

Ainda como as paralelas: planos educacionais e o planejamento nas escolas

Still as parallels: educational plans and school planning

Rita de Cássia Oliveira – Universidade Estadual de Minas Gerais
Beatriz de Basto Teixeira – Universidade Federal de Juiz de Fora

RESUMO

O artigo tem origem em pesquisa desenvolvida em doutorado. Apresenta uma análise do planejamento das políticas e dos programas educacionais nos níveis federal, municipal e escolar. O estudo do Plano de Ações Articuladas (PAR), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), do programa Mais Educação e do Projeto Político-Pedagógico (PPP) das escolas mostrou o que chamamos de paralelismo, obstáculo à integração dos níveis de planejamento educacional e a possíveis melhorias no ensino em escolas públicas. Apontamos a necessidade de integrar os níveis de planejamento para o fortalecimento da gestão nas escolas, na rede e no sistema de ensino. Para isso, além da formação para apropriação dos recursos de tecnologia, a formação continuada de professores e gestores em políticas educacionais pode ser meio para incentivar a participação e para conectar o planejamento nos níveis de governo da escola, do município e da União.

Palavras-chave: planejamento; gestão; políticas educacionais.

ABSTRACT

The article originates from a doctoral thesis and analyzes the planning of educational policies and programs at federal, municipal and school levels. The study of Plano de Ações Articuladas (PAR), of programs such as Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), Mais Educação and school's Projeto Político Pedagógico (PPP) showed what we call parallelism, an obstacle to the integration of the educational planning levels and to the possible improvements of education in public schools. We have pointed out to the need to integrate the planning levels to strengthen the management in schools, in the local school network, and in the educational system. For that, besides training to utilize technological resources, a continuing training of teachers and managers in educational policies can be a way to encourage participation and to connect planning at the levels of school, city and country.

Keywords: planning; management; educational policies.

Introdução

A pesquisa que deu origem a este artigo foi realizada com o objetivo de conhecer os efeitos, em escolas municipais, do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola)¹ e do Programa Mais Educação (PME), que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE Escola foi proposto às escolas para melhorar a gestão por meio do planejamento estratégico. O PME propõe apoio a

¹ O PDE Escola integrava o FUNDESCOLA com a sigla PDE. Após a sua inclusão no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, a sua sigla foi mudada para PDE Escola.

atividades socioeducativas no contraturno escolar, sob o argumento de que essas ações podem melhorar a qualidade do ensino. A União busca, com o PME, meios para cumprir o artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 1996, no que se refere à progressiva ampliação da jornada escolar.

Concluída em 2014, a pesquisa tornou possível acompanhar importantes mudanças no processo de descentralização ocasionado pela criação e implementação dos programas mencionados acima. Uma dimensão muito importante deste processo foi a crescente indução e o aprimoramento de políticas educacionais da União em escolas que oferecem educação básica, a partir da associação das políticas ao seu financiamento direto a essas escolas. Além do estudo das políticas educacionais, a pesquisa voltou-se a escolas municipais, à gestão da rede de ensino local, ao Conselho Municipal de Educação (CME), à organização do Sistema de Ensino no município de Juiz de Fora, em Minas Gerais, e a setores do Ministério da Educação (MEC).

Para desenvolver este estudo, sistematizamos dados obtidos a partir de metodologia que abrangeu entrevistas semiestruturadas nas escolas, com a gestão da rede de ensino e com o MEC; análise documental nas escolas, na Secretaria de Educação e no CME; e mapeamento de dados quantitativos e observação nas escolas. Assim, abrangeu o campo mais amplo das políticas educacionais e alcançou a gestão nas instituições escolares.

Como categoria de análise, o estudo do planejamento permitiu apreender a atual contradição entre o desenvolvimento informacional e tecnológico no PDE Escola e no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e os problemas crônicos do planejamento nas escolas (FONSECA; OLIVEIRA, 2003), estes também percebidos nesta pesquisa. Percebeu-se, igualmente, outra grande contradição no que se refere à articulação entre os níveis de gestão das políticas educacionais, no caso estudado, pela falta de integração entre o Plano de Ações Articuladas (PAR) e a execução dos programas PDE Escola e PME, em uma mesma rede de ensino.

Fonseca, Toschi e Oliveira (2004) já haviam mostrado, em pesquisa sobre o Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA), que o PDE Escola era implementado de forma paralela ao Projeto Político Pedagógico (PPP) das escolas. Em um contexto mais amplo, o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 percorreu esse mesmo traçado em relação aos sistemas de ensino. Assim, torna-se relevante considerar esse problema, pois pode levar à ineficácia da política, no desenvolvimento do novo PNE, aprovado em junho de 2014². Contudo, como a pesquisa empírica foi concluída em 2013, neste artigo, limitamos a análise ao PAR, aos programas do PDE e ao PPP.

² Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

A referida ineficácia ocorre quando a política não toca a realidade educacional: induz ações pela via do financiamento, mas não consolida as mudanças pretendidas pela via das culturas das escolas. Por isso, o uso do termo paralelismo serve para ilustrar, assim como as linhas paralelas, o fato de não haver integração entre os níveis de planejamento da União, da rede de ensino e das escolas, ainda que ela seja posta como exigência no ordenamento educacional. Tal integração deveria ocorrer pela interlocução entre os atores educacionais, uma exigência do planejamento inscrito em práticas de gestão democrática.

