

PLAN DE ACCIONES ARTICULADO EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN DE MUNICIPIOS PERTENECES A LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DEL ÁREA DE PRODUCCIÓN (AMZOP)-RS

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE MUNICÍPIOS PERTENCENTES À ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA ZONA DA PRODUÇÃO (AMZOP)-RS

ARTICULATED PLAN OF ACTIONS IN THE MUNICIPALITIES' EDUCATION MANAGEMENT BELONGING TO THE ASSOCIATION OF MUNICIPALITIES IN THE PRODUCTION AREA (AMZOP)-RS

Silvana Maria Tres CICHELERO¹
Elisiane Machado LUNARDI²
Carla da Luz ZINN³

RESUMEN: Este estudio tiene como objetivo analizar los límites y posibilidades que el Plan de Acción Conjunto - PAR aporta a la gestión de la Educación en los municipios del Estado de Rio Grande do Sul pertenecientes a AMZOP (Asociación de Municipios de la Zona de Producción). Con un enfoque cualitativo (FLICK, 2009; 2012), como un estudio de caso múltiple (YIN, 2001; TRIVIÑOS, 1987). Para la recogida de datos se utilizaron cuestionarios de Google, enviados a través de un enlace de acceso a todos los Departamentos de Educación de los municipios de AMZOP / RS. Para fines de análisis se utilizó la triangulación de datos (GIL, 2008; FLICK, 2009) y el análisis de contenido (BARDIN, 2011). A partir de esto, se enumeraron los límites y posibilidades que el PAR trajo a la educación en los municipios participantes en la investigación. La principal posibilidad era el acceso a recursos de infraestructura financiera para las redes educativas y la principal limitación era la centralización de recursos y decisiones a nivel federal. El estudio confirma cambios singulares en la gestión de la educación en los municipios pertenecientes a AMZOP / RS, del PAR. Es necesario un análisis crítico del plan y la gestión que se está desarrollando, en cuanto a la democratización de la educación en base a los principios de autonomía, descentralización del poder y participación comunitaria efectiva.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas educativas. Plan de Acción Articulado. Gestión educativa municipal. Gestión democrática.

¹ Centro de Enseñanza Superior Riograndense (CESURG), Sarandí – RS – Brasil. Profesora en el Curso de Pedagogía. Investigadora del Grupo REDES de Estudios e Investigaciones en Políticas Públicas y Gestión Educativa. Máster em Políticas Públicas e Gestão Educacional (UFSM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6878-3812>. E-mail: syl.tres@gmail.com

² Universidad Federal de Santa María (UFSM), Santa María – RS – Brasil. Profesora Adjunta en el Departamento de Administración Escolar. Doctorado en Educación (PUCRS). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2276-2466>. E-mail: elisiane.lunardi@gmail.com

³ Universidad Federal de Santa María (UFSM), Santa María – RS – Brasil. Máster por el Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Gestión Educativa. Investigadora del Grupo REDES de Estudios e Investigaciones en Políticas Públicas y Gestión Educativa. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5668-5315>. E-mail: carlazinn@gmail.com

RESUMO: Este estudo tem como objetivo analisar os limites e as possibilidades que o Plano de Ações Articuladas - PAR traz para a gestão da Educação de municípios do estado do Rio Grande do Sul pertencentes à AMZOP (Associação dos Municípios da Zona da Produção). De abordagem qualitativa (FLICK, 2009; 2012), como estudo de casos múltiplos (YIN, 2001; TRIVIÑOS, 1987), foram utilizados questionários Google para a coleta de dados, enviados via link de acesso a todas as Secretarias de Educação dos municípios da AMZOP/RS. Para fins de análise, foi usada a triangulação de dados (GIL, 2008; FLICK, 2009) e a análise de conteúdo (BARDIN, 2011). A partir disso, elencou-se os limites e as possibilidades que o PAR trouxe à educação nos municípios participantes da pesquisa. A principal possibilidade foi o acesso a recursos financeiros de infraestrutura para as redes de ensino e a principal limitação foi a centralização dos recursos e das decisões na esfera federal. O estudo confirma mudanças singulares na gestão da educação nos municípios pertencentes à AMZOP/RS, a partir do PAR. É preciso uma análise crítica do plano e da gestão que vem sendo desenvolvida, referente à democratização da educação a partir dos princípios da autonomia, descentralização de poder e da participação efetiva da comunidade.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas educacionais. Plano de Ações Articuladas. Gestão da educação municipal. Gestão democrática.

ABSTRACT: This study aims to analyze the limits and possibilities that the Joint Action Plan - PAR brings to the education management in municipalities in the State of Rio Grande do Sul belonging to AMZOP (Association of Municipalities in the Production Zone). We adopted a qualitative approach (FLICK, 2009; 2012), which characterizes our study as a multiple case study (YIN, 2001; TRIVIÑOS, 1987). We use Google questionnaires for data collection, through which we send an access link to all Education Departments in the municipalities of AMZOP / RS. For analysis purposes, we use data triangulation (GIL, 2008; FLICK, 2009) and content analysis (BARDIN, 2011). We listed the limits and possibilities that PAR brought to education in the municipalities participating in the research. The main result we found was access to financial infrastructure resources for education networks. The main limitation we can highlight was the centralization of resources and decisions at the federal level. The study confirms singular changes in education management in the municipalities belonging to AMZOP / RS, from PAR. There is a need for a critical analysis of the plan and management that is municipalities are developing. It regards democratization based on the principles of autonomy, power decentralization, and effective community participation.

KEYWORDS: Educational public policies. Articulated Action Plan. Municipal education management. Democratic management.

Introducción

Este estudio es resultado de las discusiones y de las investigaciones realizadas en el marco del Grupo REDES de Estudios e Investigaciones en Políticas Públicas y Gestión Educacional/CNPq, vinculado a la Universidad Federal de Santa María (UFSM), que tuvo como tema el Plan de Acciones Articuladas (PAR) y sus implicaciones en la gestión de la educación de los municipios pertenecientes a la Asociación de los Municipios de la Zona de

Producción (AMZOP⁴), región norte del Estado de Rio Grande do Sul, buscando un análisis a la luz de los principios de la gestión democrática de la educación, a lo largo del año 2018 (dos mil dieciocho).

