

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS

UNIDADE ACADÊMICA DE PÓS-GRADUAÇÃO

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

**Cristiane Roos**

**O PAR (Plano de Ações Articuladas) E A GESTÃO MUNICIPAL**

São Leopoldo

2012

Cristiane Roos

O PAR (Plano de Ações Articuladas) E A GESTÃO MUNICIPAL

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS.

Orientador(a): Prof(a). Dra. Flávia Obino Corrêa Werle

São Leopoldo

2012

Cristiane Roos

## O PAR (Plano de Ações Articuladas) e a Gestão Municipal

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS.

### BANCA EXAMINADORA

---

Profª Drª Flávia Obino Corrêa Werle – UNISINOS (Orientadora)

---

Profº Dr. João Jorge Corrêa - UNIOEST

---

Profª Drª Beatriz Terezinha Daudt Fischer - UNISINOS

## **AGRADECIMENTOS**

*À Deus pela proteção e por me fazer a pessoa que sou, determinada e guiada no caminho do bem. Agradeço por me fazer realizada como mulher, como filha e como profissional. Agradeço por todas as dádivas recebidas. A conclusão deste curso é uma dentre tantas que já recebi em minha vida.*

*À querida professora Flávia Obino Corrêa Werle, pela oportunidade, pela confiança, pela crença na minha capacidade, pela motivação, pela exigência, atenção e carinho prestados comigo.*

*À minha família pelo apoio incondicional em seguir em frente, lutando pelos meus sonhos e fazendo parte de cada realização.*

*À colega e amiga Lorena pela compreensão nos momentos de ausência, assumindo muitas responsabilidades na Gestão Escolar para que pudesse concluir este propósito.*

*Aos amigos verdadeiros que souberam entender minhas ausências na fase difícil deste estudo.*

*À CAPES pela oportunidade de desenvolver este estudo.*

*A todos vocês muito obrigada!*

## RESUMO

A pesquisa tematiza uma estratégia de planejamento padronizada em nível federal, qual seja o PAR – Plano de Ações Articuladas, que está vinculado com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007. Os entes federados vinculam-se ao Compromisso por “adesão voluntária”, implicando a assunção da responsabilidade de promover melhoria nos índices de evolução do IDEB e redução das taxas de repetência, além de correção de fluxo distorção série/ idade. O objetivo principal deste estudo é problematizar o sentido de adesão ao Compromisso Todos Pela Educação e verificar as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal no planejamento e na efetivação das ações do PAR. Como objetivos específicos, queremos verificar que ações deste planejamento foram implementadas ao longo do período de 2008 até 2011 nas Secretarias Municipais de Educação de São Leopoldo e Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, com a finalidade de efetivar o PAR. O estudo qualitativo é sobre a situação de dois municípios da Região do Vale dos Sinos, escolhidos pelo critério de terem indicadores que se aproximam, verificados nos Indicadores Educacionais e Demográficos e Censo IBGE/2010, a fim de verificar as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal no planejamento e na efetivação das ações do PAR. A metodologia utilizada envolve a análise documental, consultas à legislação, decretos e normas complementares pertinentes à implementação do PAR, bem como entrevistas semi estruturadas com os Dirigentes Municipais de Educação e responsáveis pelo seu monitoramento nos municípios. A análise segue as etapas que compõem o PAR: adesão, diagnóstico e Plano de Ações Articuladas. O estudo revela que os municípios em questão tiveram muitas dificuldades no processo de planejamento e na prática efetiva das ações do PAR. Este instrumento de planejamento estratégico e sistemático evidenciou complexidade em sua execução e centralização das ações por parte do Governo Federal. Evidenciou falta de entendimento e clareza do procedimento por parte dos gestores locais, que foram surpreendidos por um “ponto cego” ao submeter o diagnóstico ao MEC, por carência de assessoria técnica. As interveniências constatadas por este tipo de planejamento e temporalidades levaram a gestão municipal a não efetivação de processos participativos e democráticos. Demonstrou-se no contexto deste planejamento para as redes municipais a ausência de política educacional que compreendesse as singularidades, as especificidades de cada realidade local e que de fato viesse a acabar com os problemas educacionais dos municípios. Para finalizar o estudo, foi realizada uma síntese interpretativa articulando o PAR como política educacional, relacionando-o com o momento histórico-político atual.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Gestão Municipal. PAR.

## **ABSTRACT**

The research thematizes a strategy of standardized planning at federal level, which is the PAR – Plan of Articulated Actions, that is linked with the Plan of Goals Commitment Everybody for Education, established by the decree number 6094 from April 24, 2007. The federates are linked to the Commitment by “voluntary adherence”, implying the assumption of the responsibility of promoting improvements in the rates of evolution of IDEB and reduction of taxes of repetition, beyond correction of flow strain grade/age. The main objective of this study is to problematize the sense of adherence to the Commitment Everybody for Education and verify the difficulties faced by the municipal management in the planning and in the accomplishment of PAC’s actions. As specific objectives, we want to verify what actions of this planning were implemented during the period of 2008 until 2011 in the Municipal Departments of Education at São Leopoldo and Novo Hamburgo, in Rio Grande do SUL, in order to effective PAR. The qualitative study is about the situation of two cities of the Vale dos Sinos Region, chosen by the criterion of having indicators that get approximated, verified in the Demographical and Educational Indicators and Census IBGE/2010, in order to verify the difficulties faced by the municipal management in the planning and in the accomplishment of PAC’s actions. The methodology used involves document analysis, consultations to the legislation, decrees and additional rules relevant to the implementation of PAR, as well as semi-structured interviews with the Municipal Leaders of Education and responsible by its monitoring in the cities. The analysis follows the steps that compose PAR: adherence, diagnosis and Plan of Articulated Actions. The study reveals that the cities here had a lot of difficulties in the process of planning in the effective practice of PAR’s actions. This instrument of strategic and systematic planning showed complexity in its execution and centralization of the actions by the federal government. Showed lack of understanding and clarity of the procedure by the local managers, who were surprised by a “blind point” at submitting the diagnosis to MEC, by lack of technical advising. The interventions found by this kind of planning and temporalities led the municipal management to the non-accomplishment of participative and democratic processes. It was demonstrated in the context of this planning to the municipal networks the absence of educational policy that understands the singularities, the specifications of each local reality and that would really end the educational problems in the cities. To close the study, was made a interpretative syntheses articulating PAR as an educational policy, relating it with the current historical-political moment.