As práticas democráticas são historicamente recentes, no Brasil. Ainda que o país tenha feito “duas grandes reformas burocráticas no século XX”, a forte tradição patrimonialista, centralista e o autoritarismo impediram o repasse das funções centralizadas aos estados e municípios e a melhoria das instituições públicas nas esferas subnacionais (ABRÚCIO, 2006, p. 77-126). Na transição da ditadura militar para a democracia no Brasil, de um lado, os atores políticos vinculados ao regime autoritário buscavam manter o controle da agenda pública. De outro lado, os governos estaduais pressionavam por maior participação na receita arrecadada pela União.

A Constituição Federal de 1988 (CF, 1988) foi marco de profundas modificações no que se refere à democratização e à descentralização. Nela, a definição dos municípios como entes federativos autônomos tornou as relações entre os níveis de governo próprias de um Estado Federativo (ARRETCHE, 2011, p.17). A descentralização corresponde, então, ao *status quo* dos municípios.

A descentralização e a democratização do poder político, iniciadas na década de 1980, aumentaram a importância dos governos subnacionais. O âmbito local tornou-se a referência para realizar as funções estatais básicas, entre elas a educação (ABRUCIO, idem; ARRETCHE, 2011). Contudo, os governos subnacionais eram defasados em termos da modernização de suas instituições públicas (ABRUCIO, ibidem). Havia necessidade de conhecimentos novos para a gestão pública nos moldes democráticos e por parte de novos atores políticos. Eles foram construídos?

No que se refere ao planejamento, o presente estudo enfatiza a relação entre ação e discurso, meio pelo qual o homem constrói o mundo em que vive, de acordo com Arendt (2009). O planejamento resulta da associação entre ação e discurso, com o objetivo de organizar a ação. Há, também, no ato de planejar, a dimensão cultural, relacionada ao modo de operação do planejamento conforme os costumes dos atores, além da dimensão racional, apoiada pelo aparato normativo. Todas essas dimensões precisam ser levadas em conta quando se considera o planejamento como algo a ser realizado cientificamente e para alcançar os fins específicos da educação escolar. Nessa direção, Paro (2003) partiu do conceito de administração científica para mostrar que a emancipação humana é um fim específico da administração escolar.

Tendo explicitado as contradições que nos mobilizam a empreender essa abordagem do planejamento, apresentamos o que trataremos neste artigo: a ambiguidade do referido paralelismo entre os níveis de planejamento estatal e escolar em um contexto em que há forte busca de melhoria na qualidade do ensino, por meio do planejamento e do seu atrelamento à constante reformulação das políticas educacionais.

Na primeira seção, abordamos o avanço tecnológico dos programas PDE Escola e PDDE e sua contribuição para a centralização do planejamento e do controle das políticas para a educação básica na esfera da União. Nesse sentido, observamos que tal desenvolvimento não se reflete em melhoria do planejamento nas escolas, que continuam a enfrentar problemas crônicos em suas atividades cotidianas.

Na segunda seção, analisamos como o município se organiza (planeja) para aderir às políticas da União e como os gestores da rede de ensino conversam com as escolas, para atender às finalidades dessas instituições no processo de adesão às políticas da União. Analisamos a gestão democrática em contexto de descentralização. Nesse processo de análise, observamos ser essencial a ampliação do conhecimento sobre a política educacional e o aprimoramento da participação dos profissionais que atuam nesse processo. É de se supor que, quanto mais interlocução, mais sucesso para a política e a educação. A existência de problema nessa área pode estar contribuindo para a ineficácia da própria política, uma vez que o PAR e os programas do PDE têm uma perspectiva sistêmica.

Em ambas as situações, analisadas nas seções deste artigo, percebemos o que denominamos de paralelismo no processo de planejamento. Na primeira, constatamos que há grande desenvolvimento informacional com a finalidade de gerir políticas da União, sob o argumento de apoiar as escolas, mas sem aumentar a sua capacidade de planejar e executar essas políticas. Na segunda seção vimos que o PAR tem a sua execução realizada sem a necessária interlocução entre o poder executivo municipal e os gestores das escolas que implementam programas do PDE.

Dessas reflexões derivam as considerações acerca da necessidade de formação dos profissionais da educação para a implementação das políticas educacionais, para o planejamento e uma cultura política participativos. Ainda que o dever de participação desses profissionais no planejamento do ensino seja estatuído na LDBEN de 1996, é necessário o conhecimento adequado sobre as políticas educacionais. De outro lado, há que serem pensadas estratégias para concretizar essa participação. Talvez, criar linhas que se entrecruzem nos processos de formação de gestores e professores com aquelas desenhadas pelo planejamento, em vários níveis.

Determinações legais, desenvolvimento de sistemas informacionais para implementar políticas educacionais da União e planejamento na e da escola

O planejamento da educação é atribuição da União, que deve elaborar o PNE em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1988, 1996). Cabe ao município organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais do seu sistema de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados (BRASIL, 1996). Aos estabelecimentos de ensino, competem a elaboração e a execução das suas propostas pedagógicas (BRASIL, 1996). Tomando como referência a cultura da escola (FORQUIN, 1993) e a apreensão da dimensão cultural em política (CUCHE, 2002), pode-se perceber duas linhas de planejamento: das políticas educacionais, no âmbito da União, e das propostas pedagógicas das escolas, nestas instituições. Essas são as duas linhas paralelas analisadas nesta seção.

Há, no ordenamento citado, três níveis hierárquicos e, em tese, interligados, de planejamento: nacional, subnacional e institucional (escolas). Hierárquicos, pois, no município, o planejamento deve ser integrado às políticas educacionais estaduais e federais. Nas escolas, o planejamento deve ser elaborado e executado com a participação dos professores (BRASIL, 1996) e o apoio dos órgãos gestores dos sistemas de ensino.