Así, el Plan de Acciones Articuladas, como parte del Plan de Objetivos del Compromiso Todos por la Educación, surgió trayendo consigo innumerables dudas e incertidumbres. Durante este tiempo de despliegue e implementación del PAR, se plantearon numerosas cuestiones, entre ellas: la legislación determina la gestión democrática de la educación, sin embargo, el gobierno federal se encargó de crear Políticas Públicas, a las que los municipios se adhirieron a través del PAR, con el objetivo principal de obtener recursos financieros; el PAR se divide en cuatro dimensiones: 1 - Gestión Educativa; dimensión 2 - Formación de Profesores y Profesionales de Servicio y Apoyo Escolar; dimensión 3 - Prácticas Pedagógicas y Evaluación y dimensión 4 - Infraestructura Física y Recursos Pedagógicos. Sin embargo, la atención se centró casi exclusivamente en la cuarta dimensión, que permitiría recibir recursos financieros. En este sentido, el PAR surgió como un instrumento metodológico de cooperación entre el municipio y la Unión para planificar y gestionar la educación de forma democrática y participativa. Pero, ¿fue realmente esto lo que ocurrió?

Así, estas preguntas dieron lugar al problema de investigación: ¿cuáles son los límites y las posibilidades que aporta el Plan de Acciones Articuladas a la Gestión Educativa de los municipios pertenecientes a la región AMZOP (Asociación de Municipios de la Zona Productiva)? Estas preguntas tenían como objetivo analizar los límites y las posibilidades que trae el Plan de Acción Conjunto - PAR para la Gestión Educativa de los municipios del estado de Rio Grande do Sul pertenecientes a la AMZOP (Asociación de Municipios de la Zona de Producción).

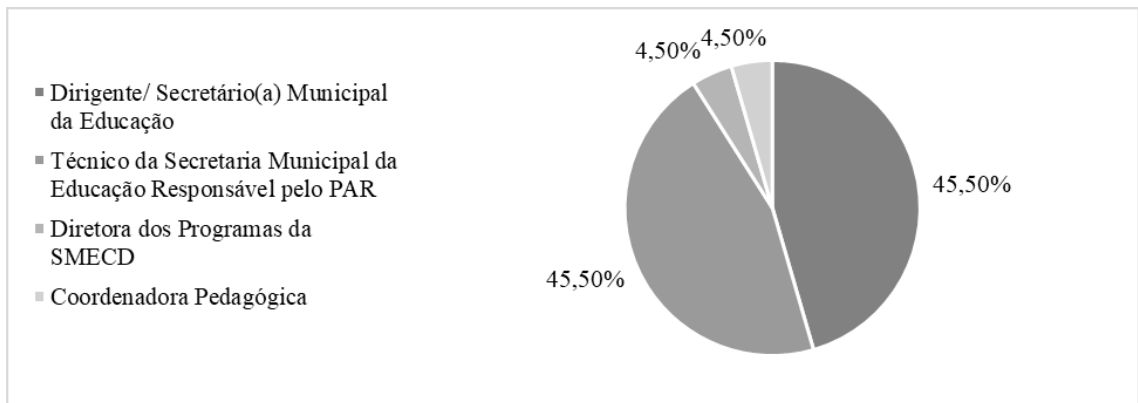
Por eso, para comprender mejor la propuesta de gestión llevada por el PAR a las redes municipales de educación y cómo fue implementada, se desarrolló una investigación cualitativa, teniendo como *locus* de investigación los municipios del Norte de Rio Grande do Sul, pertenecientes a la Asociación de Municipios de la Zona de Producción (AMZOP). Por lo tanto, se desarrolló una investigación social de carácter cualitativo, del tipo estudio de casos

⁴FAMURS (Federación de Asociaciones de Municipios de Rio Grande do Sul) es la entidad representativa de 497 (cuatrocientos noventa y siete) municipios de Rio Grande do Sul, reuniendo a alcaldes, vicealcaldes, secretarios, técnicos y órganos de gestión pública municipal. Divide el Estado en 27 (veintisiete) Asociaciones Regionales. La AMZOP es una de ellas, siendo la mayor representación regional del municipalismo gaúcho, agregando 43 (cuarenta y tres) municipios ubicados en la región norte del estado. Su objetivo es "proporcionar la integración política de sus miembros, prestando asistencia técnica, respetando la autonomía de cada municipio" (AMZOP, 2013, Art. 4).

múltiples (TRIVIÑOS, 1987), que consideró la lógica de la "replicación" (YIN, 2001), es decir, la respuesta, la argumentación, y no sólo el muestreo, utilizando, de esta manera, como instrumento de construcción de datos, el cuestionario *online*, organizado a través de la herramienta *Google Forms*.

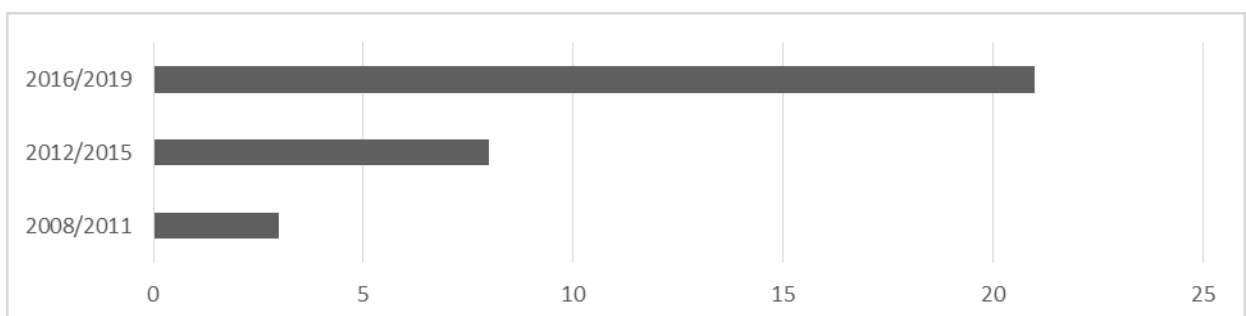
Para realizar la encuesta, se envió el enlace a la página del cuestionario a los 43 (cuarenta y tres) Departamentos de Educación de los municipios de la AMZOP, y se respondieron 22 (veintidós) cuestionarios, lo que equivale al 51% (cincuenta y uno por ciento) del total. Los cuestionarios fueron completados por los Responsables/Secretarios Municipales de Educación (45,5%), por los técnicos del Departamento Municipal de Educación encargados del PAR (45,5%), por el Director del Programa del Departamento Municipal de Educación (4,5%) y por la Coordinadora Pedagógica del SME (4,5%). De ellos, 21 (veintiuno) han participado en la elaboración del PAR 2016/2019, y nueve han participado también en la elaboración de alguno de los planes anteriores, tal y como se muestra en la siguiente figura:

Figura 1 – Gráfico de la Función del responsable por el relleno de la encuesta aplicada en la investigación



Fuente: Elaborado por las autoras

Figura 2 – Gráfico de la Participación de los responsables por el relleno de la encuesta en la elaboración del PAR (2008-2019)



