

**BUROCRACIA E EDUCAÇÃO:
ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO PAR EM
PIRAPORA - MG**

Shirley Patrícia Nogueira de Castro e Almeida*
José Normando Gonçalves Meira**
Márcio Antônio Silva***

*BUREAUCRECY AND EDUCATION:
ANALYSIS OF THE IMPLANTATION OF PAR IN
PIRAPORA - MG*

*Professora da Universidade Estadual de Montes Claros.

**Professor da Universidade Estadual de Montes Claros.

***Professor da Universidade Estadual de Montes Claros.

RESUMO: Este artigo relaciona o conceito de burocracia à educação, enfocando o Plano de Ações Articuladas (PAR), no município de Pirapora (MG). Analisa resultados parciais da pesquisa concernentes à fase de implantação do plano no município e tem o pensamento de Weber (1999) como referência. O objetivo é verificar a possibilidade de relação daquele processo com o modelo burocrático. Como não existem “tipos puros” (WEBER, 1999), analisar-se-á também o aspecto de que, no referido processo, a burocracia é negada e, nesse caso, a quais “tipos” poderiam ser associados. A pesquisa é documental, analisando documentos legais referentes ao PAR e a materiais produzidos no processo da implantação, além dos discursos dos gestores. Conclui-se, nessa fase da pesquisa, que mesmo sem uma fundamentação teórica referente ao tema os gestores municipais esforçam-se para que os princípios da burocracia moderna já instalados no imaginário social sejam norteadores de suas ações.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia; Educação; Plano de Ações Articuladas.

ABSTRACT: *This article relates the concept of bureaucracy to education, focusing on the Articulated Action Plan (PAR), in the municipality of Pirapora-MG. Analyzes partial results of the research concerning the plan's implementation phase in the city and has thought of Weber (1999) as a reference. The goal is to verify the possibility of relationship that process with the bureaucratic model. As there are no "pure types" (Weber, 1999), analyze will be also the aspect that, in that case, the bureaucracy is denied and, if so, to which "types" could be associated. The research is documentary, analyzing legal documents related to PAR and materials produced in the implementation process, and the speeches of the managers. The conclusion, in this phase of research, which, even without a theoretical background on the topic, city managers struggle to the principles of modern bureaucracy already installed in the social imaginary are guiding their actions.*

KEYWORDS: *Bureaucracy; Education; Articulated Actions Plan.*

INTRODUÇÃO

Considerando as características burocráticas do Estado moderno¹ e o papel da educação escolar nesse contexto, é pertinente a análise das chamadas “políticas públicas educacionais” como elementos produtores e/ou legitimadores do referido modelo.

Neste artigo, procuraremos articular o conceito de burocracia à educação em termos gerais e, especificamente, ao Plano de Ações Articuladas (PAR), no município de Pirapora (MG). São aqui analisados resultados parciais da pesquisa², tendo como parâmetro para nossas reflexões a fase de implantação do referido programa. Trata-se de uma pesquisa em andamento.

O estudo tem como referencial teórico o pensamento de Max Weber em relação ao conceito de burocracia. Nosso objetivo é analisar a perspectiva dos dirigentes da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) – na pessoa da Secretária de Educação e Diretora de Planejamento Educacional da SEMED – quanto à coerência na implantação do PAR no referido município, em relação ao modelo burocrático. Considerando a impossibilidade de existência de “tipos puros”, como afirma o próprio Weber (1999), pretendemos analisar, também, em quais aspectos a burocracia é negada e, nesse caso, que “tipos” podem ser associados às práticas políticas observadas.

Do ponto de vista metodológico, no universo de quatro municípios do norte de Minas contemplados nesta pesquisa, o município de Pirapora (MG) foi selecionado pelo fato de ser o município cujo executivo foi reconduzido ao cargo de prefeito nas eleições de 2008. Nossa hipótese é a de que os dois mandatos permitiriam uma análise da possível continuidade e funcionamento da política educacional pela administração municipal.

Para identificar melhor os fatores que têm contribuído e/ou desqualificado o processo de implantação do PAR/MG no município investigado, foram utilizados como instrumentos de coleta de dados análise documental e entrevista semiestruturada, com base em questões semiabertas que possibilitaram um cruzamento de dados dos diferentes sujeitos da pesquisa, a saber: Secretária de Educação e Diretora de Planejamento Educacional da SEMED. De acordo com o pensamento de Bogdan e Biklen, (1999) a abordagem qualitativa favorece a descrição de processos, sendo o ambiente

natural a fonte direta dos dados, e o sujeito que investiga o instrumento principal de observação e interpretação. A escolha das duas funcionárias se deu pelo fato de ambas estarem diretamente envolvidas na elaboração do PAR da assinatura do convênio até o diagnóstico das necessidades educacionais do município.