Em que pesem as determinações legais, a pesquisa realizada mostrou não haver a elaboração e, conseqüentemente, a execução de proposta pedagógica nos estabelecimentos de ensino da rede pública municipal pesquisada. Em 2012, 75% dos PPPs das escolas dessa rede tinham sido elaborados em 1997 e 1998, sem atualização posterior. Essa ausência da política da escola coloca em risco o desenvolvimento das ações derivadas dos programas do PDE, quando esse Plano reafirma que essa instituição tem sido “pensada como lugar privilegiado para a implementação das políticas educacionais, tornando a gestão escolar o campo de finalização desse processo e, portanto, de decisão sobre os efeitos das políticas na escola” (TEIXEIRA, 2003, p. 178).

A existência de um PPP elaborado, como mostrou Pereira (2008), de forma consciente e lúcida, pode criar a possibilidade de decisão, na escola, sobre efeitos das políticas elaboradas pelas secretarias de educação ou pelo MEC. Contudo, 79 escolas da rede de ensino estudada, formada por 105 instituições, não podem pautar as decisões no PPP, pois são documentos desatualizados. Não é possível afirmar que nas outras 26 escolas a realidade seja outra. Esse aspecto é relevante quando consideramos o PPP como um projeto para a ação e, portanto, para a tomada de decisão.

Para os gestores das escolas, há fragilização da gestão administrativa e pedagógica e necessidade de fortalecimento da gestão financeira. Com isso, não há registro do planejamento administrativo e pedagógico. Conforme já foi apontado, 75% dos PPPs estão desatualizados, no mínimo, há nove anos. Como, no período estudado, a adesão ao PDE Escola e ao PME levou somente uma escola à reformulação do PPP, consideramos que essa adesão foi meio para captar recursos financeiros. A gestão escolar continua no *modus operandi* do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995.

Esse processo descrito acima caminha na contramão do fortalecimento da gestão escolar, em acordo com a cultura da escola e a cultura escolar (FORQUIN, 1993). Como a adesão ao PDE Escola e ao PME significa, principalmente, dizer sim aos princípios dessas políticas e as escolas não têm a cultura política de planejar de forma coletiva, elas implementaram a política da União e executaram recursos financeiros sem ter uma definição sobre os rumos da instituição. Nesse contexto, a gestão escolar direciona-se, cada vez mais, para o oposto do que Barroso (1996) expressou como autogoverno da escola, estágio em que esta passa a gerir seus recursos materiais e humanos a favor da qualidade do ensino e em acordo com as suas regras.

No limite deste artigo, prosseguimos buscando elucidar a contraditória relação entre o PPP, o PDE Escola e o PDDE, após 2007. Fonseca e Oliveira (2003) mostraram problemas nesse planejamento exatamente ao pesquisar o PDE Escola³. Nossa investigação vai ao encontro de tal pesquisa e mostra os desdobramentos desse programa, atualmente. Em uma das dimensões analíticas, perscrutamos, após a implementação do PDE, o desenvolvimento tecnológico que contribuiria para que o PDE Escola e o PDDE pudessem ser transformados em importantes instrumentos para o planejamento e a implementação de políticas da União nas escolas que oferecem educação básica.

Há dois fatos que marcam esse desenvolvimento e são importantes para a compreensão desse processo: a) o PDE Escola deu origem ao PDE Interativo, aumentando a capacidade da União de obter dados da educação básica e, assim, continuar formulando políticas para esse nível de ensino; b) houve associação do PDE Interativo ao PDDE e à continuidade do desenvolvimento tecnológico, o que tornou possível a criação do PDDE Interativo. Com um grau elevado de controle, o planejamento e a implementação das políticas da União para a educação básica passaram a ter total vinculação com o seu financiamento.

Ainda que sejam positivos o desenvolvimento tecnológico, a melhoria no planejamento e na implementação das políticas e, também, nos instrumentos para a *accountability*, tal avanço não alcançou o planejamento dentro das escolas, ou seja,

³ Nesse estudo, o PDE (atual PDE Escola) era desenvolvido pelo FUNDESCOLA.

somente uma linha de planejamento no âmbito da União foi fortalecida, lembrando a imagem das paralelas. Além da ausência do planejamento, nas escolas falta apoio para a implementação de políticas. Entrevistas e análises das atas do CME mostraram a inexistência de esforço nesse sentido.

Nosso estudo, em acordo com o trabalho de Fonseca, Toschi e Oliveira (2004), sobre a descentralização e a implementação de políticas na escola, confirmou, em 2014, a continuidade na tendência de a gestão escolar executar as políticas da União sem realizar análises coletivas sobre os seus princípios e seus objetivos. Os gestores participantes da pesquisa mostraram desconhecer tais princípios e objetivos, bem como os motivos e os rumos das mudanças nos processos de descentralização financeira.

Se a descentralização ainda é assunto mal resolvido em instâncias mais amplas (entre entes federados), não seria mesmo fácil orientar gestores escolares sobre como lidar com esse processo nas escolas. No âmbito da Reforma do Estado, de 1995, a criação do PDDE, pela Resolução nº 12, de 10 de maio de 1995, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, objetivou apoiar a manutenção e o custeio das escolas estaduais e municipais. Os trabalhos de Adrião e Peroni (2007) e de Cruz, Gonçalves e Luz (2006) tornaram-se exemplares ao mostrar os efeitos do PDDE na gestão democrática e a relação conflituosa entre o público e o privado na escola, a partir desse programa. Os dados de nossa pesquisa mostraram novo aspecto da dinâmica de execução do PDDE nas escolas. As entrevistas com os profissionais da educação, as análises dos dados obtidos por meio dos projetos pedagógicos e da observação, nas escolas da rede de ensino municipal pesquisada, mostraram que o PDDE, apesar de estabelecer regras rígidas para a realização das despesas e a prestação de contas, na prática, tem dispensado processos decisórios coletivos e articulados ao planejamento do ensino.