Fuente: Elaborado por las autoras

Los datos recogidos permitieron analizar la organización de la gestión educativa en los municipios a partir de las premisas de la Gestión Democrática: autonomía, descentralización del poder y participación. También señalaron las principales implicaciones del Plan de Acción Conjunto en la gestión de la educación en estos municipios. El tratamiento de los resultados se produjo a través del análisis de contenido, considerando las categorías de análisis y sus subcategorías, estas últimas procedentes de los datos producidos: Gestión de la Educación Municipal (Diálogo y representatividad, Planificación, Financiación, Formación Continua, Ley de Gestión Democrática de la Enseñanza y Cooperación Técnica); Gestión Democrática (Autonomía, Descentralización del Poder, Participación y Órganos Colegiados) y Plan de Acciones Articuladas (Dimensión 1 - Gestión Educativa; Dimensión 2 - Formación de Profesores y Profesionales de Servicio y Apoyo Escolar; Dimensión 3 - Práctica Pedagógica y Evaluación y Dimensión 4 - Infraestructura Física y Recursos Pedagógicos, Régimen de Colaboración, Límites y Posibilidades). Cabe destacar que la categoría "Gestión democrática" se analizó de forma transversal, asumiendo el papel de interlocutor entre las demás categorías y sus subcategorías. A partir de ahí, se organizaron las dos sesiones que conforman el cuerpo del estudio.

La gestión de la educación municipal en la región AMZOP: un análisis de los principios de la gestión democrática

En esta sección se enumeran los datos sobre la gestión educativa en los municipios de la AMZOP, correlacionándolos con las categorías de análisis: Gestión Municipal y Gestión Democrática, a la luz de los principios de autonomía, descentralización del poder y participación.

La Gestión Democrática es el principio legal de la Educación, establecido por la Constitución Federal (BRASIL, 1988, art. 206), la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (BRASIL, 1996, art. 3, VIII) y el Plan Nacional de Educación (BRASIL, 2014, Art.2, VI). La LDBEN también reitera que los sistemas educativos municipales definirán las normas de gestión democrática, de acuerdo con sus peculiaridades, considerando la participación de los profesionales de la educación en la elaboración de los proyectos políticos y pedagógicos de las escuelas y comunidades escolares en los órganos colegiados (BRASIL, 1996, art. 14, I-II). A su vez, el Plan Nacional de Educación (BRASIL, 2014) dedica a la Gestión Educativa Democrática el Objetivo 19:

Garantizar las condiciones, en un plazo de dos (2) años, para la implementación de la gestión democrática de la educación, asociada a criterios técnicos de mérito y desempeño y a la consulta pública con la comunidad escolar en las escuelas públicas, proporcionando recursos y apoyo técnico de la Unión para este fin.

Esta meta cuenta con ocho estrategias para su implementación, de las cuales destacan, con respecto a los sistemas educativos municipales, la 19.5, que trata de la creación y fortalecimiento de los Consejos Educativos Municipales y Consejos Escolares como instrumentos (mecanismos) de participación y supervisión de la gestión educativa y escolar; la estrategia 19.6, que fomenta la participación de todos los miembros de la comunidad escolar en la construcción y evaluación de los Proyectos Político-Pedagógicos, los planes de estudio, los reglamentos y los planes de gestión escolar; y la estrategia 19.7, que busca fortalecer los procesos de autonomía de gestión pedagógica, administrativa y financiera de los establecimientos educativos.

Luego, buscando conocer la organización de la gestión democrática de los municipios participantes en la investigación, se realizó un análisis de las Leyes de Gestión Democrática de los 11 (once) municipios, que en su momento ya contaban con su aprobación, buscando conocer cómo se organiza legalmente la Gestión Educativa Municipal, desde los principios de autonomía, descentralización y participación. Cabe destacar que de las 11 (once) leyes analizadas, nueve se limitan a regular la gestión escolar, es decir, a nivel del centro educativo, y sólo dos se refieren a la gestión educativa, es decir, a nivel del sistema educativo.

Los municipios que incluyen la gestión educativa en su legislación presentaron como mecanismos de participación los órganos colegiados: Conferencia Municipal de Educación, el Foro Municipal de Educación, el Consejo Municipal de Educación, el Consejo de Seguimiento y Control Social de FUNDEB y el Consejo de Alimentación Escolar. Todos los municipios establecieron que los Consejos Escolares, los Círculos de Padres y Profesores y, en algunos casos, el Gremio de Estudiantes son mecanismos de participación en la gestión escolar.

Se comprobó entonces que la *participación* estaba vinculada a los órganos colegiados, especialmente al Consejo Escolar, que se definió como corresponsable de la administración de los centros educativos. La *autonomía* aparecía en todas las leyes como un principio básico de la Gestión Democrática; sin embargo, en seis de las normas, aparecía como "**autonomía relativa** (énfasis nuestro) de los centros educativos en la gestión administrativa, financiera y pedagógica". Así, los actos jurídicos definen como *autonomía en la gestión financiera* de los centros educativos: la adhesión a los programas del MEC/FNDE; la participación en la

elaboración del presupuesto anual y la aplicación y rendición de cuentas de los recursos financieros procedentes de los programas federales y/o de otras instituciones e iniciativas. Se definieron como *autonomía en la gestión administrativa*: la elección de los representantes de los órganos colegiados por parte de la comunidad escolar, la participación de la comunidad en los consejos escolares y la participación de los consejos en la elaboración de los Proyectos Políticos Pedagógicos. Finalmente, la *autonomía en la gestión educativa* fue definida como el perfeccionamiento de los profesionales de la educación y la participación en la elaboración del Proyecto Político Pedagógico.

De acuerdo con los datos relativos a la efectividad de este principio en la gestión educativa de los municipios, y con base en el análisis de los mecanismos legales, se puede decir que el principio de autonomía fue contemplado en la gestión municipal de los municipios, sin embargo, podría ser mejorado y mejor aplicado, siendo necesaria para ello la profundización del concepto de autonomía en la gestión, y todo lo que este principio engloba, para poder ampliarlo y mejorarlo en cada contexto y en cada órgano de los sistemas educativos municipales. Porque, según Luck (2013, p. 104)

Esta autonomía se construye con autoridad, es decir, con un sentido de autoría. Es una autoridad intelectual (capacidad conceptual), política (capacidad de compartir el poder), social (capacidad de liderar y ser guiado por el liderazgo) y técnica (capacidad de producir resultados y controlarlos).