Apresentaremos, inicialmente, o conceito de burocracia, seus desdobramentos e vínculos possíveis com as discussões referentes à educação escolar em seus diversos aspectos, e o controle nela exercido por parte do Estado. Tomamos a implantação do PAR no município citado como objeto específico para esta análise.

CONCEITO DE BUROCRACIA

O conceito de burocracia e os diversos usos do termo fundamentam-se na etimologia da palavra, que é composta dos termos *bureau* (Francês) – escritório – *kratos* (grego) – poder. A palavra comunica, portanto, a ideia do exercício do poder por meio dos escritórios e das repartições públicas (NUNES, 2007). Diversos estudos relacionados ao tema apontam o termo latino *burrus*, usado para nomear uma cor escura e triste, como tendo a sua origem na palavra francesa *bure*, usada para designar um tipo de tecido posto sobre as escrivaninhas das repartições públicas. Teria surgido, a partir dessa ideia, a palavra *bureau*, inicialmente para definir as mesas cobertas por esse tecido escuro e, mais adiante, teria passado a designar todo o escritório. O pioneiro no uso do termo *bureaucratie* – “burocracia”, em português para referir-se a todas as repartições públicas, teria sido o economista Jean-Claude Marie Vincent (1712-1759), ministro do governo francês. Aí estaria também a origem do uso pejorativo do termo, uma vez que o referido economista o utilizou em sentido crítico e jocoso. Com o passar do tempo, o termo foi ganhando diversos sentidos. Como afirma Mota (2007, p. 27),

[...] o termo burocracia é usado em diversos sentidos. Tem sido usado para designar uma administração racional e eficiente, para designar o seu contrário, para designar o governo de altos funcionários, para designar organização. Na realidade, burocracia é tudo isto, na medida em que é poder, controle e alienação.

O uso popular do termo relaciona-se mais ao sentido pejorativo,

negativo, indicando morosidade, excesso de procedimentos que dificultam o serviço público. Quanto a isso, Chiavenato (1999, p. 15) comenta que

[...] a burocracia é visualizada geralmente como uma empresa, repartição ou organização onde o papelório se avoluma, impedindo as soluções rápidas e eficientes. O termo é também usado para o apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência da organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos (disfunções) do sistema e ao sistema em si mesmo.

A discussão em torno da burocracia e suas aplicações tem mantido vínculo com diversas áreas do conhecimento, tais como Direito, Ciência Política, Sociologia e Administração. Devido à ampla esfera destas áreas, são várias as análises que podem ser empreendidas a partir delas, inclusive no campo da educação. Os pensadores que se tornaram referência para abordar esse tema são Hegel, Karl Marx e Max Weber. Segundo Chiavenato (1999), o sociólogo alemão Max Weber deve ser considerado o pensador clássico da burocracia. O conceito deste termo, segundo o entendimento de Weber, é exatamente o contrário do que aparece no imaginário popular. Para ele, burocracia

[...] é a forma mais racional do exercício de dominação, porque nela se alcança o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade e disciplina, rigor, confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. Toda a nossa vida cotidiana está encaixada nesse quadro (WEBER, 1999, p. 145).

Nossa abordagem toma como referência o pensamento de Max Weber sobre o tema. Desse ponto de vista, portanto, a burocracia está relacionada ao Estado moderno, democrático, em que a ênfase está no funcionamento das instituições e não na ação de pessoas dotadas de certo “carisma” para realizá-las. A afirmação de Souza (2008, p. 25) leva-nos à conclusão de que

[...] a racionalidade da distribuição de tarefas, esta divisão racional do trabalho leva à impessoalidade das organizações burocráticas. Pois as atividades a serem desempenhadas pela instituição não são distribuídas para pessoas especificamente, mas sim para cargos e funções. Ou seja, qualquer pessoa pode exercer um determinado cargo, desde que tenha ciência de que em exercendo-o, terá uma determinada atribuição. Caso seja removida ou destituída da função, perderá as prerrogativas e a competência para realizar determinados atos soluções de continuidade-mudança de cargo interferindo na continuidade. Isto é, o poder de

praticar um determinado ato ou de desempenhar uma conduta e tomar decisões está adstrito ao cargo e não à pessoa que o ocupa. Numa democracia representativa, o chefe do poder executivo é o presidente da república. Convocadas novas eleições, a pessoa destituída do cargo perde suas prerrogativas de gerenciar o poder executivo do Estado, cedendo-o ao novo presidente.

A burocracia encaixa-se no que Weber chama de dominação racional-legal. Contrasta com o tipo de dominação tradicional, patriarcal ou patrimonial, em que o líder forte é o senhor obedecido segundo os preceitos da tradição e a dominação carismática; o líder é considerado detentor de poderes especiais, baseando-se na crença que legitima o exercício do poder. No sistema burocrático, predominante no Estado moderno, capitalista, o poder é exercido tendo como base um sistema legal racionalmente estabelecido. Os ocupantes do poder não têm autonomia absoluta, estão sujeitos ao “[...] arcabouço normativo absolutamente impessoal e isonômico” (SOUZA, 2008). Sendo assim, abusos e arbitrariedades são disciplinados pela própria legislação. As pessoas estão nos cargos que lhes são outorgados pela lei e executam suas atribuições dentro dos limites.