Ocorre que, como as escolas passaram ser o destino direto dos recursos do PDDE, a realização das despesas tornou-se uma rotina administrativa. Os gestores passaram a dispensar o planejamento e as deliberações coletivas sobre os usos dos recursos financeiros dele provenientes. Tal prática, que antecedeu a adesão aos programas do PDE, pode ter influenciado o modo como os gestores dissociam o planejamento das ações e a execução das despesas, nos programas do PDE. Ainda que essa dissociação seja muito danosa para a implementação dos programas desse Plano, tendo ocorrido, de fato, dificultou as práticas de gestão democrática nas escolas estudadas.

Na contramão dessa prática, vincular o aporte financeiro ao planejamento do seu uso e aos fins específicos da educação escolar, corresponde a uma situação ideal, em que o PPP de cada escola é elaborado objetivando a sua execução. Contudo, além desses PPP serem anacrônicos, seu teor mostrou não haver a vinculação formal entre as ações pretendidas e a realização das despesas na escola. Assim, em que pese

considerar o PPP como a política e o planejamento da escola, ele não pode ser referência para a tomada de decisão e para ações que garantam a qualidade no ensino, como mostraram Vieira e Vidal (2010). Em um processo contrário a esse quadro de precariedade no planejamento e na política das escolas, entre 2007 e 2014, o PDDE tornou-se o guarda-chuva financeiro para operacionalizar o financiamento dos diversos programas do PDE para a educação básica. O PDDE acompanhou a capilarização das ações da União nas escolas dos entes federativos subnacionais. Foi aprimorado e adequado às necessidades de desenvolvimento dos programas do PDE.

No âmbito da União, havia duas plataformas informacionais, ainda desacopladas, alcançando o mesmo plano de gestão nas escolas. Os avanços informacionais deram origem a um sistema importante para a própria (re)formulação de políticas da União. Entre 2007 e 2014, houve a hibridação do PDDE e dos programas informacionais criados para implementar as políticas do PDE. Com isso, ocorreu a vinculação entre o financiamento e os objetivos das políticas que levam esses recursos às escolas. A consequência mais ampla desse desenvolvimento: pela via da descentralização, houve o aumento da centralização na esfera da União.

A descentralização tem significados diversos. Considerando-os, Almeida (2005, p. 30) conclui que ela ocorre quando há “transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais”, entendimento ao qual se alinha Arretche (2011, p. 16), quando conclui ser a descentralização a “institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais”. Nosso estudo mostrou que o aumento da capacidade da União de obter mais informação correspondeu ao desenvolvimento de sistemas para aprofundamento do controle centralizado. Contudo, como mostrou Arretche (idem), as informações sobre o plano local deveriam servir para melhorar a gestão de políticas.

Tal desenvolvimento foi observado na fase conclusiva desta pesquisa pela análise da evolução do PDE Escola. No PDE, o PDE Escola tem o objetivo de melhorar a gestão escolar por meio do planejamento estratégico. A execução desse programa ocorria de forma totalmente manual em sua origem no FUNDESCOLA (MIRANDA, 2010). A partir de 2007, o PDE Escola passou a integrar o PDE e foi, então, desenvolvido em plataforma informacional, tornando-se PDE-Interativo, em 2012. Não estando vinculado ao apoio financeiro, o PDE Interativo passou a poder ser usado por todas as escolas das redes públicas como forma de planejamento. Mas planejamento de quê e para quê?

Para alavancar o Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), a União precisava reunir informações escolares (sobre alunos e professores), desconhecidas anteriormente, e relacionar os dados obtidos com os indicadores de rendimento escolar. O meio mais eficaz para tal seria buscá-las na origem (a escola).

A eficiência seria obtida por meio da vinculação dos dados informados pelas escolas ao diagnóstico que os municípios deveriam realizar, no âmbito do PAR, como condição para aderir à cobiçada política de formação continuada dos professores. Esse foi o impulso decisivo na democratização do uso do PDE-Interativo. O trecho abaixo reforça essa análise.

Como desde 2012 o MEC disponibilizou o sistema PDE Interativo para todas as escolas públicas e esse sistema teve origem no processo de desenvolvimento do PDE Escola, há certa confusão a respeito da diferença entre o programa Plano de Desenvolvimento da Escola [PDE Escola] e o sistema PDE Interativo. O PDE Escola é um programa do MEC que atende às escolas com baixo rendimento no IDEB, fomentando o planejamento estratégico e participativo com o propósito de auxiliá-las em sua gestão. O programa também repassa recursos para a concretização das ações planejadas. O PDE Interativo foi inicialmente desenvolvido como ferramenta do PDE Escola. De início, apenas as escolas priorizadas utilizavam o sistema. Com a disponibilização da ferramenta para todas as escolas do Brasil e a entrada de outros programas no sistema, o PDE Interativo acabou se sobrepondo ao PDE Escola. Passou então de ferramenta exclusiva do PDE Escola a sistema de apoio à gestão escolar utilizado por outros programas do MEC [...] (BRASIL, 2013).