Key-words: Educational Policies. Municipal Management. PAR.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Indicadores Qualitativos .....	51
Figura 2: Municípios estudados .....	54
Figura 3: Novo Hamburgo e São Leopoldo .....	57
Figura 4: Pontuação obtida no PAR na Dimensão 1 – Município A .....	72
Figura 5: Pontuação obtida no PAR na Dimensão 2 – Município A .....	74
Figura 6: Pontuação obtida no PAR na Dimensão 3 – Município A .....	75
Figura 7: Pontuação obtida no PAR na Dimensão 4 – Município B .....	78
Figura 8: Pontuação obtida no PAR na Dimensão 4 – Município B .....	79

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Levantamento do Estado da Arte do Objeto de Pesquisa .....	36
Quadro 2: Indicadores da Dimensão 1 do PAR – Gestão educacional .....	47
Quadro 3: Indicadores da Dimensão 2 do PAR – Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e Apoio Escolar .....	48
Quadro 4: Indicadores da Dimensão 3 do PAR – Práticas Pedagógica e Avaliação.....	48
Quadro 5: Indicadores da Dimensão 4 do PAR – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos .....	49
Quadro 6: Indicadores das redes municipais de ensino dos municípios que constituem a “Associação dos Municípios da região do Vale dos Sinos ” - AMRVS .....	55
Quadro 7: Indicadores dos Municípios escolhidos para o Estudo.....	56
Quadro 8: Quadro-síntese do Estado da Arte do Objeto de Estudo .....	93

## **LISTA DE SIGLAS**

**AMRVS-** Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos

**ANPAE** – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

**BIRD** – Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento

**CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

**CF** – Constituição Federal

**CME-** Conselho Municipal de Educação

**CONAE** – Conferência Nacional de Educação

**EMEF** – Escola Municipal de Ensino Fundamental

**EMEI** – Escola Municipal de Educação Infantil

**FAMURS** – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FUNDEB-** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

**IDE-** Indicadores Demográficos e Educacionais

**IDEB-** Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

**INEP-** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**LDB-** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**LSE** – Levantamento da Situação Escolar

**MEC-** Ministério da Educação e Cultura

**OP** – Orçamento Participativo

**PAR-** Plano de Ações Articuladas

**PDE-** Plano de Desenvolvimento da Educação

**PDE/Escola-** Plano de Desenvolvimento da Escola

**PIB-** Produto Interno Bruto

**PNE** – Plano Nacional de Educação

**RBEP** – Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos

**SACIS** – Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social

**SAEB-** Sistema de Avaliação da Educação Básica

**SIMEC-** Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

**SME-** Sistema Municipal de Educação

**SMED-** Secretaria Municipal de Educação

**UAB-** Universidade Aberta do Brasil

**UFRGS** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**UNESCO-** Organização das Nações Unidas para a Infância

**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2 JUSTIFICANDO A PERTINÊNCIA E RELEVÂNCIA DA EPISTEMOLOGIA UTILIZADA</b> .....	<b>18</b>
<b>3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>23</b>
3.1 GESTÃO E EFICÁCIA .....	23
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E PLANEJAMENTO.....	27
<b>4 APRESENTANDO O ESTADO DA ARTE DO OBJETO DA PESQUISA</b> .....	<b>35</b>
<b>5 O PDE E O PAR</b> .....	<b>41</b>
<b>6 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO EDUCACIONAL</b> .....	<b>45</b>
<b>7 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>53</b>
<b>8 DEFININDO OS MUNICÍPIOS A SEREM ESTUDADOS NA PESQUISA</b> .....	<b>54</b>
<b>9 O OLHAR DA GESTÃO MUNICIPAL SOBRE</b> .....	<b>59</b>
9.1 A ADESÃO AO COMPROMISSO.....	59
9.2 O DIAGNÓSTICO DO PAR .....	65
9.3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS .....	70
<b>10 ELEMENTOS CONCLUSIVOS</b> .....	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>86</b>
<b>APÊNDICE</b> .....	<b>92</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 – CF, Lei Magna Brasileira e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 – Lei 9394/96 (LDB), orientam para as ações educacionais dos municípios dentro de um planejamento estrutural, num regime de colaboração entre os entes federados. A possibilidade dos municípios constituírem seus sistemas de ensino de forma autônoma, embora fundados no quadro regulatório nacional, é uma força emergente da Constituição Federal de 1988, de face democrática, mesmo que sua realização não ocorra sem conflitos e contradições. A CF/1988 em seu capítulo 3º, artigo 214 salienta que

o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, tem o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.<sup>1</sup>

O texto da LDB/1996 traz várias indicações a respeito do regime de colaboração, ora numa perspectiva de tríplice responsabilidade, ora apontando para articulações mais diretas entre a esfera estadual e a municipal. Assim, o artigo 5º indica o acesso à educação como responsabilidade do Estado e do Município, lembrando que, neste aspecto, cabe à União procedimentos de assistência. Em seus artigos 8º e 9º reforça a ideia e apresenta que “a União poderá prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva”. Por conseguinte, os municípios têm certa autonomia para elaborar leis, executar ações, políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes dadas por estas leis maiores, para integrar e coordenar as suas ações. Contudo é necessário um planejamento estratégico dos municípios, pois este instrumentaliza a gestão na

---

<sup>1</sup> Artigo 214 citado com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009. BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

efetivação de ações importantes, principalmente pelas dificuldades dos recursos financeiros, pela obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, pela exigência do Estatuto da Cidade e pela pressão dos munícipes e gestores locais.

Nesta pesquisa refutamos o modo em que o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, através do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007 pelo Governo Federal, sobrepõe o Plano Nacional de Educação (2001-2011), apontando metas para serem alcançadas até o ano de 2021, numa perspectiva de obter resultados, onde a qualidade da educação é medida através do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) verificado em testes padronizados como a Prova Brasil<sup>2</sup>.

Apresentamos neste estudo o PAR – Plano de Ações Articuladas, que está vinculado com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que é uma forma de avaliação diagnóstica e, sobretudo, de planejamento do município para a implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação básica pública.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação inaugurou um “novo regime de colaboração” entre a União e Município, sendo fundado em vinte e oito diretrizes e consubstanciado em um plano de metas com a finalidade de efetivar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica criados pelo governo.