Avaliaremos, mais adiante, como esse modelo é percebido no município. Algumas questões são discutidas no decorrer deste estudo: embora o princípio legal, teórico, esteja relacionado com a “dominação racional-legal”, ele sempre é praticado? Os gestores são sempre disciplinados pela legislação, atendo-se aos limites por ela estabelecidos?

BUROCRACIA E EDUCAÇÃO ESCOLAR

Considerando o caráter histórico dos sistemas educacionais, especificamente da educação escolar, é inevitável a articulação entre os pressupostos e os objetivos da sociedade moderna e as elaborações desses sistemas (MEIRA, 2008). A escola é produto e ao mesmo tempo produtora de mentalidades, de cultura. O processo de racionalização da sociedade está diretamente ligado à educação escolar. Isso pode ser verificado na história das disciplinas escolares, nas elaborações curriculares em suas abordagens mais amplas. Assim, a sociedade burocrática serve-se da escola para se efetivar, e a própria escola é uma organização burocrática.

A educação, pública ou privada, também é considerada como prestação de serviço destinada a um público específico, e, portanto, pelas concepções weberianas, as instituições educacionais também estariam sujeitas aos “tentáculos” da burocracia moderna (MELO JÚNIOR, 2010, p. 149).

A escola moderna é pensada e gerida pelo Estado para atender as demandas da sociedade moderna, construída a partir de saberes específicos, exigindo cada vez mais a qualificação profissional. A aquisição de diplomas, a concorrência, a disputa de espaços por meio de títulos acadêmicos determinam o valor simbólico da educação escolar. Melo Júnior (2010, p. 157) afirma que

[...] com o advento do capitalismo e sua burocratização, o ensino e a educação especializada adquirem papel importante na formação de quadros técnicos gabaritados para exercerem as funções que lhes são destinadas. Para além do aumento de competência profissional, a aquisição de diplomas de cursos superiores, técnicos e outros serve como forma de separação e classificação hierárquica dentro de setores públicos e privados [...] Para Weber, a busca pela qualificação profissional e a consequente “disputa” por títulos acadêmicos serviria, entre outras, como passaporte para a entrada em círculos sociais mais respeitáveis. Quanto maior o grau de preparo profissional, mais possibilidades de se obter remuneração salarial mais elevada, bem como, aposentadoria assegurada.

O Estado moderno, burocrático, fundamentado na dominação racional-legal, estabelece os mecanismos de controle do sistema educacional. De forma impessoal, como é próprio desse modelo, estipula o perfil de cidadão que se deseja formar, que é preciso formar para se ajustar às exigências do “mercado” e quais os saberes lhes serão necessários. É construído, assim, o imaginário da competência, da superioridade de determinados conhecimentos, tornando-os desejáveis, essenciais, e o Estado deve ser o vigilante, o guardião desses conteúdos. Serve de exemplo a Prova Brasil que, padronizada, conduz as escolas a preparar alunos para um tipo específico de aferição do conhecimento, ou seja, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Na verdade, ele é o instrumento de referência para os convênios e acordos institucionais entre a União e os municípios.

REVISÃO DOS ESTUDOS SOBRE O TEMA

Ao nos debruçarmos sobre dados de pesquisas antecedentes sobre a implantação do PAR em municípios dos estados de Mato Grosso do Sul (MS),

Maranhão (MA), Minas Gerais (MG), Espírito Santo (ES) e Rio Grande do Sul (RS), identificamos que eles apontam para a importância do planejamento estratégico e do envolvimento dos segmentos educacionais como fundamentais no enfrentamento das questões de democratização da gestão da educação municipal.

Nesses municípios, evidenciou-se uma contradição entre a teoria e a prática, pois a metodologia utilizada na elaboração do PAR não corresponde ao caráter participativo preconizado na teoria. O preenchimento e encaminhamento urgente dos formulários (característica da burocracia) dificultou a participação mais ampla da comunidade escolar, concentrando a elaboração do planejamento com os técnicos das Secretarias de Educação, o que poderá contribuir para a descontinuidade dessa política nas próximas gestões municipais, haja vista que a troca das equipes concorre para a fragilização das políticas não consolidadas no âmbito da gestão pública local.