Tendo o PDE-Interativo chegado, massivamente, à educação básica e havendo a edição dos programas do PDE, houve, também, a associação entre o financiamento e as políticas do PDE. Se todas as escolas que oferecem educação básica já eram cadastradas nos sistemas informacionais da União, por meio do PDDE, desde 1995, esse seria o elo para a vinculação de tais escolas, também, ao sistema PDE-Interativo. A junção dos sistemas informacionais desenvolvidos para o PDE-Interativo e para o PDDE deu origem à proposição do PDDE Interativo. A consolidação do PDDE Interativo (BRASIL, 2014b) confirma o êxito da União em vincular dados das escolas dos entes federativos subnacionais ao financiamento das políticas da União para a educação básica.

Em síntese, do aprimoramento do PDE Escola foi criado o PDE Interativo. Da hibridação entre o PDE Interativo e o PDDE foi possível criar o PDDE Interativo, universalizado desde 2014 nas escolas de educação básica. A junção da concepção de gestão financeira descentralizada subjacente ao PDDE, desde 1995, com a do planejamento estratégico, presente na origem do PDE Escola, possibilitou a gestão sistêmica das políticas para a educação básica e do seu financiamento na esfera da União.

Essa linha de planejamento da União foi desenvolvida sem, contudo, induzir melhorias no planejamento das e nas escolas estudadas, objetivo explícito do PDE Escola e implícito aos outros programas do PDE. Foi a visualização dessa situação que despertou a imagem das paralelas como capaz de ilustrar o planejamento, no nível da União, dos entes subnacionais e das escolas. As políticas, os programas, o planejamento e seus instrumentos, criados no âmbito da União, não conseguem

produzir os efeitos desejados nos outros níveis de governo. Correm em paralelo, não há integração de fato. Para isso, os espaços entre as linhas precisam ser preenchidos por outras linhas, as da interlocução inter e intrassistêmica, formando o tecido da participação, da formação, do autogoverno.

Há integração entre os níveis de planejamento federal, municipal e escolar?

As abordagens sobre o planejamento, nesta pesquisa, tiveram a sua atualidade confirmada em janeiro de 2016, quando o Ministro da Educação anunciou: “Nós vamos planejar os próximos quatro anos. Todas as ações do MEC na relação com cada município e cada estado terão de estar previstas e pactuadas no PAR” (BRASIL, 2016). O PAR continuará como instrumento para planejar e executar as políticas da União para a educação básica, *pari passu* ao novo contexto de alinhamento do planejamento educacional dos estados e dos municípios às metas e estratégias do PNE de 2014, o que demandará novos estudos sobre o PAR e o PNE. Aqui, buscamos mostrar aspectos da relação entre o PAR, os programas do PDE e a sua implementação nas escolas.

Sem desconsiderar as críticas ao PDE (SAVIANI, 2007), avaliamos que este se trata de uma proposta inovadora, na medida em que vincula, ao objetivo específico de melhoria da qualidade do ensino: a) metas; b) ações; c) opção das escolas pela adesão à política; d) recursos financeiros para o desenvolvimento das ações; e) vinculação de ações, metas e financiamento ao planejamento da União e f) acompanhamento das ações propostas. Como vimos, desencadeou um processo, também inovador, de desenvolvimento de instrumentos para planejar, implementar e, indicar o êxito ou fracasso das políticas educacionais.

Para que os programas do PDE possam ser implementados nas escolas dos estados e dos municípios, o poder executivo nessas esferas subnacionais deve elaborar o PAR e pactuar, com a União, a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. A partir dessa pactuação, são contraídas obrigações no que se refere ao cumprimento das diretrizes desse Plano, passando os estados e os municípios a poderem receber o apoio financeiro da União. Após essa adesão, pode haver a pactuação entre as escolas e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/MEC para adesão aos programas do PDE. Essa relação entre escolas e FNDE, existente desde 1995 com o PDDE, foi aprofundada no PDE em função dos objetivos dos seus programas, da autonomia escolar, da gestão democrática, da avaliação e da prestação de contas.

Na pesquisa, perscrutamos a relação entre o PAR e a implementação do PDE Escola e do PME, uma vez que o primeiro deve ser o plano mais amplo para o desenvolvimento dos programas nas escolas. Estudamos, de um lado, as dimensões

do planejamento no PAR do município e, de outro lado, a adesão e a implementação do PDE Escola e do PME nas escolas. No período estudado, havia interlocução entre os partícipes no desenvolvimento do PAR no município e aqueles envolvidos na implementação do PDE Escola e do PME nas escolas? Qual a importância dessa interlocução entre a gestão da rede de ensino e a gestão escolar nesse processo de planejamento?

Como no PDE há conexão entre avaliação, financiamento e gestão, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o diagnóstico das condições da rede de ensino são indicadores para o planejamento e a elaboração do PAR. Esse Plano tem como eixos centrais: melhoria da gestão escolar; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Tendo sido elaborado o PAR, deriva dele o Termo de Cooperação Técnica entre o MEC e o ente federativo subnacional. Em tal Termo há discriminação de todas as ações a serem desenvolvidas. O apoio técnico e financeiro da União aos estados e municípios é previsto na elaboração do PAR. Nosso estudo do PAR mostrou que esse Termo de Cooperação Técnica corresponde à Assistência Técnica da União ao município.

No período estudado, essa Assistência foi materializada, na Secretaria Municipal de Educação (SME), pela formação de técnicos seus no âmbito do Programa para a Formação de Conselheiros Escolares e para utilização da metodologia de planejamento proposta no PDE Escola. Além disso, houve capacitação desses técnicos para utilizar a metodologia do Levantamento da Situação Escolar (LSE) e propor a construção de um documento com propostas de reordenamento de rede pelo Microplanejamento Educacional.