En este sentido, es necesaria la formación de "autores" capacitados, intelectual, política, social y técnicamente, para actuar colectivamente, con el compromiso, la competencia, el liderazgo, la movilización, la transparencia, la visión estratégica, la proactividad y la creatividad en la gestión, destinada a mejorar la calidad de la educación y la vida en la sociedad.

En cuanto a la descentralización del poder, según los datos elaborados, el principio recibió una evaluación media en cuanto a su eficacia en la gestión de los municipios. Así, si consideramos que el proceso de descentralización implica la implementación de la autonomía administrativa, financiera y pedagógica, la organización y actuación de los órganos colegiados, y la elaboración e implementación del proyecto político pedagógico, como forma de modificar las relaciones entre los sistemas centrales y las escuelas, redistribuyendo el poder de decisión, se puede decir que este principio estaba contenido en la legislación municipal analizada, sin embargo, no fue plenamente efectivo en la organización de la educación de los municipios.

Esto se reitera con los datos sobre la gestión financiera de los recursos educativos, que muestran que está centralizada en el gobierno municipal, porque es responsable de la contabilidad, la planificación y la gestión de la aplicación de los recursos educativos en el 81,8% de los municipios, y porque los líderes escolares son nombrados por los alcaldes. Sólo en dos municipios se delegó esta facultad en la comunidad escolar, mediante la elección directa.

En esta dirección, cabe preguntarse si lo ocurrido en las redes educativas municipales puede considerarse una descentralización del poder o sólo una redistribución de tareas y responsabilidades. Cabe destacar que, para que este principio sea efectivo, es necesario habilitar espacios para el ejercicio de las relaciones democráticas, permitiendo que las decisiones políticas se centren "[...] en quienes están ubicados en la base del sistema educativo (docentes, técnicos, padres de familia, comunidades)" (CASTRO; LAUANDE, 2009, p. 9), lo que a su vez, no se concretó.

Por último, se analizó el principio democrático de participación, que fue evaluado positivamente, demostrando su eficacia en la gestión educativa de los municipios investigados. Según la legislación municipal, la comunidad escolar tenía garantizada la participación en la definición y aplicación de las decisiones pedagógicas, administrativas y financieras a través de los órganos colegiados. Como hemos visto, los municipios tienen órganos colegiados establecidos y activos (Consejo Municipal de Educación, CACS-FUNDEB y Consejos Escolares). Sin embargo, su participación implicó esfuerzos individuales en nombre de la comunidad, donde a través de la cooperación y el espíritu de equipo se buscó alcanzar los objetivos sociales e institucionales, asumiendo la autoría y responsabilidad de las acciones educativas. Así, no basta con la existencia legal de los órganos colegiados, sino que es necesario que desempeñen su función de gestión, asumiendo, junto con los Secretarios de Educación y los Directores de Escuela, su papel en la toma de decisiones. Así, el principio de participación requiere ser mejorado y potenciado para que, junto a los principios de autonomía y descentralización, pueda definirse como efectivamente democrática la gestión de la educación en los municipios estudiados.

El Pla de Acciones Articuladas y sus implicaciones en la gestión de la educación de los municipios de la AMZOP

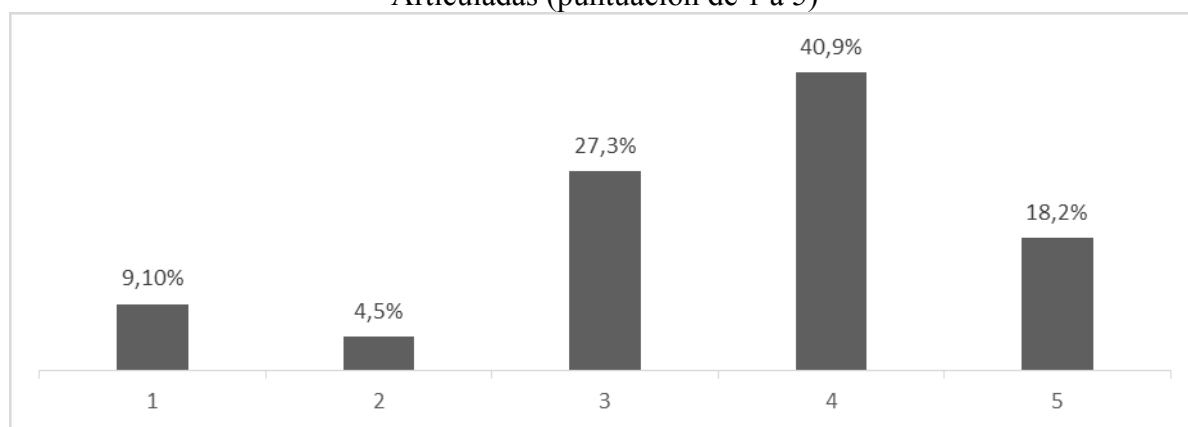
El Plan de Acciones Articuladas fue creado en 2007, como mecanismo de implementación del Plan de Metas Todos por la Educación (BRASIL, 2007a), con la función

de asistir a las secretarías de educación en la planificación de acciones basadas en el diagnóstico de los problemas educativos enfrentados, con el objetivo de resolverlos a través de la colaboración entre las entidades federadas.

Para asegurar la participación democrática de la comunidad local en la construcción de este plan, desde la identificación de los problemas educativos que se enfrentan en los municipios hasta la propuesta de acciones para resolverlos, fue necesario formar un Equipo Local, cuya función era participar en la preparación, implementación y monitoreo del PAR.

De los 22 (veintidós) municipios que participaron en la investigación, tres no organizaron el equipo local para la elaboración del PAR, lo que hiere el principio democrático y participativo propuesto por el plan, al fin y al cabo, terminaron centralizando el poder de decisión en las secretarías de educación, sin considerar la opinión y los deseos de la comunidad. Positivamente, 19 (diecinueve) municipios formaron sus equipos locales, pero como muestran los datos sobre su rendimiento, ilustrados en el siguiente gráfico, éste fue de carácter medio, lo que deja lugar a cuestionar la eficacia del principio democrático desde su elaboración.

Figura 3 – Cuadro de evaluación de los participantes en la investigación sobre la actuación del Equipo Local en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Acciones Articuladas (puntuación de 1 a 5)



Fuente: Elaborado por las autoras

La implementación del PAR bajo la perspectiva de las Dimensiones

El Plan de Acción Conjunto tiene cuatro dimensiones: 1- Gestión Educativa; 2- Formación de Profesores y Profesionales en Servicio; 3- Prácticas Pedagógicas y Evaluación y 4- Infraestructura Física y Recursos Pedagógicos. En este contexto, se pretendía evaluar cómo se asimilaba y aplicaba este plan en los municipios pertenecientes a la AMZOP, en función de sus dimensiones.