Em Pirapora (MG), conforme verificado pelos autores, através de entrevista com a Secretária Municipal de Educação (SEMED), acompanhada pela Diretora de Planejamento da referida Secretaria, responsável pelo acompanhamento do Plano, o diagnóstico da educação básica foi elaborado com a participação de representantes dos professores, diretores, técnicos administrativos, pais e membros da SEMED, contemplando as necessidades emergentes no campo educacional do município. Contudo, após a inserção das ações no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação) – SIMEC, foi oportunizada a escolha das ações prioritárias, momento em que, segundo a entrevistada, a escolha das ações foi feita por ela mesma, sem a participação dos demais envolvidos nas ações iniciais: “[...] como tinha prazo, acabei fazendo sozinha.” – argumentou ela.

É plausível afirmar que, na totalidade dos onze municípios: Pirapora (MG); Ponta Porã, Coxim, Corumbá e Dourados (MS); Vitória (ES), São Luís, Caxias, Santa Inês e Rosário (MA) e Gravataí (RS), não houve, conforme dados das pesquisas, envolvimento da comunidade escolar na elaboração do PAR, visto que o processo foi constituído de modo centralizado e burocrático (ALBUQUERQUE, 2009; FERREIRA, 2011; OLIVEIRA, 2012; MAFASSIOLI, 2012).

Em pesquisa realizada por Ferreira (2011) no município de Vitória (ES) evidenciou-se que, no campo educacional, o IDEB de 2005 coloca o desempenho escolar da capital capixaba acima da média nacional, atingindo 4,1 contra 3,8 do país, para os anos iniciais. De modo semelhante, Pirapora apresentou índices satisfatórios, pois verificou-se que o IDEB observado em 2005, na Rede Estadual do Município e na Rede Municipal, está em 4,5 e 3,7 respectivamente. Para 2021 a meta é alcançar um percentual de 6,6 na Rede Estadual do Município e 6,0 na Rede Municipal (Tabela 1).

Tabela 1 – IDEB do Ensino Fundamental das Redes Estadual e Municipal de Ensino do Município de Pirapora

PIRAPORA		Ideb Observado			Metas Projetadas							
		2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Rede Estadual	Anos iniciais EF	4.5	4.6	6.1	4.6	4.9	5.3	5.6	5.8	6.1	6.3	6.6
	Anos finais EF	3.8	4.0	4.4	3.8	4.0	4.2	4.6	5.0	5.3	5.5	5.7
Rede Municipal	Anos iniciais EF	3.7	3.9	4.7	3.8	4.1	4.6	4.8	5.1	5.4	5.7	6.0
	Anos finais EF	-	-	4.0	-	-	4.2	4.4	4.8	5.0	5.3	5.5

Fonte: dados dos resultados das pesquisas dos autores, considerando a base de dados do MEC/INEP - 2010.

Nos municípios de Vitória (ES) e Pirapora (MG), as pesquisas empreendidas revelaram que a coordenação da política municipal de educação está empenhada em garantir o desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho assegurado dentre outros, nos princípios da experiência compartilhada, da gestão democrática, da universalização do acesso e da permanência na educação básica com qualidade socialmente referenciada; da ampliação do atendimento às crianças de seis meses

a seis anos, da valorização dos servidores, do processo de inclusão, construção e implementação de uma política curricular que contemple a diversidade em seus diversos aspectos.

Tal como foi concebido, o PAR constitui um instrumento da rede municipal de ensino para o planejamento e a concretização de suas ações, no período de 2008 a 2011. Tem como princípio fundamental que a “educação de qualidade é direito de todos” e que essa qualidade pode ser verificada por meio do IDEB, que dá visibilidade ao desempenho dos estudantes da Educação Básica, requerendo a implementação de políticas públicas voltadas para esse público.

Ao analisar a pesquisa realizada por Albuquerque (2009) em quatro municípios no Estado do Maranhão (São Luís, Caxias, Santa Inês e Rosário), a partir de documentos coletados junto às secretarias municipais de educação e de entrevistas gravadas com gestores dos sistemas de ensino municipais e com equipe técnica de acompanhamento do PAR, constatou-se que, de maneira geral, os municípios que aceitaram participar da pesquisa foram bem receptivos, possibilitando a coleta de alguns dados (isso porque os documentos solicitados e as informações requeridas foram fornecidas parcialmente) e a gravação de entrevistas, o que permitiu agrupar informações e fazer algumas análises parciais. Todavia, vale ressaltar a falha na comunicação interna nos órgãos dos sistemas de ensino e a concentração de informações ao âmbito da figura da Secretária de Educação, gerando dificuldades para o bom andamento da pesquisa, o que também verificou-se nos outros sete municípios pesquisados.

No processo de implementação do PAR de Gravataí (RS), referenciado por Mafassioli (2012), foi possível verificar a colaboração da União nas demandas da educação municipal e uma relação mais aproximada entre esses entes federados, que possibilitou ao Governo Federal um contato direto com as realidades educacionais das redes de ensino e, inclusive, das escolas brasileiras.