No que se refere às escolas, essa assistência técnica abrangeu a disponibilização de recursos financeiros, diretamente da União, para aplicação em projetos do PDE, como foram os casos do PDE Escola e do PME. Além da adesão a esses programas, a Assistência Técnica, no município estudado, abrangeu, entre 2007 e 2013: a) a formação de professores a partir do PNAIC, do Programa Cor da Cultura e das práticas pedagógicas e de avaliação propostas no Programa de Correção de Fluxo Escolar; b) as ações para melhorar a infraestrutura física e os recursos pedagógicos, desenvolvidas por meio da adequação de escolas para a acessibilidade (Programa Secretaria de Educação Especial (SEESP) – Acessibilidade), da construção de salas de recursos multifuncionais (SEESP – Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais), da construção de creches (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância), da adequação de salas aos laboratórios de Informática (Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO) – PDDE), da universalização da conexão à rede mundial de computadores, (PROINFO – Banda Larga nas Escolas e Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão

(GESAC)) e da criação dos laboratórios de Informática (PROINFO – Programa Nacional de Tecnologia Educacional).

A formação para a gestão das políticas foi restrita à gestão da rede de ensino e relacionada à própria gestão do PAR. Contudo, para desenvolver os programas do PDE, as escolas realizam a adesão a eles em uma relação direta com MEC/FNDE – o processo de implementação passa a exigir melhorias no planejamento nas escolas, como mostramos na primeira seção. Ocorre que, restrita aos técnicos da SME, não houve a previsão da formação adequada dos gestores escolares no âmbito do PAR.

Buscamos analisar o que aconteceu na gestão das escolas após a adesão ao PDE Escola e ao PME. Aqui, pela importância do dado, escolhemos tratar somente efeitos da implementação do PME. Na pesquisa, foi possível verificar o recebimento de equipamentos e materiais para realizar ações do PME e a inexecução das ações planejadas nas escolas por falta de infraestrutura. Ora, se o PAR é desenvolvido nas escolas por meio dos programas do PDE, como não houve a correspondente previsão de ampliação do espaço para essas atividades de programa do PDE financiadas pelo mesmo PAR?

Ainda que se preconize a formulação do PAR a partir dos preceitos do planejamento participativo, no período estudado, no município, esse programa teve a sua elaboração restrita à gestão da rede de ensino. Na medida em que estudamos os efeitos do PDE Escola e do PME na gestão das escolas, foi possível analisar casos, relacionados ao PME, em que a chegada de equipamentos e de materiais pedagógicos não correspondia ao desenvolvimento de ações na escola e esta não foi ouvida na formulação do PAR para demandar o que fosse necessário em suas instalações para realizar o previsto pelo PME.

No município, esse problema mostra o limite do planejamento tecnocrático subjacente à Lei das Diretrizes Orçamentárias Anual (LDO). No período estudado, foi possível verificar, pela análise dessas diretrizes municipais, não ter sido planejada a construção dos espaços escolares necessários às referidas atividades do PME. Ou seja, tal despesa não teve previsão nos orçamentos da União e do município, como mostrou a análise do PAR e da LDO. O que ocorreu nas escolas, nesse caso?

Tendo aderido ao PME, as escolas passaram a contar com equipamentos, materiais pedagógicos e aporte financeiro advindos dessa pactuação com o FNDE, sem, todavia, poderem realizar obras com tais recursos. Daí a necessidade da referida previsão orçamentária municipal para a ampliação do espaço escolar.

Ainda que, nas escolas, não haja um planejamento ideal, há organização e planejamento das atividades oferecidas aos alunos. Essas atividades devem ser ampliadas com a adesão ao PME, que propõe novas aprendizagens em novos espaços. Nesse caso, a qualidade na educação tem relação com as vivências do aluno nessa jornada escolar ampliada, que deve ter o planejamento pedagógico orientado pelos princípios da educação integral, em tempo integral, como propõe o PME.

Esse aspecto foi analisado em profundidade nesta pesquisa. Conquanto a oferta da educação escolar nesses moldes seja desejada para melhorar a qualidade do ensino, não houve as mudanças necessárias no espaço escolar para que ela fosse desenvolvida. De modo específico, no período pesquisado, havia demanda de construção de espaços adequados para Laboratório de Ciências, Dança, Rádio, Vídeo, Cinema, dentre outros propostos no PME. A falta desses espaços foi um obstáculo inicial para as atividades pedagógicas que seriam aprimoradas por meio dos equipamentos e materiais recebidos, após adesão ao PME.

Ao longo da pesquisa, foi possível acompanhar os arranjos feitos nas escolas e o apoio da SME à minimização desse problema. Em que pese esse apoio, os dados mostraram a precarização do modo como alunos, professores e demais profissionais do ensino permanecem na escola. Tal precarização, que tem direção oposta à melhoria da qualidade do ensino, objetivo de todas as ações do PDE, nas escolas estudadas, teve origem no paralelismo entre o planejamento sistêmico no município e na elaboração do PAR, proposto pela União.

Ainda que existam outros aspectos que demonstrem a importância da interlocução entre as esferas administrativas, esse aspecto toca diretamente o objetivo central do PDE: a melhoria da qualidade do ensino. Observamos que tanto as escolas aderiram ao PDE Escola e ao PME como forma de captar recursos, como o poder executivo do município aderiu ao Compromisso Todos pela Educação e elaborou o PAR com esse mesmo fim. Entretanto, não houve o planejamento do modo como o PME seria implementado no espaço escolar.