Estados, Municípios e Distrito Federal podem vincular-se ao Compromisso por “adesão voluntária”, implicando a assunção da responsabilidade de promover melhoria nos índices do IDEB e redução das taxas de repetência, além de correção de fluxo distorção série/ idade, devendo inicialmente fazer um diagnóstico da realidade educacional local. A partir deste, desenvolverão um conjunto de ações que resulta no PAR. Após a “adesão” dos entes federados, haverá apoio técnico e financeiro da União, com recursos do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que dentre os critérios de prioridade de atendimento, observa o IDEB.

---

<sup>2</sup> É um exame para estudantes do 5º e do 9º anos (antigas 4ª e 8ª séries) do Ensino Fundamental, que serve para avaliar o rendimento das escolas públicas do País. Ele testa o conhecimento dos alunos em língua portuguesa e matemática.

O PAR, portanto, é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa à observância e o cumprimento das Metas do Compromisso. O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR é realizado com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica do MEC.

Os relatórios do PAR encontram-se a disposição para acompanhamento, consulta pública e controle social no SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle, através do site: <http://www.simec.mec.gov.br>.

Este estudo problematiza o sentido de “adesão” e sua dimensão voluntária. Para tanto considera-se o panorama internacional marcado pelo poder de agências como o Banco Mundial, o BIRD - Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento – os quais acabam por influenciar na tomada de ações e políticas educacionais de países como o Brasil, carentes de recursos financeiros. Esta influência nas ações acontece por meio de condicionalidades políticas impostas na negociação dos acordos pelos empréstimos, pela indução à dependência por recursos externos e pelo conseqüente aumento da dívida pública.

Assim, o BIRD acaba participando da agenda educacional do país, podendo-se afirmar que faz prevalecer o seu próprio projeto político e planos como o PDE permanecem em execução devido ao fato de que decisões sobre futuros acordos entre organismos internacionais se fazem no interior dos projetos em curso, mediante estudos de pré-investimento. Então:

Como resultado da subordinação da proposta educacional à política de recuperação de custos, a autonomia do setor educacional é desconsiderada. De um lado deslocam-se os objetivos da educação para uma racionalidade que se localiza fora dela, isto é, que não faz parte das suas finalidades próprias. Assim, a complexidade do desafio social brasileiro fica reduzida ao cumprimento de objetivos que atendem mais ao imperativo econômico do sistema internacional do que a realidade local. A ênfase do aspecto financeiro submete as reformas da área educacional aos critérios gerenciais e de eficiência que tocam mais a periferia do que o centro dos problemas, isto é, incidem mais sobre a quantificação dos insumos escolares do que

sobre os fatores humanos que garantem a qualidade da educação (FONSECA, 1998, p.28).

A ênfase no aspecto financeiro é também questionada neste estudo, pois sabe-se que aferir qualidade a educação é bem mais complexo do que se avaliar em um teste padronizado e obter uma nota para requerer mais recursos financeiros. Precisamos esclarecer se estamos nos referindo apenas aos resultados acadêmicos ou se há elementos humanitários nestes resultados que precisam ser considerados.

Diante deste cenário, o objeto PAR torna-se importante tema a ser estudado, por se tratar de um objeto relativamente “novo” no campo educacional (criado a partir de 2007), por ser considerado um instrumento que diagnostica e visa a tomada de ações de políticas públicas educacionais para a gestão municipal. Assim, algumas questões se apresentam: O que o PAR aponta como ações de políticas públicas educacionais municipais? Seria este instrumento realmente eficaz no diagnóstico dos problemas educacionais dos municípios?

Temos nesta pesquisa o objetivo principal de problematizar o sentido de adesão ao Compromisso Todos Pela Educação e verificar as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal no planejamento e na efetivação das ações do PAR.

Como objetivos específicos, queremos verificar que ações deste planejamento foram implementadas ao longo do período de 2008 até 2011 nas Secretarias Municipais de Educação de São Leopoldo e Novo Hamburgo, com a finalidade de efetivar o PAR.

Neste trabalho é importante fazer a diferenciação entre dois termos bastante utilizados nos guias de orientação para o PAR, que são: implantar e implementar. Implantar, neste contexto, significa dar origem, introduzir, inserir as ações; E implementar, tem o sentido de pôr em prática as ações, executá-las, levar a prática por meio das providências concretas. A delimitação temporal entre 2008 e 2011, dá-se em virtude de que em 2008 foram assinados os primeiros convênios, os quais

têm quatro anos para serem executadas as ações previstas no PAR dos municípios. Ao final deste prazo, cabe uma avaliação por parte dos gestores municipais e uma verificação de como se deu o processo.

A dissertação de mestrado é composta pelos seguintes capítulos:

- Justificando a pertinência e relevância da epistemologia utilizada: o capítulo apresenta os pressupostos teóricos relativos aos processos avaliativos, que subsidiam a epistemologia da pesquisa. Neste realizamos um debate conceitual apresentando elementos que envolvem os princípios e concepções que cercam a avaliação, com a intenção de subsidiar conceitos teóricos sobre avaliação, gestão e planejamento.

- Eficácia e Gestão: neste, foram discutidos os conceitos de Eficácia e de Gestão que circundam a temática, analisando criticamente políticas educacionais que não convergem ao planejamento das Secretarias de Educação e das escolas, cenário onde a maioria das ações do PAR se efetivam.

- Políticas Educacionais e Planejamento: conceitua os temas em questão e contextualiza o PDE e o PAR como políticas educacionais de planejamento.

- Apresentando o Estado da Arte do Objeto de Pesquisa: no qual é apresentado o levantamento da produção científica compreendida no período de 2005 até 2011, contidas no Banco de teses e dissertações da Capes, no Scielo/RBEP – Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos do INEP, portanto relevante para nossa pesquisa, nos sites de eventos da ANPED e associações como da ANPAE. Através desta análise foram elencadas algumas produções, que de alguma forma se relacionam com a temática. A revisão da produção científica apresenta a relevância e a pertinência do estudo.

- O PDE e o PAR: no qual apresentamos o cenário em que o objeto está inserido. Procuramos contextualizar a instituição do Plano de Desenvolvimento da

Educação e o PAR, que visa o cumprimento das metas do Compromisso Todos pela Educação.

- Metodologia da Pesquisa: neste capítulo foi construído o percurso metodológico de pesquisa que permite e viabiliza a problematização necessária à temática, valendo-se de diferentes instrumentos, como análise de documentos e entrevistas. A pesquisa é de cunho qualitativo, aproveitando-se da complementaridade existente entre aspectos qualitativos e quantitativos, presente em algumas fases do estudo.