Foram observados avanços e fragilidades para a efetivação do regime de colaboração. As dificuldades do município em realizar a contrapartida prevista no PAR (compromisso assumido na assinatura do Termo de Cooperação) foram indicadas pelos sujeitos envolvidos como uma das fragilidades na execução do PAR na rede municipal de ensino, fato constatado, também, em Pirapora (MG).

Mafassioli (2012, p. 13) destaca que, durante o período de realização da pesquisa, um dos elementos mais qualitativos nesse processo evidenciado nas escolas municipais, e principalmente na escola onde atua, foi “[...] a oportunidade de resgatar crianças e adolescentes dos processos de exclusão social em que vivem”, pois as ações implementadas enfatizam uma educação inclusiva que respeita a diversidade humana.

Quanto à avaliação do PAR nos municípios, o MEC disponibiliza, no próprio sistema, uma ação de reprogramação daquelas ações que ainda não tenham sido contempladas e/ou implementadas, oportunizando um tempo maior para sua efetivação.

Conforme Saviani (2009), o PAR, da forma como está colocado, não apresenta condições para o alcance da qualidade nas dimensões propostas, o que se deve à possibilidade de manipulação dos dados por parte das Secretarias Municipais de Educação que, empenhadas na captação de recursos, deixam a desejar na melhoria efetiva da qualidade da educação.

Verificamos nos dados das pesquisas realizadas, que a participação colaborativa dos segmentos da sociedade e/ou educacionais, empreendendo esforços pró-melhoria da qualidade da educação, ainda está longe de acontecer, pois só têm participado da implementação do PAR aqueles diretamente envolvidos nas secretarias municipais de educação e, em alguns momentos, gestores escolares.

Apesar de todos os recursos disponibilizados, da assistência técnica e financeira da União, da adesão dos municípios, não se pode afirmar que exista de fato um “[...] compromisso de todos pela educação”. Existem ações segmentadas que evidenciam caminhos percorridos (dados do IDEB) e outros a percorrer, para a efetivação da melhoria da qualidade do ensino ofertado na rede pública de educação básica.

Não obstante as dificuldades constatadas, de acordo com o depoimento dos gestores dos municípios pesquisados, há consciência de longo caminho a ser percorrido e de avanços resultantes dessa política articuladora de ações em prol da melhoria das condições gerais da educação pública.

Conforme evidenciado nos depoimentos dos colaboradores da pesquisa nos municípios sul-mato-grossenses, capixaba, mineiro, maranhense e gaúcho,

os elementos dificultadores do bom andamento das ações do PAR vinculam-se, por um lado, à burocracia entre os órgãos federais e municipais envolvidos no desembolso de recursos e na operacionalização das ações. Acresce-se a isso, a pouca ou nenhuma assistência técnica do MEC no acompanhamento do PAR junto aos municípios, associado à deficitária formação dos gestores municipais sobre o diagnóstico, o planejamento e a execução das ações no seu município.

Vale destacar que, conforme esses sujeitos da pesquisa, a chegada do PAR aos municípios aconteceu como tantos outros programas, ou seja, sem que houvesse um estudo coletivo e efetiva participação de todos os sujeitos envolvidos na educação municipal que refletisse os anseios, as buscas e as reais necessidades das instituições escolares; que concorresse para a melhoria da gestão e do processo ensino-aprendizagem. Uma evidência dessa afirmativa é que o PAR dos municípios pesquisados foi elaborado no âmbito dos gabinetes dos(as) secretários (as), envolvendo geralmente técnicos do MEC, Secretário de Educação e assessores técnicos da secretaria e, em alguns casos, contou também com uma consultoria contratada pela Secretaria de Estado da Educação. As instituições escolares tomaram conhecimento real do plano no momento da execução das ações.

Essa constatação das pesquisas contraria alguns objetivos propostos no PDE no tocante à metodologia de elaboração do PAR, quando propõe a abertura de mecanismos amplos de participação, ao apontar que[...] é fundamental lembrar que a realização do diagnóstico, bem como a elaboração do PAR, é de caráter participativo e tem por objetivo promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal. Assim, a coleta de informações e o seu detalhamento deverão ser obtidos a partir da discussão conjunta entre os membros da equipe técnica local (BRASIL, 2007, p. 2).

Importa ressaltar a crença que se foi instalando no sistema de ensino, conforme fica expresso nos depoimentos colhidos, de que o PAR se revela como um importante instrumento de planejamento que pode contribuir para o alcance das metas propostas pelo MEC para elevar os indicadores da educação do país. Nessa primeira fase da pesquisa não se pode confirmar essa assertiva, uma vez que a investigação não ouviu outras vozes e não analisou outros documentos que pudessem oferecer subsídios para uma análise mais acurada acerca dos alcances do PAR. Por outro lado, deve-se reconhecer o curto espaço

de tempo de implantação do PAR, o que não oferece bases suficientes para fazer uma avaliação sobre o impacto na melhoria da qualidade da educação.