Para que o PAR possa ser instrumento de planejamento e para implementar políticas no âmbito nacional, descentralizando, em acordo com a autonomia dos entes federativos subnacionais e o princípio constitucional da gestão democrática do ensino, há necessidade de desenvolvimento do planejamento sistêmico no município. A falta desse planejamento levou à discordância entre a ação proposta no PME e a infraestrutura adequada para realizá-la nas escolas. Essa discordância constitui um dos fatos que nos levaram a afirmar a necessidade de formação continuada dos atores educacionais relativa à gestão da política educacional.

Com base nessa discordância entre o planejamento e a falta de infraestrutura adequada às ações propostas, analisamos o desenvolvimento e o uso dos sistemas informacionais nas escolas e na gestão da rede municipal. Embora haja manutenção das informações, estas ainda não são tratadas de forma sistêmica. Como na gestão da rede de ensino estudada há sistemas informacionais paralelos, não havendo reunião dos dados em um sistema informacional de gestão do Sistema de Ensino, não é possível obter informações sistêmicas. Fragmentadas, elas são interpretadas e apropriadas de formas diferentes por diversos setores. Além disso, há grande descontinuidade nos processos de aprendizagem sobre o planejamento e a gestão

de políticas, dada a grande rotatividade dos servidores que compõem o quadro administrativo da SME.

Entendemos que a integração entre a gestão das escolas e da rede de ensino municipal e o PAR ocorre a partir do manuseio das informações e da inclusão dos dados no sistema informacional da União, elo precário no contexto exposto. Esse aspecto reforça o problema do paralelismo entre o planejamento da União e o do município. De um lado, o planejamento da União segue buscando a confluência dos dados, a abrangência e a assertividade das políticas para a educação básica. De outro, o planejamento no município segue a via precária da fragmentação dos dados e da falta de conhecimento adequado sobre políticas educacionais, do que deriva a falta de estrutura organizacional capaz de gerir políticas para oferecer ensino de qualidade no plano local. Essa condição da gestão do ensino no município se justifica pela centralização, pois à descentralização corresponde a existência de condições adequadas para gerir políticas no plano local, como mostrou Arretche (2011).

Por essa via, chamamos a atenção para a necessidade de compreensão do contexto mais amplo em que se dá a implementação de políticas, sem o que há ineficácia de qualquer planejamento da União, do município e da escola na atualidade. A formação dos gestores para lidar com essa nova conjuntura na qual há intensa indução de políticas da União nas escolas das redes de ensino dos entes federativos subnacionais é importante recurso para atender a necessidade mencionada logo acima. Aderir a uma política significa dizer sim aos seus princípios, valendo isso para União, estados, municípios e escolas. Então, há necessidade de conhecimento sobre o contexto mais amplo de formulação de políticas para implementá-las nas escolas e, também, necessidade de conhecimento sobre as culturas das escolas para desenvolver bons instrumentos de planejamento na esfera da União.

Ainda que este estudo do PAR tenha mostrado a ampliação da formação dos professores, nela não ocorreu a formação necessária sobre as políticas educacionais. Sem reduzir a importância dessa formação, entendemos a necessidade de ampliar a sua abrangência e o seu escopo, incluindo temas que oportunizem a interlocução entre os partícipes, principalmente do processo de implementação das políticas, ação que pode reduzir os problemas que têm origem no paralelismo, que continuamos a abordar em nossas considerações finais.

Considerações finais

O estudo suscitou a metáfora do paralelismo para dizer da ruptura entre a ação pretendida e a realizada. Mesmo havendo o desenvolvimento dos sistemas informacionais para a gestão pública da educação, a formulação e o desenvolvimento do PAR prosseguem sem a conexão com o planejamento nas

escolas estudadas nesta pesquisa. Daí seguem, como as paralelas, o planejamento nos níveis da escola, do município e da União. Como forma de apontar caminhos para superar os efeitos da referida ruptura, retomamos o pensamento de Arendt (2009) para expor a relevância da associação entre ação e discurso.

Na esteira dos aspectos factuais, compreendemos que a possibilidade de aproximar os partícipes do processo de planejamento e de implementação das políticas educacionais não parece tarefa apenas ideal, dado o atual contexto de desenvolvimento tecnológico. Situados em um tempo em que as práticas dialógicas podem ser ampliadas por meio da tecnologia, vislumbramos a possibilidade de ampliar, também, a interlocução sobre a ação. O aprimoramento dos sistemas informacionais, na direção e no modo expostos, pode ser meio para integrar os diferentes níveis de planejamento. Pode contribuir para a criação de novas linhas que possam promover a comunicação entre as paralelas. A interlocução entre os diversos atores educacionais é o que se espera como consequência da construção de espaços efetivos para a comunicação, situados entre o planejamento da União, do município e das escolas.

Essa necessidade de integrar os níveis de planejamento tem como justificativa maior o fortalecimento dos níveis locais de gestão da educação escolar para realizar ações que melhorem a qualidade dessa educação. Para isso, além da formação para apropriação dos recursos de tecnologia, a formação continuada de professores e gestores sobre políticas educacionais, sobre o planejamento participativo e sobre cultura política participativa e mudanças pode ser meio para incentivar a participação e para conectar o planejamento nos níveis de governo da escola, do município e da União. Há exigência de pactuação entre a União e os entes federativos subnacionais para essa formação continuada dos profissionais que atuam na educação básica.