Según los datos recogidos, el 95,5% (noventa y cinco por ciento) de los municipios participantes en el estudio contaban con más recursos con el PAR, que se centraba principalmente en la Dimensión 4 - *Infraestructura Física y Recursos Pedagógicos*, pero no sólo, en referencia a otras dimensiones, a la Educación en su conjunto, a la mejora de la calidad de la enseñanza y al cumplimiento de la meta del Plan Nacional de Educación.

Al analizar las respuestas sobre las implicaciones de la RAP en las redes educativas municipales, se encontró que en la región del AMZOP destaca la dimensión 4, referida a los recursos financieros. Sin embargo, se plantean otras dimensiones y otras consecuencias, pero con menor incidencia. Esto no significa, a priori, que las otras dimensiones no se hayan alcanzado. Sin embargo, las respuestas recogidas nos permitieron suponer que, debido a las dificultades financieras que han azotado y aún azotan a los municipios en todas las áreas, la posibilidad de mejorar la infraestructura de las redes educativas, con la construcción y ampliación de escuelas, canchas deportivas, mobiliario, nuevos autobuses, entre otros, son acciones que no podrían ser implementadas con recursos propios de los municipios, lo que termina por hacer que la Dimensión 4 se destaque, a pesar de las demás.

Otra respuesta que merece la pena destacar es la que hace referencia al cumplimiento del Objetivo 1 del Plan Nacional de Educación, ya que esto demuestra que el PAR estaba en consonancia con el PNPE, una novedad que aportaba el ciclo vigente en aquel momento.

Meta 1: universalizar, hasta 2016, la educación preescolar para niños de 4 (cuatro) a 5 (cinco) años y ampliar la oferta de educación infantil en los jardines de infancia para atender al menos al 50% (cincuenta por ciento) de los niños de hasta 3 (tres) años al final de la vigencia de este PNE (BRASIL, 2014).

En cuanto a las acciones, programas y proyectos que los municipios comenzaron a desarrollar a partir de la implementación del PAR, trece (13) se refirieron a la Dimensión 4, diez a la Dimensión 3, ocho a la Dimensión 2 y uno a la Dimensión 1. Nuevamente, la Dimensión que se destacó fue la referida a *Infraestructura Física y Recursos Pedagógicos*. Sin embargo, también se citaron las Dimensiones 2 y 3. Cabe destacar que:

Desde la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Educativo (PDE), todas las transferencias voluntarias y la asistencia técnica del MEC a los municipios, los estados y el Distrito Federal están vinculadas a la elaboración del Plan de Acciones Articuladas (PAR). En el plan, el gestor describe el tipo de apoyo que necesita el estado o el municipio detallando un conjunto de acciones. Todos los que hayan elaborado el PAR pueden recibir asistencia técnica y/o financiera del MEC en diversas áreas (BRASIL, 2018).

Se pudo observar que entre las acciones mencionadas por los municipios, las más recordadas en materia de infraestructura fueron la ampliación, mejora y construcción de escuelas y las mejoras en el transporte escolar. En cuanto a las acciones pedagógicas, los programas fueron: Mais Educação, Mais Alfabetização, Saúde na Escola y la formación de profesores, especialmente el PNAIC. Esto no significa que durante estos diez años de existencia del PAR no se hayan desarrollado otros programas y proyectos; sin embargo, éstos han cobrado mayor evidencia y sentido, ya sea por las necesidades de cada municipio o por la relevancia que han adquirido para la educación local.

En cuanto a las implicaciones de la RAP para la gestión pedagógica de las redes educativas, destacan las siguientes: la mejora en la formación continuada; la mayor accesibilidad a los programas y recursos, lo que facilitó la garantía del derecho de acceso y permanencia de los alumnos en las escuelas, lo que, a su vez, se relaciona con la gestión de la educación en su conjunto, pero también con la gestión pedagógica, ya que la garantía de este derecho está directamente vinculada al desarrollo de los aprendizajes y la calidad educativa; las recurrentes innovaciones y mejoras pedagógicas del Plan, destacando la importancia del espacio físico adecuado y de calidad para el desarrollo pedagógico y la importancia del PAR como mecanismo de Planificación Educativa para el cuatrienio. Uno de los objetivos para los que se creó el PAR es precisamente ayudar a las secretarías de educación a planificar sus políticas educativas y garantizar que se mantengan incluso con los cambios de gobierno (BRASIL, 2007b).

Con respecto a las modificaciones incrementadas en el PAR 2016-2019, en la opinión de los investigadores, las más relevantes se refieren a las alteraciones a nivel de Sistema (SIMEC)⁵, que lo hicieron menos burocrático, más práctico y, claro, trayendo una mejor organización y facilidad de acceso y planificación de las acciones. Se destacó también la posibilidad de adhesión a las subastas electrónicas automáticamente y la necesidad de que la rendición de cuentas esté al día para que se puedan hacer nuevas peticiones. Cabe destacar que, tal como anunció el MEC/FNDE, uno de los principales cambios realizados para este ciclo fue vincular el PAR al Plan Nacional de Educación (BRASIL, 2014), de modo que las acciones propuestas en el primero permitieran alcanzar las metas del segundo. Sin embargo, ninguno de los encuestados lo recordó al responder a esta pregunta.