Outro aspecto preocupante é que a ausência de clareza quanto aos mecanismos de controle do PAR, como nos alerta Saviani (2007), gera a possibilidade de manipulação de informações e dados por parte das administrações municipais visando garantir o recebimento de recursos, escamoteando o desempenho efetivo dos sistemas municipais de ensino.

São, portanto, requisitos essenciais à efetiva qualidade da educação: planejamento participativo, com metas a curto, médio e longo prazo; processo de cooperação técnica da União com os entes federados, com vistas à garantia da continuidade das ações; monitoramento, avaliação e controle social.

O PAR E EDUCAÇÃO BUROCRÁTICA

A própria natureza e objetivos do PAR se identificam com o conceito weberiano de burocracia. Trata-se de mecanismo de controle do sistema educacional, executado de forma impessoal, participativa, dentro de certos parâmetros limitadores estabelecidos pela legislação e submetidos à avaliação técnica, o que pode ser verificado em quatro dimensões explicitadas das seguintes ações:

- **GESTÃO EDUCACIONAL:** Capacitação de gestores municipais pelo Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME. Construção, juntamente com a SME, de um documento com propostas de reordenamento pelo Programa Microplanejamento Educacional. Disponibilização de *kit* de material informativo, para qualificação da equipe da SME, pela SECAD - Programa Mais Educação (*kit* informativo). Capacitação de 9 diretor(es) em curso de especialização, pelo Programa Nacional da Escola de Gestores da Educação Básica; capacitação de 4 conselheiros, para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Pró-Formação pela Escola. Capacitação de 4 conselheiros, para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Pró-

Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Capacitação de 6 servidores da SME, para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

- FORMAÇÃO DE PROFESSORES E DE PROFISSIONAIS DE SERVIÇOS E APOIO ESCOLAR: Disponibilização de 20 *kits* de material para suporte ao processo didático de implantação da Lei nº 10.639/03, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais. Capacitação de 20 professores em História e Cultura Afro-brasileira e Africana, pela SECAD Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais. Capacitação de 13 professores que trabalham na Educação Especial, pela SEESP - Programa Formação Continuada. Capacitação de 2 professores dos anos finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Alfabetização e Linguagem, pela UAB (Universidade Aberta Brasil) Especialização em Alfabetização e Linguagem para Anos Finais do Ensino Fundamental. Capacitação de 2 professores dos anos finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação Integral e Integrada. Capacitação de 3 professores dos anos finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da Diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade – Gênero e Diversidade na Escola. Capacitação de 10 professores dos anos finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da Diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação Ambiental. Especialização em Alfabetização e Letramento para Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Capacitação de 33 professores dos anos iniciais do ensino fundamental, em cursos de formação continuada para professores que atuam com crianças de 6 anos pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica – Aperfeiçoamento para Professores dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Capacitação de 10 professores dos anos iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para a Diversidade (Gênero e Diversidade na Escola). Capacitação de

2 professores dos anos iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada nos demais componentes curriculares, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Demais Componentes Curriculares. Capacitação de 12 professores dos anos iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação para a Diversidade e Cidadania. Capacitação de 30 professores dos anos iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em opções metodológicas para o processo de alfabetização, pelo Programa de Apoio à Leitura e à Escrita. Disponibilização de 1 *kit* de material para capacitação de professores em temas da diversidade pela SECAD - Direitos Humanos. Capacitação de 20 professores em curso de especialização, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Especialização - Professores Educação Infantil. Capacitação de 15 professores que atuam na Educação Infantil em temas da diversidade pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação para a Diversidade e Cidadania. Capacitação de 15 professores em curso de formação continuada, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento – Professores da Educação Infantil.

- PRÁTICAS PEDAGÓGICAS E AVALIAÇÃO: Atendimento de 1635 alunos do ensino fundamental em programa específico de correção de fluxo escolar, por meio de tecnologia pré-qualificada no Guia de Tecnologias Educacionais do Programa de Correção de Fluxo Escolar. Capacitação de 20 professores em curso de formação continuada, nas áreas de currículo e avaliação, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica Aperfeiçoamento - Currículo e Avaliação.

- INFRAESTRUTURA FÍSICA E RECURSOS PEDAGÓGICOS: Disponibilização de 27 *kits* de materiais didáticos diversos para unidades escolares – *Kit* pedagógico – SER. Capacitação de 80 professores para utilização do material das salas de vídeo, pelo Programa de Formação Continuada Mídias na Educação (formação continuada para o uso pedagógico de tecnologias da informação e da comunicação). Disponibilização de 1 *kit* de material para

subsidiar levantamento de informações, pelo PROINFO – Programa Nacional de Tecnologia Educacional. Implantação em 9 unidades escolares de programa de conexão à rede mundial de computadores pelo PROINFO - Banda Larga nas Escolas e GESAC. Capacitação de 2 servidores da SME para utilização da metodologia do LSE - Levantamento Situação Escolar. Realização, juntamente com a SME, da adequação de 1 unidade escolar tornando-a acessível a pessoas com deficiência pelo SEESP - Acessibilidade. Implantação em 2 unidades escolares de salas de recursos multifuncionais, pela SEESP – Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. Disponibilização de recursos para 7 unidades escolares para adequação das salas que receberão os laboratórios de Informática, pelo PROINFO - PDDE. Implantação, em 14 unidades escolares, de laboratórios de Informática, pelo PROINFO – Programa Nacional de Tecnologia Educacional.