- Definindo os municípios a serem estudados na pesquisa: apresenta os critérios e o modo como foi definido o foco empírico. Fazemos-nos valer dos dados apresentados pelos Indicadores Demográficos e Educacionais. Como nossa pretensão é realizar um estudo comparativo, selecionamos dois municípios de uma Associação de Municípios para desenvolver a pesquisa, sendo estes São Leopoldo e Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul.

- O Olhar da gestão Municipal sobre a adesão, o diagnóstico e sobre o Plano de Ações Articuladas: apresenta, através do estudo das análises das entrevistas realizadas com os Dirigentes Municipais de Educação e os responsáveis pelo monitoramento do PAR dos Municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo, como percebem o instrumento de planejamento PAR, de acordo com a sua experiência e as realidades narradas.

- Elementos Conclusivos: apresenta uma síntese interpretativa que articula o PAR como política educacional e o relaciona com o momento histórico-político atual, trazendo os achados deste estudo, respaldados em seus objetivos.

## 2 JUSTIFICANDO A PERTINÊNCIA E RELEVÂNCIA DA EPISTEMOLOGIA UTILIZADA

As práticas de política de avaliação vêm sendo desenvolvidas mais intensamente no Brasil desde 1990 e vão tomando força e se configurando no cenário educacional. A montagem de sistemas padronizados de avaliação do ensino são exemplos de aplicações de modelos de abordagem em larga escala, que se valem de informações educacionais para melhorarem o ensino oferecido. Estes sistemas padronizados são organizados por indicadores de desempenho que indicam qual o padrão de qualidade de ensino alcançado, orientam o Estado a suprir estas necessidades evidenciadas, dando condições de comparabilidade.

Segundo Jannuzzi:

Os indicadores permitem a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Eles apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente (JANNUZZI, 2005, p.141).

Logo, se entende que os indicadores fazem relação com o aprimoramento do controle do Estado Brasileiro, onde por trás estão os interesses da administração, do governo.

Esta prática vem se alastrando por pressões dos organismos internacionais e linhas de crédito abertas, que levam a um superdimensionamento das possibilidades de impacto do uso de informações obtidas com estas avaliações, como por exemplo, os índices de evasão, ou o aproveitamento em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos das escolas da educação básica, na melhoria do ensino.

A avaliação ganha importância neste sentido tornando-se componente imprescindível das reformas educativas, permitindo não só o controle do Estado

sobre o currículo e as formas de regulação do sistema escolar, como também sobre os recursos aplicados na área.

A racionalidade técnica denominada por Ball (2005), que pressupõe uma relação de linearidade entre o uso pleno da informação sistematizada nos moldes propostos pelas avaliações externas e a tomada de decisões no âmbito dos complexos sistemas de ensino, não leva em conta o fato de que os resultados de investigações e pesquisas de avaliação, ao invés de tomados como verdades, constituem-se sim, como referências acerca de determinados fenômenos, que demandam a consideração das condições sociais, culturais e políticas em que ocorrem.

Essa nova forma de gestão da escola está relacionada ao controle, centralização e gerencialismo por parte do Estado. Percebe-se essas características, visto que fica-se sujeito a uma performatividade, que segundo Ball:

É uma tecnologia, uma cultura, e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, servindo ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos de promoção ou inspeção (BALL, 2005, p.543).

A performatividade compreende aspectos funcionais e instrumentais. É alcançada mediante a construção e publicação de informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais e instituições em termos de resultados, com tendência a nomear, diferenciar e classificar. O conceito de performatividade está ligado aos sistemas de avaliação centralizados nos resultados que articulam-se ao currículo por competências e configuram uma cultura de julgamento e de constantes comparações dos desempenhos, visando controlar uma suposta qualidade. No Brasil, o IDEB é o parâmetro que mede esta qualidade.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do INEP e em taxas de aprovação. O IDEB é medido a cada dois anos e o objetivo é que o país, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, alcance nota 6 até o ano de 2022, média correspondente à qualidade do ensino em países desenvolvidos. Questionamos: qual o sentido de se trabalhar para alcançar um número? Por meio de avaliações externas o Estado configura tendências nas diretrizes internacionais que orientam as reformas nas redes de ensino, estabelecendo que o bem social educação possa ser determinado pelos resultados obtidos.

A possibilidade da vigilância constante garante o funcionamento automático do poder, onde revela-se a tendência de tratar a educação não como formação cultural, mas como atividade econômica a ser submetida aos interesses de mercado, para o qual esses processos de avaliação são desejáveis. Em outras palavras, o gerencialismo representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder, ele é um “instrumento para criar uma cultura empresarial competitiva” (BERNSTEIN, 1996, p.75).

Para Stephen Ball (2005), novos papéis são produzidos à medida que os professores são transformados em “produtores/ fornecedores”, “empresários da educação e administradores”, ficando sujeitos à avaliação e análises periódicas e a comparações de desempenho. Estes papéis têm relação com a proposição de Armstrong (2008, p.23) com relação ao “Discurso dos Resultados Acadêmicos”, em que sustenta, neste caso, que “o método para determinar se houve ou não sucesso por parte do aluno na aprendizagem é quantitativo”. Em outras palavras, os números, no contexto das notas e dos testes padronizados, são utilizados para indicar se o aluno teve sucesso ou fracassou no domínio de conteúdos e habilidades acadêmicas. Com a divulgação desses resultados acontece o que Ball (2005) refere-se:

Na verdade é muito sedutora a proposta de se ter um “envolvimento apaixonado na medida certa”, no que diz respeito à excelência, a atingir o “máximo desempenho”, a ser “o melhor”, a alcançar a mais

alta classificação do ensino ou da pesquisa, a obter pontos por reconhecimento ou uma condição especial (BALL, 2005, p.543).