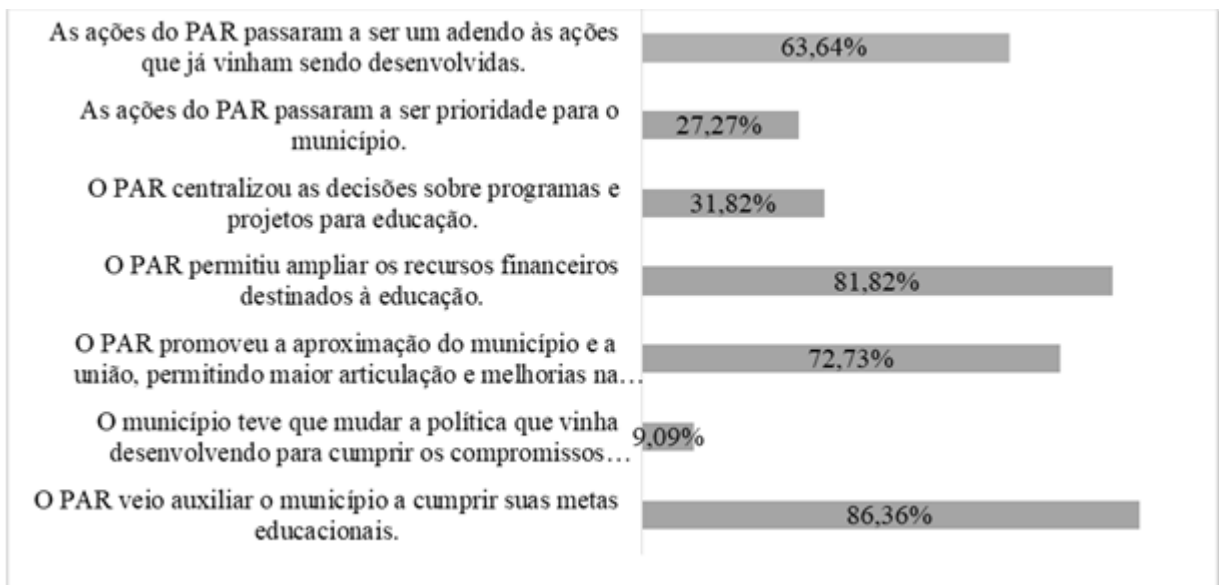
⁵ El Sistema Integrado de Seguimiento, Ejecución y Control (Simec) del Ministerio de Educación es un portal operativo y de gestión del MEC, que se ocupa del presupuesto y del seguimiento de las propuestas en línea del gobierno federal en el ámbito de la educación. Es en el Simec donde los gestores comprueban el progreso de los Planes de Acción Articulados en sus ciudades. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/114-conhecaomec-1447013193/sistemas-do-mec-88168494/143-simec>. Consultado el: 10 de julio de 2020.

El PAR y el Régimen de Colaboración: descentralización o centralización

El Plan de Desarrollo Educativo (PDE) tenía como uno de sus pilares el Régimen de Colaboración entre las entidades federativas. El PAR, instrumento de aplicación del PDE, fue concebido como un mecanismo democrático de planificación y gestión de la educación, con el fin de aplicar el régimen de colaboración. Por lo tanto, buscamos evaluar la eficacia de su función descentralizadora y articuladora de la gestión educativa en los municipios de AMZOP.

En este contexto, se pidió a los encuestados su opinión sobre el PAR. La gran mayoría informó que el plan: ayudó al municipio a cumplir sus objetivos educativos (86,4%); permitió ampliar los recursos financieros para la educación (81,8%); promovió la aproximación del municipio a la Unión, permitiendo una mayor coordinación y mejoras en la gestión educativa (72,7%) y se convirtió en un complemento de las acciones que ya se venían desarrollando (63,6%), como se muestra en la Figura 4.

Figura 4 – Gráfico de la Opinión de los participantes de la investigación con respecto al PAR:



Fuente: Elaborado por las autoras

Así, se percibió que el PAR fue evaluado positivamente, ya que les ayudó a alcanzar sus objetivos educativos, además de promover una relación más estrecha y una mayor articulación entre los municipios y la Unión. Es decir, de alguna manera, cumplió con uno de sus objetivos: *la implementación del esquema de colaboración*, entendido como el reparto de responsabilidades políticas, técnicas y financieras para el mantenimiento y desarrollo de la

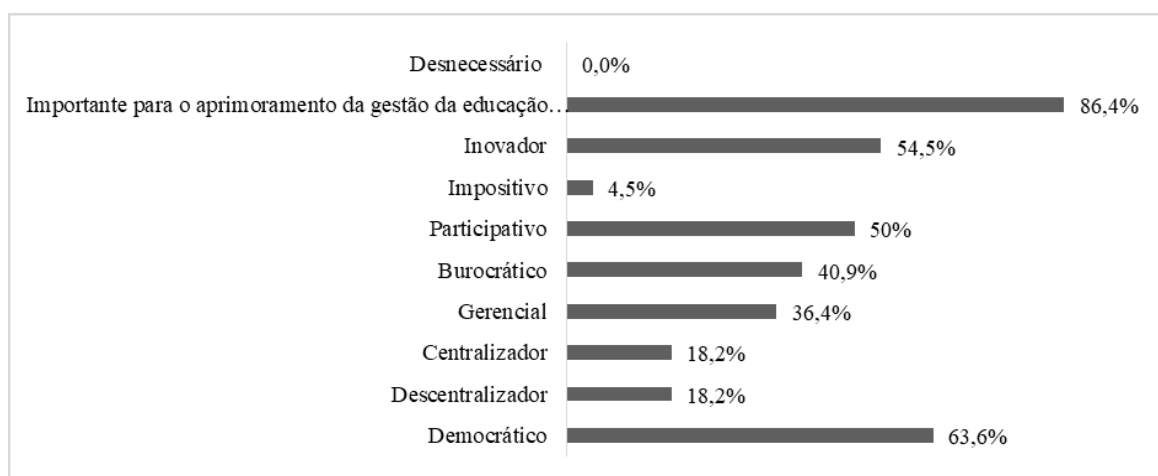
educación, respetando la autonomía de cada entidad federada (BRASIL, 2007b). Sin embargo, es evidente que esta colaboración se produjo, en gran medida, a través de la responsabilidad complementaria de la Unión en la financiación de la educación.

El PAR centraliza las decisiones sobre programas y proyectos para la educación (31,8%) y sus acciones se convierten en una prioridad para los municipios (27,3%). Esto demuestra su sesgo centralizador, aunque sea la opinión de una proporción menor de municipios.

Por lo tanto, se buscó conocer cómo los municipios evaluaron su adhesión y compromiso, así como la adhesión y compromiso del MEC/FNDE con las acciones establecidas en el PAR. Consideraron que su compromiso con la aplicación del plan era significativamente mayor que el compromiso del MEC/FNDE, que no alcanzó las expectativas de los municipios. Aun así, consideraron que el plan mejoraba la relación entre las entidades federadas. Esto podría atribuirse al hecho de que, hasta entonces, las relaciones entre los municipios y la Unión requerían intermediarios (diputados, senadores, ...) y el PAR acabó acortando este camino, influyendo positivamente en la autonomía municipal..

Así, el PAR fue considerado por el 86% de los encuestados como importante para la mejora de la gestión educativa municipal, el 63,6% lo evaluó como democrático, el 54,5% como innovador y el 50% como participativo. Un número menor de investigados la señaló como burocrática (40,9%) y gerencial (36,4%), siendo que el 18,2% la clasificó como descentralizadora y el mismo número como centralizadora. Sin embargo, ninguno de los encuestados lo indicó como innecesario (Figura 5), es decir, una evaluación positiva del plan.