Além dos elementos já mencionados, que demonstram a relação entre o PAR e a presença de aspectos burocráticos, na etapa de sua implementação no município de Pirapora-MG evidencia outras características que nos permitem a associação com esse “tipo ideal”. Analisando as entrevistas com a Secretária Municipal de Educação, acompanhada pela Diretora de Planejamento da referida secretaria, responsável pelo acompanhamento do Plano, identificamos, em seu discurso, que o diagnóstico da educação básica no município de Pirapora foi elaborado com a participação de representantes dos professores, diretores, técnicos administrativos, pais e membros da SEMED, contemplando as necessidades emergentes no campo educacional do município.

Entretanto, essa participação deixa de existir após a inserção das ações no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Planejamento, Orçamento e Finanças do MEC) – SIMEC, quando acontece a escolha das ações prioritárias. Segundo a entrevistada, nesse momento a escolha das ações foi feita por ela mesma, sem a participação dos demais envolvidos nas ações iniciais, com base na argumentação: “[...] como tinha prazo, acabei fazendo sozinha.” Para sustentar o discurso da gestão participativa, retomou várias vezes a informação de que as ações da SME são efetivadas mediante discussão empreendida com toda a comunidade escolar, tendo, inclusive, sido contratadas pedagogas para realizarem a articulação e a análise das realidades das escolas do município. Ressaltou, entretanto, o papel da diretora de planejamento.

Evidenciou-se, assim, a superficialidade do envolvimento, embora existente, dos demais integrantes da comunidade. Embora a participação seja contemplada, em determinado momento, a eficiência e a agilidade se dão pela habilidade técnica da Secretária e sob a autoridade legal outorgada pelo cargo.

Na segunda fase, a do monitoramento do PAR, o tipo de “dominação racional-legal” é constatado nos documentos oficiais. Os documentos analisados na Secretaria Municipal de Educação de Pirapora, no tocante às metas e diretrizes estabelecidas para a educação oferecida pelo poder público municipal, contemplam o compromisso com a escola pública de qualidade, conforme a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado de Minas Gerais, a Lei Orgânica do Município, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº. 9394/96), o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº. 8.069/1990, o Plano Nacional da Educação - Lei nº. 10.172/2001, as Diretrizes Nacionais da Educação que orientam a política da Educação Básica, nos níveis e modalidades de Educação Infantil e Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial, além de outros dispositivos legais nacionais, estaduais e municipais. Evidencia-se como meta primordial a garantia do acesso, permanência e sucesso dos estudantes, com vistas à construção da autonomia acadêmica e do pleno desenvolvimento dos sujeitos na escola e na vida.

Como o próprio Max Weber sustenta que os tipos de dominação por ele discutidos nem sempre se apresentam de forma pura, percebe-se nesse estágio da implantação do PAR, essencialmente burocrático, algumas contradições como, por exemplo, a propaganda política de cunho populista, carismática, que enfatiza a pessoa do líder como imprescindível ao funcionamento do sistema proposto. A propaganda política ficou evidente no depoimento das duas entrevistadas. A forma de implementação do PAR é utilizada como esforço para a construção da imagem do prefeito, como líder empreendedor, moderno, democrático, presente, ciente dos atos de cada setor da Secretaria. Ao mesmo tempo, de forma paradoxal, esse líder é apresentado como “funcionário” eficiente na execução de suas atribuições.

O uso popular do termo burocracia é também lembrado, pois outro aspecto abordado na entrevista, e que merece destaque, é que, quanto ao desenvolvimento do PAR, no município, ainda está “demorando muito” (palavras da diretora de planejamento), pois o MEC tem disponibilizado os

recursos materiais (computadores, televisores, dentre outros). Mas a Prefeitura Municipal ainda não providenciou a infraestrutura necessária (prédios) para a implementação de ações, como sala de recursos, informática. A diretora salientou que a formação de professores tem acontecido, porém não há um conhecimento geral do montante de recursos disponibilizado para o município. Conforme Saviani (2009), o PAR, da forma como está colocado, não apresenta condições para o alcance da qualidade nas dimensões propostas, o que se deve à possibilidade da manipulação dos dados por parte das Secretarias Municipais de Educação, que, empenhadas na captação de recursos, deixam a desejar na melhoria efetiva da qualidade da educação. A burocracia entendida aqui como as “disfunções” do sistema causa entraves, o que, para Weber, seria exatamente a negação da burocracia.