Enfim, cabe considerar que, em pequena escala, observamos essa necessidade de dar eficácia ao apoio técnico da União aos entes subnacionais para desenvolver os seus sistemas de ensino. Tal demanda torna-se exigência ante a continuidade do PAR, pois nele os problemas observados nesta pesquisa podem ganhar escala nacional. Além desse efeito, os diagnósticos, como são feitos no PAR, podem levar à formulação de políticas erráticas para a educação básica. Há que se pensar a referida formação continuada, no mínimo, como aprimoramento do próprio PAR, uma vez que ele tem aporte no diagnóstico local. Como horizonte utópico, tratando-se de processo em que as informações nacionais são obtidas nas escolas, permite-nos vislumbrar a ideia de induzir as pretendidas mudanças na educação a partir das escolas. Como no tempo presente a melhoria da qualidade no ensino tem sido objetivo perseguido na formulação das políticas educacionais, avanços nessa direção exigem que o espaço constante entre as paralelas seja ocupado pela

interlocução, lúcida e consciente, entre os partícipes dos processos de formulação e de implementação das políticas educacionais.

Referências

ABRUCIO, Luiz Fernando. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. IN: FLEURY, Sonia (Org.) *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 508 p.

ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera. Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n98/a13v2898.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2008.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? Dossiê Federalismo. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, n. 24, p. 29-39, jun. 2005.

ARENDDT, Hannah. *A condição Humana*. Tradução de Roberto Raposo. 10 Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009. 352p.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização*. 3 Ed. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, agosto de 2011. 302p.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, João. (Org.). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora, 1996. p. 167-189.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Texto Constitucional, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 dez. 2013.

_____. *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 05 jan. 2009.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 26 jun. 2003.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 26 jun. 2014.

_____. MEC. *Manual do PDE Interativo 2013*. Disponível em: <<http://pdeinterativo.mec.gov.br/pdeinterativo2013/manuais/ManualPDEInterativo2013.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

_____. MEC. *Mensagem sobre a mudança do PDE-Interativo para PDDE-Interativo*. 2014b. Disponível em: <<http://pdeinterativo.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____. MEC. Plano de Ações Articuladas. Assessoria de Comunicação Social. *Educação infantil será a grande prioridade do PAR em seu novo ciclo, a partir deste ano*. 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=33871>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. MEC. *Resolução FNDE/CD nº 12, de 10 de maio de 1995*. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>>. Acesso em: 26 jun. 2006.

CRUZ, Rosana Evangelista da; GONÇALVES, Francisco Williams de A. Soares; LUZ, Liliene Xavier. O Programa Dinheiro Direto na Escola: Democratização da Gestão e Reforma do Estado na Educação. In: XXIX REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2006, Caxambu. *Anais Educação, cultura e conhecimento na contemporaneidade: Desafios e compromissos*. Caxambu: ANPED, 2006. Não paginado. Disponível em: <<http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/posteres/GT05-1901--Int.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2007.

CUCHE, Denys. *A Noção de Cultura nas Ciências Sociais*. Tradução de Viviane Ribeiro. 2 Ed. Bauru: EDUSC, 2002. 256p.

FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza Bartolozzi (Org.). *Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21*. Brasília: Liber Livro, 2013. 303p.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. In: XXVI REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2003, Poços de Caldas. *Anais Novos Governos. Novas Políticas?* Poços de Caldas: ANPED, 2003. Não paginado. Disponível em: <<http://26reuniao.anped.org.br/trabalhos/05tmarfo.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2007.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Org.). *Escolas Gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. da UCG, 2004. 219p.

FORQUIN, Jean-Claude. *Escola e Cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar*. Tradução de Guacira Lopes Louro. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993. 208p.

MIRANDA, Liane. *O papel do diretor na implementação do PDE Escola: experiências em Juiz de Fora*. 2010. 122f. (Dissertação) Mestrado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. *Programas PDE Escola e Mais Educação: descentralização e gestão do ensino*. 2014. 354f. (Tese) Doutorado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

PARO, Vitor Henrique. *Administração Escolar: introdução crítica*. 12 Ed. São Paulo: Cortez, 2003. 175p.

PEREIRA, Sueli Menezes. Políticas de Estado e organização político-pedagógica da escola: entre o instituído e o instituinte. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 16, n. 60, p. 337-358, jul./set. 2008.

SAVIANI, Dermeval. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise do projeto do MEC*. Educação e Sociedade, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2008.

TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. Políticas públicas de educação e mudança nas escolas. Um estudo da cultura escolar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). *Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas de educação básica*. 3 Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 177-190.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Gestão e sucesso escolar: visão de diretores versus indicadores. In: I Congresso Ibero-Brasileiro – IV Congresso Luso-Brasileiro – IV Congresso Do Fórum Português, 2010, Elvas, Portugal; Cáceres e Mérida, Espanha. *Anais Espaço público da educação: emergência de políticas e práticas de gestão local, regional e nacional*. Rio de Janeiro: ANPAE, 2010. Não paginado. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/108.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2011.

Recebido em: 23/05/2016.

Aceito em: 03/05/2017.

Rita de Cássia Oliveira

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professora Pesquisadora no Curso de Pedagogia da Universidade Aberta do Brasil (UAB/UFJF) e na Educação Básica na rede pública de Juiz de Fora. Membro do Grupo de Pesquisa Política e Sociologia da Educação. Dedicar-se aos temas das políticas educacionais e do financiamento da educação.

ritadgf@yahoo.com.br

Beatriz de Basto Teixeira

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Titular da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), atua no Programa de Pós-graduação em Educação e no Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Membro do Grupo de Pesquisa Política e Sociologia da Educação. Dedicar-se aos temas das políticas educacionais e das políticas curriculares.

bbtbia@gmail.com