo Grande-ms/Síntese do PAR (BRASIL, MEC, 2007, P.11). Quadro elaborado para este texto.

Embora tenha definido a implantação dos Conselhos Escolares, o diagnóstico ao fazer a justificativa, acentua a implantação do Conselho Escolar em todas as suas unidades, “[...] complementando as atribuições da APM nos aspectos consultivo e mobilizador”.

Na rede municipal de ensino de Campo Grande, os Conselhos Escolares definidos como ação no PAR, foram implantados, por meio do Decreto nº 10.900 de 13 de julho de 2009, que dispõe sobre a implantação dos conselhos nas unidades escolares e o define como órgão representativo da comunidade escolar bem como seu objetivo e composição.

Outro ponto a ser destacado até o momento na pesquisa, refere-se à atuação do Conselho Municipal de Educação no processo de implementação do PAR, aspecto em que o indicador recebeu pontuação 3 e não foi mencionada a justificativa e nem demanda para ação, mesmo apontando o critério que “[...] não auxilia a SME no planejamento educacional, [...] e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME”. Nesse sentido, ressaltamos que, de acordo com as orientações do MEC apenas os indicadores com pontuação 1 e 2 deveriam obrigatoriamente gerar ações ,porém o documento chama a atenção para que “[...]é necessário atentar que todos os indicadores ‘podem gerar ações’,mas nem todas são passíveis de financiamento ou apoio técnico do MEC[...]”(BRASIL, MEC,2007c,p.43).

Cabe lembrar que o Conselho Municipal de Educação de Campo Grande foi criado pela Lei nº 3.404 de 01/01/1997 como parte integrante do Sistema Municipal de Ensino, mais tarde revogada e reformulada pela Lei nº 4.507 de 17/08/2006 que estabeleceu as competências, limites e atuação do Conselho no Sistema Municipal de Ensino formado pelas escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental de Campo Grande.

Como analisa Cury (2006, p. 53),

Os Conselhos são espaços públicos de interface entre Estado e sociedade, espaços orgânicos para que a sociedade civil faça parte da estrutura de governo. Como órgãos de Estado, os Conselhos exercem função mediadora entre o governo e a sociedade, função de acompanhamento e controle social (CURY, 2006, p. 53).

A conceituação acima mencionada fundamentará a análise desta pesquisa, no que se refere à atuação dos Conselhos de educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que o Plano de Ações Articuladas (PAR), uma das ações do PDE, constitui-se parte integrante da política educacional do governo no período. A partir da adesão ao Compromisso Todos pela Educação e da elaboração do PAR os municípios recebem o aporte de recursos financeiros, com a responsabilidade de implementar as ações para a melhoria do ensino local.

Como o município de Campo Grande já dispõe de Sistema de Ensino e de um Conselho Municipal de Educação, caberá verificar no desenvolvimento da pesquisa a sua atuação no processo de implementação do PAR.

No que se refere aos Conselhos Escolares o município definiu pela sua implantação e desde então as escolas estão funcionando com essa nova organização em seu interior. Essa implantação poderá, por um lado, ter sido de caráter formal, mas, por outro poderá representar o desenvolvimento de novas formas de relações no interior da escola, contribuindo para a construção da gestão democrática da educação. É o que a pesquisa pretende mostrar.

NOTAS

¹- Segundo informações do *site* do MEC, todos os estados, Distrito Federal e os 5.563 municípios assinaram o Termo de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. (Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em 20 maio de 2010).

²-Documento encaminhado pelo MEC aos entes federados para a coleta dos dados quantitativos e qualitativos que darão suporte a elaboração do PAR.(Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf>. Acesso em 13 de setembro 2010).

³- Informações disponíveis em: www.pmcg.ms.gov.br/semmed-PMCG- Prefeitura Municipal de Campo Grande-MS.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008. Disponível em www.scielo.br.

BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: 5 out. 1988.

BRASIL, Senado Federal. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1997.

_____, Portal Brasil. **PAC – Programa de Aceleração do Crescimento**, lançado em 28/01/2007^a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acessado em 28/04/2011

_____. **Decreto Presidencial nº 6094 de 24 de abril 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. *Diário Oficial da União, Poder Executivo*, Brasília, DF, 243 de abr. 2007^b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em 10 setembro de 2010.

_____, Ministério da Educação. **Documento de Apresentação do PAR – Plano de Ações Articuladas (Relatório Público)**. Brasília, DF. 2007^c. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>. Acesso em 10 de setembro 2010.

CAMINI, Lucia. **A Gestão Educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Porto Alegre: UFRGS, 2009 (Tese de doutorado), p. 145.

CAMPO GRANDE. Decreto nº 10.900 de 13 de julho 2009. Dispõe sobre a Implantação dos Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande. **Diário Oficial de Campo Grande - MS** nº. 2837 14/07/2009.

CURY, Carlos Roberto J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas de educação. In: FERREIRA. N. S. C.; AGUIAR. M. A. da S. (Orgs). **Gestão da Educação: Impasses, Perspectivas e Compromissos**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 53.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Os Conselhos Escolares e a Educação com Qualidade Social, MEC-TV Escola, Salto para o Futuro. **Gestão Democrática da Educação**. Boletim 19, outubro, 2005.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo, Xamã, 2008. p. 111-127.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As Políticas Educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. *RPBAE*-v.25,n.2,p.197-209.Mai/Ago.2009.

RELATÓRIO PÚBLICO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE. Disponível em www.simec.mec.gov.br. Acesso em 10 outubro, 2010.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de desenvolvimento da educação básica: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, Campinas: CEDES, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

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

SCAFF, Elisângela A. S. **Planejamento da educação e cooperação internacional:** uma análise dos Programas Monhangara e Fundescola. Tese (doutorado em Educação). São Paulo, SP: FE/USP, 2007, p. 46, 51.