Os resultados apontam que a participação da comunidade escolar nas decisões a respeito do Plano de Ações Articuladas fica restrita ao âmbito das ações da Diretoria de Planejamento da Secretaria Municipal de Educação. As ações que são solicitadas e lançadas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Planejamento, Orçamento e Finanças do MEC) – SIMEC, com base nas quatro dimensões do PAR, estão de acordo com aquilo que a Diretora de Planejamento e Secretaria de Educação acreditam ser o melhor para as escolas da rede municipal.

Destaca-se, também, que a implementação do PAR tem cunho político, ou seja, trabalha a imagem e a ideia de liderança exercida pelo executivo municipal na área da educação. Contudo, tal fato compromete a estrutura e funcionamento de laboratórios e salas de informática. A falta de transparência para com a verba do convênio é outro elemento que explicita ausência de democratização de informação com o erário público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando as questões centrais deste texto, o que nossa pesquisa permite dizer? Embora o princípio legal e teórico esteja relacionado com a “dominação racional-legal”, ele sempre é praticado? Os líderes municipais são sempre disciplinados pela legislação, atendo-se aos limites por ela estabelecidos?

De acordo com os dados analisados neste estudo, verificou-se que o PAR é estruturado sobre as bases da burocracia moderna. A busca da eficiência, da “qualidade”, os mecanismos de controle por meio de treinamentos dos profissionais para que atendam às metas pré-estabelecidas pelos gestores associam-se ao referido modelo de gestão. São realizadas, também, as avaliações técnicas com a pretensão de medir a eficiência dos envolvidos no processo. A execução dessas tarefas, entretanto, assume o caráter impessoal, pautadas na legislação e realizadas por funcionários qualificados, treinados para a execução de tarefas bem definidas. Esses elementos servem de elo entre o tema da burocracia e suas diversas manifestações no sistema educacional.

No caso específico do município de Pirapora, fica nítido, portanto, o esforço dos gestores em se ajustarem aos objetivos e métodos do referido plano nos moldes burocráticos modernos. É natural que em muitos aspectos esse objetivo seja alcançado mesmo sem que haja uma fundamentação teórica em torno dessas ações por parte dos gestores. Trata-se de pressupostos já instalados no imaginário social.

Por outro lado, as contradições, como demonstramos aqui, são evidentes. As “impurezas” inevitáveis em todo “tipo ideal”. Considerando o objetivo deste estudo, que foi identificar elementos burocráticos no processo investigado, o aprofundamento da análise das características mistas nele existentes constitui-se desafio para outros estudos.

NOTAS

1. Bresser (1996) discute propostas e ações que visam à superação do modelo burocrático, que daria lugar ao gerencial, mais adequadas, segundo ele, às necessidades do Estado mais amplo que se vem configurando nas últimas décadas.
2. Pesquisa: “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”. Dados do monitoramento realizado no município de Pirapora/MG, pelos autores, entre junho de 2011 a junho de 2013.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, S. V. de. **Formação Continuada de Professores: Uma análise da política pública da rede municipal de São Luís – MA.** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/322.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2011.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. **PAR- Plano de Ações Articuladas** (Apresentação). 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=369>. Acesso em: 9 jun. 2011.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. 2010. Disponível em: <http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=veiw&id=1&Itemid=14>. Acesso em: 18 ago. 2010.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 3. ed. Rio de Janeiro, 2004.

FERREIRA, E. B. **Gestão das Políticas Educacionais no Brasil e seus Mecanismos de Centralização e Descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Relatório parcial, 2011.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Plano de Ações Articuladas: Uma avaliação da implementação no município de Gravataí - RS**. Disponível em: <<http://www.portalanpedsul.com.br/2012/home>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

MEIRA, J. N. G. Modernidade, Capitalismo e a (Re)invenção da Escola. **Revista Educação, Escola e Sociedade**, v. 1, n. 1, 2008.

MELO JÚNIOR, J. A. C. Burocracia e educação: uma análise a partir de Max Weber. **Pensamento plural**, Pelotas, v. 6, p. 147-164, jan./jun. 2010.

MOTTA, F. P. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

OLIVEIRA, R. T. C. de. “Gestão das políticas educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios Sul-mato-grossenses”, com apoio do CNPq. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

PEREIRA, L. C. B. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista**

do Serviço Público, v. 1, n. 47, Brasília: 1996.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <[http:// www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação – Análise Crítica**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SOUZA, M. A. B. de. **Burocracia, democracia substancial e estado**. 2008. (Dissertação de Mestrado) - Unifae Centro Universitário, Curitiba, 2008.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: EdUnb, 1991.

Submetido em 01/07/2014

Aprovado em: 15/11/2014