Portanto, se para além do Estado e do mercado competitivo, forem também levadas em conta as aspirações mais gerais da população a respeito da educação, não meramente atreladas à razões de ordem econômica, mas fundamentalmente ligadas à qualidade de vida ou como diria Boaventura Santos (*apud* AFONSO, 1998), “ao prazer, à participação, à solidariedade”, talvez seja possível não amputar os resultados meramente ao valor conservador da avaliação. Mas se estes resultados não se prendem a uma racionalidade técnica apenas, assim será preciso repensá-los na perspectiva que busca romper com o conceito de regulação atribuído ao conhecimento e à avaliação. Para tanto precisa-se tomar o “Discurso do Desenvolvimento Humano”, proposição de Armstrong (2008), para representar que o processo de ensino e aprendizagem é muito mais complexo e subjetivo, no que se refere ao formar integralmente um ser humano, afinal cada indivíduo é um ser único, dotado de singularidades, que carece de diferentes formas de ensinar, valorizar sua história de vida, sua experiência humana e sua criatividade, para o autor essa tendência conduz ao sucesso na aprendizagem.

Enfim, de acordo com a argumentação apresentada até aqui, nos fazemos valer nesta pesquisa do uso da metodologia de análise qualitativa, além da apropriação, análise e comparação de dados numéricos e indicadores, procurando realizar uma discussão no âmbito meso, intermediário da política, pois nosso foco não está na Política Educacional (PAR) criada pelo governo da instância federal (âmbito macro), nem onde recaem as ações desta política, no caso a escola pública (âmbito micro), mas está no olhar, na avaliação das Secretarias Municipais de Educação e seus gestores.

Em suma, nosso objetivo principal nesta pesquisa é analisar o instrumento PAR e verificar as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal no planejamento e na efetivação das ações do PAR, que intenciona qualificar o processo de ensino e aprendizagem das redes em questão. Queremos ainda verificar se há realmente planejamento das ações em termos de articulação de metas e temporalidades, saber

como foi concebido o processo de implementação do PAR junto a cada rede, investigar se tais ações vem ao encontro dos anseios da Equipe Gestora da Secretaria de Educação dos Municípios e do Governo Federal, e ainda comparar as concepções a cerca da avaliação deste instrumento de planejamento de ações para o municípios.

### 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

#### 3.1 GESTÃO E EFICÁCIA

A política nacional de educação ligada ao Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, segundo o livro<sup>3</sup> que o apresenta, publicado em 2007 pelo MEC, é que:

os objetivos do PDE devem se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988, que aponta a necessidade de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, ainda garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (MEC, 2007).

O Plano apresenta a ideia de que não há como construir esta sociedade pretendida sem estar pautada em princípios de autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Traz ainda a afirmação de que “só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos” (BRASIL, 2007, p.5).

Para os idealizadores do Plano, reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade, no qual para eles o PDE oferece uma concepção de educação que exige a construção da unidade dos sistemas educacionais, concebendo como única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade. O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação – PNE/ 2001, o qual, para o poder executivo, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas

---

<sup>3</sup> Livro digitalizado. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2011.

deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação.

O PDE é apresentado à sociedade, de modo a ser considerado como plano executivo, com um conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas, voltados para resultados comparáveis e determinados pelo poder público federal.

Werle (2007, p.98) confirma a ideia, afirmando que o PDE “é uma reinvenção que se faz pela centralização das decisões e pela avaliação como controle dos resultados.” Reinvenção, no sentido que o Plano Nacional de Educação/ 2001, passou por um processo moroso, discutido pela sociedade, respeitando a vontade política dos entes federados, e de certa forma, interrompido pelo Plano de Desenvolvimento de Educação/ 2007, criado e implementado sem consulta e debates públicos, e em plena vigência do primeiro, superando o modelo burocrático e então, apresentando características do modelo gerencial.

Para Duarte (2001) neste modelo há uma clara transferência de responsabilidades para o nível local, ficando um vácuo em outros níveis, sendo preenchido pela União que instaura programas associados com repasse de recursos e convênios, homogeneizando a gestão. É a que acontece com os municípios ao assinarem a adesão ao PAR, os quais acabam, de certa forma perdendo sua autonomia e ficam sob a influência da União que detém recursos interferindo na definição de projetos e ações com o intuito de melhorar os índices educacionais e qualificar a educação. As transferências acabam sendo “atrativas” porque possibilitam o recebimento de recursos financeiros, tão necessários as escolas com carência de materiais, mobiliário e equipamentos, de modo a subsidiar o trabalho docente na perspectiva de qualificar o atendimento e melhorar os resultados educacionais.

O PDE / Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola, ferramenta de planejamento das ações dentro da escola, visa melhorar a qualidade do ensino, através da análise, definição de estratégias via planejamento e reorganização das

práticas escolares. Segundo o Manual “Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola” é definido:

[...] o PDE é uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a definir suas prioridades estratégicas, a converter as prioridades em metas educacionais e outras concretas, a decidir o que fazer para alcançar as metas de aprendizagem e outras estabelecidas, a medir se os resultados foram atingidos e a avaliar o próprio desempenho (MANUAL, 2006, p.11).

Foi criado para orientar a escola, organização micro, na execução das ações em seu planejamento, utilizando-se do mesmo modelo e favorecendo o recebimento de recursos financeiros. Portanto, para os idealizadores do plano, não há mais lugar para uma escola sem missão e objetivos claros, sem estratégias de ação e sem metas de desempenho. Visão que se confirma gerencialista, comparando e ressignificando a Escola à execução de objetivos empresariais. A escola assim é chamada dentro desse plano de “Unidade Executora”, ou seja, que apenas executa as ações. É constante a preocupação em conferir racionalidade ao funcionamento do sistema e em estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.

Em especial os países em desenvolvimento, como o Brasil, dependentes economicamente, que necessitam manter boas relações exteriores, acabam aderindo às demandas dos agentes externos, que exigem nos acordos a implementação de ações como esta, com a promessa de estruturar o sistema educacional, tornando eficiente, eficaz e de qualidade. No Brasil este resultado ainda não foi alcançado, segundo os índices obtidos nas testagens feitas em avaliações de larga escala, que mostram uma realidade bem distante da esperada, comparada aos países desenvolvidos.

No mesmo documento<sup>4</sup>, encontra-se a explicação para o uso dos termos eficiente, eficaz e de qualidade, onde cita que no caso brasileiro, o sistema educacional é ineficiente porque o custo de obtenção da educação é elevado; é ineficaz porque os resultados de aprendizagem obtidos são insatisfatórios; e é de

---

<sup>4</sup> Manual Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola, Brasília, 2006.

baixa qualidade porque os beneficiários do sistema não são satisfeitos em suas necessidades e expectativas.