Figura 5 – Gráfico del PAR, como mecanismo de gestión y de planificación es considerado



Fuente: Elaborado por las autoras

A su vez, cuando se preguntó si la política educativa, con la implementación del PAR, se reorientó en función de los intereses federales, las opiniones se dividieron: cinco no fueron específicos en sus respuestas, destacando la acción conjunta de los municipios y la Unión en favor de la educación, promovida por el plan; siete consideran que la política educativa no se reorientó para satisfacer los intereses federales; y los otros diez afirman que sí, el PAR provocó cambios en las políticas educativas de los municipios para satisfacer los intereses de la Unión. Así, mostraron que el PAR promovió la asociación entre los municipios y la Unión, refiriéndose al concepto de colaboración entre las entidades federadas, uno de los pilares del Plan de Desarrollo de la Educación. Sin embargo, el concepto de esquema de colaboración no puede reducirse a la formación de asociaciones, ya que, para que se materialice, es necesario que haya cooperación entre las esferas, de modo que compartan competencias políticas, técnicas y financieras, sin perjudicar la autonomía, en favor de la calificación educativa.

Sin embargo, otras respuestas revelan la importancia que ha adquirido el PAR en la gestión educativa municipal y, al mismo tiempo, su dependencia del plan. Esto ratifica la idea traída por Souza y Castro (2017), cuando afirman la ambivalencia de su discurso, al proponer el régimen de colaboración, al tiempo que condicionan esta colaboración (asistencia técnica/financiera) al cambio organizativo de la gestión educativa municipal, para adaptarla a las cuatro dimensiones del plan.

En cuanto a las respuestas afirmativas a la pregunta analizada, la mayoría de ellas se referían a los posibles recursos procedentes del PAR. Pero cuatro en particular corroboraron la hipótesis que impulsó este estudio: el Plan de Acciones Articuladas es un instrumento que centraliza las decisiones a nivel federal, y corresponde a los municipios ejecutarlas. Esta idea de centralización de la toma de decisiones a nivel federal es reiterada por Souza y Castro (2017, p. 890), quienes afirman que los subgobiernos fueron subestimados como formuladores de políticas públicas, y que se encargaron de implementar las políticas del gobierno central:

En la división de poder y autoridad que propone el PAR, coexisten varios centros de poder representados por las tres entidades, pero sus capacidades son desiguales, y los subgobiernos toman el PAR como un espacio de negociación política (regateo constante para influir en las decisiones que afectan a sus intereses). Si bien el gobierno federal ha centralizado en sus manos las acciones y decisiones del PAR, esto no significa que las demás entidades hayan sido eliminadas del juego federativo.

En este contexto, se puede decir que los municipios vieron avasallada su capacidad de decisión conjunta, y se implantó la idea de "satisfacción del cliente" a través del PAR como

estrategia para hacer más eficiente y eficaz la gestión en la búsqueda de resultados, que ya había sido anunciada por Saviani en 2007. Para ello, es efectiva la descentralización de las acciones, que pasan a ser responsabilidad de los municipios, pero no los recursos financieros necesarios, que siguen siendo gestionados a nivel nacional.

Límites y posibilidades del PAR: consideraciones finales

Este estudio fue motivado por la experiencia práctica de trabajar con el Plan de Acciones Articuladas. Las incertidumbres y los interrogantes que trajo a la gestión educativa dieron lugar al tema: La Gestión Educativa Municipal a partir de la implementación del Plan de Acciones Articuladas.

Así, la investigación tuvo como objetivo analizar los límites y las posibilidades que trae el Plan de Acciones Articuladas para la gestión de los municipios del estado de Rio Grande do Sul pertenecientes a la AMZOP (Asociación de Municipios de la Zona de Producción), con respecto a su democratización.

Las principales posibilidades que se derivan de su aplicación en los municipios fueron el acceso a recursos financieros para infraestructuras en los sistemas educativos y el desarrollo de programas vinculados a la formación de profesores y otros profesionales de la educación y estudiantes, así como el fomento de la gestión democrática a través de la creación y funcionamiento de diversos consejos.

Como principales limitaciones aparecieron el enfoque muy ligado a la Dimensión 4, vinculado a la transferencia de recursos financieros e infraestructura física, especialmente; la dificultad para trabajar y gestionar la plataforma PAR y, sobre todo, el desarrollo de acciones en asociación con el FNDE/MEC, debido a la centralización de recursos y decisiones a nivel federal. Esto comprobó la hipótesis del estudio, pues las decisiones más impactantes para la educación estaban vinculadas a la esfera federal, informando al problema/tema de la investigación, comprobando la centralización de las decisiones y el papel de apoyo de los municipios en la gestión de su educación.

Sin embargo, las implicaciones del PAR para la gestión de los municipios del AMZOP son notables. Sin duda ha cambiado la forma de pensar y organizar la gestión de la educación municipal. Aunque la mayoría de los municipios han señalado que no han cambiado su gestión para cumplir con las exigencias del plan, es claro que esto ha sucedido: cuando afirmaron su adhesión a los programas de gobierno, pues de lo contrario perderían sus recursos financieros; cuando informaron de las numerosas acciones, proyectos y programas

que han desarrollado; cuando organizaron sus sistemas escolares y cuerpos colegiados, entre otras exigencias del PAR.

Así pues, el PAR influyó de forma decisiva en la gestión de la educación municipal, aportando numerosas posibilidades de mejora de la gestión y de la infraestructura física y pedagógica, lo que se reflejó directamente en la calidad de la educación impartida. En otras palabras, hubo varias ganancias. Aun así, no se puede afirmar que haya cumplido con éxito su objetivo de ser un plan que haga efectiva la Gestión Democrática en su totalidad. Esto se confirma por varias razones: la forma en que se implementó y aplicó fue implícitamente impositiva, ya que los que no se adhirieron al Compromiso PDE/Todos por la Educación y no elaboraron el Plan de Acción Conjunto no pudieron solicitar recursos financieros ni participar en los programas del FNDE, lo que obligó a todos los municipios a adherirse.

En relación al *Layout* del programa, fue pensado y definido sin considerar la diversidad territorial y cultural brasileña. Y lo principal es que se configuró, sí, en un instrumento centralizador, porque retuvo en la esfera federal los recursos, la toma de decisiones sobre los proyectos, programas y acciones, recayendo en los municipios para su ejecución.

En definitiva, aunque las opiniones directas de los municipios no retratan la característica gerencial, centralizada, de participación y autonomía limitadas, un análisis más profundo de las preguntas abiertas reveló que el PAR es un mecanismo limitado, gerencial, centralizador y que minimiza la autonomía de los municipios, envuelto en velos de un discurso de gestión democrático-participativa, capaz de implementar el sistema de colaboración entre las entidades federadas, que en la práctica no se produjo.