Reforçando a visão gerencialista, ainda afirma que a escola como organização terá sucesso quando:

conseguir administrar seus componentes e recursos de modo a fazer certo as coisas (eficiência); fazer as coisas certas, (eficácia); fazer certo as coisas certas (efetividade) e garantir igualdade de condições para todos (equidade) (BRASIL, 2006, p. 9).

Em resumo, a escola para ser administrada como uma organização, precisa planejar, organizar-se, ter uma forte liderança e o controle das ações, dos processos e dos diferentes recursos que podem viabilizá-la.

O que ocorre, entretanto, com a determinação de algumas políticas educacionais que chegam às escolas, é que muitas vezes estas estão “descoladas” do planejamento já em andamento. A equipe gestora e professores precisam dar conta dos resultados a serem alcançados, mesmo interferindo diretamente no seu próprio planejamento enquanto instituição.

Segundo Vieira (2001, p.84), “a sintonia política e planejamento ou planejamento e política, não é simples. A política educacional dos governos e o planejamento nem sempre caminham juntos”. Para a autora as propostas de inovação muitas vezes esbarram na ausência de sensibilidade do planejamento para captar que na aceitação ou resistência de tais atores reside boa parte das perspectivas de mudanças propostas.

Mudar o paradigma de funcionamento das escolas passou a ser, portanto, a nova agenda dos sistemas educacionais. São mudanças que devem se traduzir no compromisso da escola com os três pontos: eficiência, eficácia e qualidade. A disposição de se avaliar e de ser avaliada, de identificar onde se encontram e quais são os principais problemas, quais as estratégias para superar as situações

indesejadas e a disposição para prestar contas de sua atuação e de seus resultados, são características necessárias à escola nos dias atuais.

Estas mudanças vão ocorrer em longo prazo, tendo o ano de 2021 como foco da meta a ser atingida. As mantenedoras, em especial, as Secretarias Municipais de Educação, devem se estruturar para estabelecer algumas ações que permitam alcançar os objetivos do Plano. No caso dos municípios que aderiram ao PAR, as metas tem de ser alcançadas em quatro anos, podendo ser prorrogado o prazo por igual ou inferior período, sendo monitoradas pelo MEC, através do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle– SIMEC.

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E PLANEJAMENTO

Por muito tempo, o interesse da administração pública estava ligado ao campo didático, à preocupação com o papel social da escola e ao projeto pedagógico. Atualmente vai se configurando um novo foco da política educacional, que vem instigado pelas tentativas de corrigir as desigualdades. O objetivo destas políticas é mostrar o pouco que se avançou, o que planejar, que estratégias e que intervenções devem ser feitas no sistema escolar, na gestão da escola, na formação docente para corrigir estas desigualdades no próximo decênio.

No núcleo desta desigualdade, o direito e a luta por uma educação de qualidade é desafio permanente. Vários fatores causam a ausência desse direito em sentido pleno. Entre eles, a falta de recursos financeiros, o uso indevido destes, a má distribuição e aplicação destes recursos, falhas na gestão pública, a falta de planejamento, a corrupção e o clientelismo.

Mesmo com os avanços recentes que ocorreram no Brasil pela universalização do acesso ao ensino fundamental e a ampliação da escolaridade obrigatória, ainda é um grave problema a baixa escolaridade e a distorção série / idade. Tal contexto mantém na pauta das discussões a necessidade da

universalização da educação básica e a melhoria da educação, bem como a eliminação do analfabetismo, como impacto a ser superado para a área.

Com base em Ball (1994, p.10-1), considera-se política “uma economia de poder, um conjunto de tecnologias e práticas as quais são realizadas disputas em níveis locais.” Nesta perspectiva, política “é texto e ação, palavras e fatos, tanto o que é praticado, quanto o que é pretendido”. Ball junto de Richard Bowe (1992) introduzem a noção de um “Ciclo de Políticas” contínuo, constituído por três facetas políticas: a política proposta, a política de fato e a política em uso. A primeira faceta, a "política proposta", refere-se à política oficial, relacionada com as intenções não somente do governo e de seus assessores, departamentos educacionais e burocratas encarregados de implementar políticas, mas também intenções das escolas, autoridades locais e lugares onde as políticas emergem. A "política de fato" constitui-se pelos textos políticos e legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática. Por último, a "política em uso" refere-se aos discursos e às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas pelos profissionais que atuam no nível da prática.

Este ciclo contínuo é constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (BOWE *et. al.*, 1992).

Para Ball e Bowe (1992) no contexto da influência é onde as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos, com interesse em disputar a influência para a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. No contexto da produção de texto é onde refere-se ao patrocínio e, em alguns aspectos, à imposição de algumas "soluções" oferecidas e recomendadas por agências como o Banco Mundial. No contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política

original. Eis o ponto-chave desta noção, deste conceito apresentado pelos autores, a possibilidade de recriação das políticas.

O objeto de nosso estudo, o PAR, está neste ciclo de políticas, onde se constitui na faceta da "política em uso", pois os gestores e responsáveis por seu monitoramento implementaram as ações do plano ao longo destes quatro anos, no contexto da prática dos municípios, onde foi interpretada e recriada por estes, para poder se configurar em cada cenário, dentro de cada contexto.

Com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o governo federal está descentralizando políticas para municípios e estados, que foram definidas em âmbito federal. Isto não quer dizer que ocorra uma redução na relevância da União frente a estados e municípios, mas é uma estratégia do governo federal para poder dispor de mais recursos financeiros a fim de sanar os problemas educacionais constatados e melhorar o IDEB.

É o que vem acontecendo diretamente com os municípios que "aderiram" ao PAR, pois a avaliação diagnóstica deste instrumento é um modelo pronto, verticalizado, onde cada um dos municípios que aderem devem dar conta das ações para sanar os problemas diagnosticados, em troca de mais recursos financeiros e apoio técnico do Ministério da Educação, com o intuito de sanar os problemas, para aumentar os índices educacionais.

Sendo assim é pertinente trazermos a discussão da definição de Planejamento. De acordo com Baia Horta:

O planejamento educacional constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando a implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado (HORTA, 1982).

Para o autor a ação de planejar em educação está imbricada na política e nos objetivos do Estado em condicionar suas determinações para execução das ações. Nesse contexto compreende-se que a autonomia dos municípios e porque não das escolas, fica reduzida de modo a cumprir os principais objetivos do projeto político vigente. Assim;

O plano torna-se funcional, não em relação ao todo social, mas em relação a uma vontade política que pode estar alienada do projeto da própria sociedade e que se utiliza do plano como instrumento para fazer valer seu próprio projeto (BAIA HORTA, 1991).

Portanto a concepção de planejamento deve ser pensada e compreendida por quem irá executá-lo de maneira crítica e com a finalidade de dar precisão à própria ação, a fim de chegar a um ideal, para dar coerência a um processo decisório, significa que planejamento requer participação dos atores envolvidos no processo, no plano que irá ser posto em prática. Logo se faz necessária a participação da sociedade civil na discussão, formulação das metas e estratégias para as ações.

O PDE é um plano que diferente do Plano Nacional de Educação/2001, que ainda estava em vigência no momento de apresentação deste, não foi discutido abertamente com a sociedade em seu período de construção. Ele foi apresentado à sociedade pelo então Presidente Lula e pelo Ministro da Educação Fernando Haddad em abril de 2007, observando-se que no processo de elaboração não houve uma discussão de forma simultânea e coletiva, pois os sujeitos foram sendo chamados, consultados e incorporados no decorrer da formulação e execução da política.

De maneira geral o PDE é um plano que está vigorando, mas sem ampla consulta e debate com entidades científicas e sindicais do campo educacional. Os movimentos iniciais partiram de outras instâncias e atores, tais como UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura), UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância), Empresários de diversos segmentos e Bancários. Neste sentido não possui um acúmulo histórico produzido por educadores, com pautas discutidas e aprovadas em conferências, congressos, e

legitimadas como tantos outros planos que o Brasil e a educação já vivenciou. Destacamos o processo da Constituinte, o Plano Nacional de Educação (2001), a CONAE – Conferência Nacional de Educação em 2010, para discussão do novo Plano Nacional de Educação (2011), entre outros.

Saviani (2009) evidencia esta ideia, de modo que afirma que “O PDE não constitui um plano em sentido próprio, por se tratar de um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstas no PNE”. Com efeito,

o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais [...]. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas compõe-se de ações que não se articulam organicamente com este (SAVIANI, 2009, p.27).

As novas concepções, abordagens e métodos das práticas de planejamento e gestão da educação nos últimos anos assumem o *modus operandi* e as formas de planejamento da iniciativa privada como o método por excelência para o planejamento e a gestão. Essa visão de planejamento se expressa no “planejamento estratégico” que se apresenta por meio de políticas de alcance nacional, de caráter centralizador e homogeneizador como o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE – Escola) e o PAR no âmbito do planejamento da rede municipal de ensino, que neste trabalho denominamos campo meso da política educacional.

Encerrada a vigência do PNE 2001-2010 os poucos diagnósticos, avaliações e análises sinalizam seu descaso e descumprimento que não se constituiu em referência para as políticas e gestão da educação durante a sua vigência. No contexto de sua trajetória, foi lançado o PDE. O governo federal preferiu como estratégia política lançar mais um plano de governo “gestado em gabinetes” sem diálogo com a sociedade, como forma de “dar uma resposta” aos problemas da baixa qualidade da educação brasileira, verificados através dos índices obtidos nas avaliações de larga escala.

Assim sendo, os entes federados que foram fazendo adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, foram de certa forma, negando um protagonismo no processo. O PAR, neste contexto, pode ser considerado como uma descentralização monitorada de ações, o Governo Federal, com a estratégia de envolver Estados e Municípios, propõe um forma de organização que parece descentralizada, mas que no fundo caracteriza-se como política de democracia induzida e consentida.

A execução do PAR e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação permitirá ao MEC uma homogeneização no tratamento da questão educacional em todo o país, comprometendo o espaço de autonomia, de inovação e de alternativas de cada sistema de ensino. Para os municípios o PAR se constitui num instrumento criado pelo governo federal necessário para formalizar convênios e repassar recursos para investimentos nas redes de ensino mais precárias. Uma das constatações desse processo de planejamento centralizado, é uma “pseudoparticipação”, dos professores que são chamados a cumprir programas, sem sequer ter o entendimento destes e sem fazer as conexões necessárias a realidade educacional local. Embora as realidades socioeconômicas, culturais e educacionais variem de região para região, estes programas são uniformes na concepção, na formulação e nos objetivos.

Segundo Vieira (1990) “a compreensão das políticas de educação exige uma atenção cuidadosa com suas múltiplas dimensões, seu caráter político-ideológico, as quais se encontram materializadas nos discursos e práticas daqueles que a fazem”. Nossa pesquisa procura identificar nos discursos e práticas de Dirigentes Municipais de Educação e equipe técnica das Secretarias de Educação as ações de planejamento adotadas para efetivar o PAR. O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo. Ball confirma a ideia, dizendo que:

[...] é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/ transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática. É

quase como uma peça teatral, pois temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida, quando alguém as representa. E este, é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim. A prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores locais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou luta com, expectativas e requisitos contraditórios – acordos e ajustes secundários fazem-se necessários (BALL, 2007, p.305).

O PAR, como instrumento de planejamento das redes municipais, diante do discurso dos Dirigentes Municipais de Educação, mostrou-se neste processo, desde o momento da adesão até o desenvolvimento do plano propriamente dito, que teve a interpretação dos seus responsáveis locais, envolvendo suas expectativas e seus valores pessoais para a atuação e implementação das ações. O PAR só tomou a proporção de visibilidade após as ações começarem a se concretizar. Mas Stephen Ball faz uma interessante comparação para contextualizar as práticas nem sempre adequadas das políticas;

uma política tem uma trajetória semelhante à de um foguete: decola, atravessa o espaço e depois aterrissa. Algumas vezes, acidenta-se; em outras, atinge uma realização espetacular, mas move-se através do tempo e, algumas vezes, simplesmente desaparece. As políticas desaparecem no decorrer do tempo ou, algumas vezes, leva muito tempo para elas se tornarem integradas. Algumas vezes, elas são apressadas ou atrasadas. É necessário pensar sobre a velocidade das políticas, é necessário ter a dimensão do tempo, bem como do espaço (BALL, 2007, p.307).

Assim, ressalta a incompletude das políticas, o fato de que elas estão relacionadas à multiplicidade das práticas locais, reportando-se à instabilidade, à complexidade dessas. Elas são criadas em meio à relação de dominação e resistência. Pode ser corroída pelas ações dos sujeitos que são seu objeto. O PAR por ter um tempo previsto para execução das ações (quatro anos) acaba se tornando uma preocupação para os gestores locais, pois pode acontecer mudança na administração, no governo municipal durante este período, interferindo no andamento das ações. Se a administração segue a mesma há uma continuidade, mas se ocorre troca, principalmente por ideologias partidárias contrárias, este pode ser esquecido ou não valorizado pela gestão, fazendo com que simplesmente venha a desaparecer.