Todo ello puso de manifiesto la necesidad de un análisis más profundo y crítico del PAR y de la gestión que se ha desarrollado, en relación con la democratización de la educación a la luz de los principios de autonomía, descentralización del poder y participación efectiva de la comunidad en la toma de decisiones, ya que estos principios no fueron plenamente incorporados y efectivos en la gestión educativa y escolar de los Sistemas Educativos de AMZOP.

Para democratizar la educación y utilizar el PAR como mecanismo de planificación democrática y participativa, sería necesario darle un nuevo sentido, y para ello sería necesario un estudio en profundidad que permitiera conocer las bases teóricas y jurídicas de la gestión educativa, la gestión democrática y el plan para que, en consonancia con el conocimiento empírico de los gestores municipales, se pudieran encontrar formas de utilizar el PAR como mecanismo de planificación democrática y participativa de la educación municipal.

Así, se podría proponer un cambio de enfoque, que consistiría en que los municipios exploraran mejor el potencial de las cuatro dimensiones, buscando mejorar las acciones relacionadas con la Gestión Educativa, especialmente en lo que se refiere a la democratización, permitiendo una mayor participación de los órganos colegiados, promoviendo la autonomía y la descentralización del poder.

Sin embargo, la sociedad brasileña se encuentra en un periodo de dudas sobre el camino trazado por sus elecciones. Su todavía frágil democracia está en peligro. Es de dominio público que Brasil atraviesa un período crítico. Envuelto en una crisis política, económica y, por qué no decirlo, de valores democráticos. Muchos de los logros sociales están siendo cuestionados, ignorados e incluso deshechos. Según Boaventura de Sousa Santos (*apud* ALMEIDA, 2018), hemos llegado a un punto de ruptura con la democracia, advirtiéndole que las dictaduras están asumiendo nuevos rostros. Cita como ejemplo lo que viene ocurriendo: "[...] en Brasil a través de una grotesca instrumentalización del poder judicial para caricaturizar la democracia sin eliminarla", llevando al debilitamiento de las fuerzas que luchan por ella.

Esto es señalado por Santos (2016) como fascismo social, que se configura en las relaciones sociales cuando la parte más fuerte tiene un poder mucho mayor que la parte más débil, al punto de poder vetar sus deseos, necesidades y aspiraciones de una vida digna.

Vivimos en sociedades políticamente democráticas y socialmente fascistas. Cuanto más se restrinjan los derechos sociales y económicos y menos eficaz sea la acción judicial contra las violaciones de los derechos existentes, mayor será el campo del fascismo social (SANTOS, 2016).

En este sentido, esta lectura de la sociedad retrata gran parte de la realidad vivida en Brasil. Vivimos el debilitamiento de las fuerzas y luchas sociales, al tiempo que se evidencia el autoritarismo, el extremismo, la rivalidad y la pérdida de derechos sociales y económicos, envueltos en un discurso de "nueva política", de "poner la casa en orden", de "salvadores de la Patria", "criminalizando la protesta social en nombre de la defensa de la democracia" (SANTOS, 2016).

En el ámbito de la educación no es diferente. Brasil se encontraba en un momento de construcción de una educación para todos, en la búsqueda de la equidad y la calidad. En la última década se ha avanzado mucho en este sentido. Sin embargo, hoy la educación brasileña camina entre incertidumbres, en un contexto de polaridad y enfrentamientos de orden político y partidario.

Por lo tanto, es necesario pensar en el "por venir". Es necesario pensar y analizar el Plan de Acción Conjunto en función de la situación político-económica-social actual del país. En este escenario, se hace difícil predecir el futuro de las políticas públicas centradas en la educación, de las que forma parte el PAR. Al mismo tiempo, comprender y reiterar la necesidad de implementar la Gestión Democrática de la Educación se vuelve crucial para asegurar la legitimación de los principios democráticos.

En esta línea, este estudio señala que es esencial mantener viva la llama de la gestión democrática. En cuanto a los educadores, deben mantenerse firmes en su lucha por la democratización de la educación para lograr la redemocratización de la sociedad. Por lo tanto, los conocimientos técnicos, teóricos y jurídicos deben anclar la planificación en la gestión educativa. Se infiere que el PAR es un mecanismo de gestión democrática que debe ser planificado a la luz de la participación, la colectividad, la transparencia y la descentralización del poder.

Así, analizando los límites y las posibilidades que trae el plan para los municipios de AMZOP, es posible vislumbrar nuevas posibilidades y cambios. Para ello, se propone retomar los estudios, compartir experiencias, adquirir nuevos conocimientos y mejorar la práctica de la gestión, reforzándose mutuamente. Finalmente, es necesario resistir en la lucha por la educación como un derecho de todos, cumpliendo y haciendo cumplir el deber del Estado, de la familia y de la sociedad en su promoción, buscando el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía (y de la democracia) y su calificación para el trabajo (BRASIL, 1988, Art. 205).

REFERENCIAS

ALMEIDA, N. R. Boaventura Sousa Santos. A democracia nunca foi compatível com o capitalismo. **Jornal I**, 23 abr. 2018. Disponível em: <https://online.sapo.pt/609373>. Acesso em: 10 nov. 2018.

AMZOP. **Estatuto da Associação dos Municípios da Zona da Produção**. 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, LDA, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 15 abr. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Módulo FUNDEB**. Brasília: MEC, FNDE, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas**. Brasília: MEC, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas: 2016-2019**. Manual do usuário Etapa Planejamento. Brasília, DF: MEC, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Ações Articuladas: 2016-2019**. Manual do usuário Etapa Preparatória e Diagnóstico. Brasília, DF: MEC, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

CASTRO, A.; LAUANDE, M. A descentralização como componente da gestão educacional. *In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO*, 8., 2009, Vitória. **Anais [...]**. Vitória, ES: ANPAE, 2009. Disponível em: http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/08.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Trad. Magda Lopes. Porto Alegre: Penso, 2012.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS E. M.; MARCONI M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo. Atlas, 2003.

LÜCK, H. A. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2013. (Série Cadernos de Gestão)

MARTINS, P. S. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAAE**, v. 26, n. 23, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19795/11533>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SANTOS, B. S. **A difícil democracia**: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300027>

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

YIN, R.K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Cómo referenciar este artículo

CICHELERO, S. M. T.; LUNARDI, E. M.; ZINN, C. L. Plan de acciones articulado en la gestión de la educación de municipios perteneces a la asociación de municipios del área de producción (AMZOP)-RS. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. esp. 2, p. 1093-1112, maio 2021. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v16iesp2.15117>

Enviado el: 15/12/2020

Revisiones necesarias el: 28/01/2021

Aceptado el: 03/03/2021

Publicado el: 01/05/2021