Não resta dúvida que a mentalidade empresarial influenciou no delineamento das políticas do PDE e do PAR, transportando o modelo empresarial para a educação à lógica da reforma educacional. A concepção pedagógica assim é deixada de lado, onde, segundo Armstrong (2008) a educação deixa o “Discurso do Desenvolvimento Humano”, assumindo mais a linha do “Discurso de Resultados Acadêmicos”, onde o propósito central é estimular e facilitar a capacidade do aluno de obter notas e pontuações em testes padronizados (no caso a Prova Brasil), ou seja, dentro de uma política de resultados. Contudo a maneira em que o PDE foi constituído, a ausência de uma discussão coletiva entre educadores e a sociedade civil em geral na incorporação do plano, a centralização das ações pelo governo federal acabam ferindo os princípios de autonomia firmados desde a Constituição Federal de 1988 e reafirmados na LDB (Lei 9394/1996) e na Lei de Gestão Democrática do Ensino Público (Lei n ° 10.576/95,). Os valores locais, a riqueza da experiência humana, o prazer de adquirir novas capacidades são seriamente reduzidos de sua importância, devido à inclinação ao atendimento de padrões de referência, metas a serem cumpridas, num espaço de tempo pré-determinado.

#### **4 APRESENTANDO O ESTADO DA ARTE DO OBJETO DA PESQUISA**

Ao realizar investigação sobre o Estado da Arte do objeto de nossa pesquisa, consideramos que este é “novo” no campo da educação, pois o Compromisso Todos pela Educação foi firmado com o Estado Brasileiro a partir de 2007 e somente em 2008 foram assinados os primeiros convênios dos municípios que aderiram ao Plano de Metas, que assim elaboraram seus respectivos Planos de Ações Articuladas.

Um tema tão recente torna-se dificultoso de ser explorado, pois há pouca literatura e produções a respeito da temática para subsidiar nossa busca, tornando-se assim um grande desafio, requerendo muitos cuidados. Assim a investigação transforma-se numa caminhada cheia de perigos, pois não podemos nos valer de “achismos” e inverdades para dar continuidade ao processo investigatório.

A busca foi iniciada através da indicação da palavra-chave “o PAR do PDE”, junto ao Banco de Dados da CAPES, para verificar se haviam resumos de dissertações ou teses sobre o tema. Neste foram encontradas duas dissertações de Mestrado. No Scielo/ RBEP – Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos do INEP, portanto relevante para nossa pesquisa, encontramos duas publicações importantes. Nos sites de eventos da ANPED e associações como da ANPAE, foram encontradas oito publicações bem recentes, com datas do primeiro semestre de 2011. Ao considerar que a nós não é tão necessário saber especificidades ligadas ao PDE, mas sim a ênfase no Plano de Ações Articuladas de Municípios, encontramos estas como pesquisas mais relevantes:

Quadro 1: Levantamento do Estado da Arte do Objeto de Pesquisa

<b>Fonte</b>	<b>Número de itens encontrados</b>
Capes	2 (Mestrado)
SciELO/RBEP	2
Anped	1
Anpae	7 (sendo 6 de 2011)
<b>TOTAL:</b>	<b>12</b>

Fonte: Autor

A seguir, apresentamos um quadro-síntese trazendo elementos mais específicos sobre estes artigos e periódicos encontrados. Os resumos foram extraídos dos textos originais, com algumas adaptações realizadas por nós para sintetizar melhor a ideia contida em cada um destes.

A partir deste levantamento do Estado da Arte de nosso objeto de pesquisa, percebemos que são poucos os trabalhos realizados até o momento sobre o tema, mas entre estes, destacamos:

A dissertação de Oliveira (2005) defendida na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, apesar de tratar da realidade específica do município de Dourados (MS), tornou-se importante para nossa pesquisa, pois traz um bom referencial teórico sobre o PDE, no qual buscamos suporte para a escrita da contextualização de nosso objeto dentro deste estudo.

A dissertação de Crisóstomo (2007), defendida na Universidade Federal do Piauí, aborda o caso de Teresina (PI) e é importante para nossa pesquisa, pois a conclusão final deste estudo se aproxima com as hipóteses iniciais que temos com relação ao Plano de Desenvolvimento da Educação. O autor constata que este tem o objetivo maior do repasse de recurso financeiro, ou seja, na sua essência está o “planejamento estratégico”, tecnocrático, não internalizado pelos atores educacionais e não relacionado com o Projeto Político Pedagógico das instituições escolares.

A relevância do artigo de Silva e Monteiro (2009) está no embasamento teórico apresentado, embora enfoque especificamente a dimensão “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar” do PAR. Traz questionamentos bastante relevantes para nossa pesquisa no que se refere à titulação, formação e qualificação dos professores. Como nosso intuito não é somente abordar a temática da formação docente, nossa proposta segue original dentro da temática apresentada.

Fonseca e Oliveira (2004) trazem contribuição interessante e pertinente para nossa investigação, qual seja os efeitos nas escolas do PDE e sua relação com o Projeto Político Pedagógico, no âmbito das instituições e sistemas de ensino. Neste trabalho são apresentadas importantes considerações quanto a implantação, expansão e universalização do PDE, no caso específico de Goiás. Não se aproxima de nosso foco específico, pois nosso objetivo é abordar fundamentalmente o instrumento PAR, o qual nem é citado neste estudo.

Ferreira e Novaes (2010) discutem e contextualizam a prática do planejamento no Brasil. Este estudo traz uma boa crítica ao PDE, configurando-o como um Plano como o PDE que se sobrepõe ao Plano Nacional de Educação, sendo que na visão das autoras não pode ser considerado um plano, pois não se constituiu em processo, elaborado a partir da realidade e debatido com a sociedade civil e aprovado pelo Congresso Nacional, na forma da Lei. Embora as autoras não citem o PAR, fazemos um diálogo e apropriação de seu trabalho especificamente com a fundamentação teórica que apresentam.

Adrião e Garcia (2008) focalizam o fator da responsabilização que traz o PDE e o PAR quanto a promoção da melhoria da qualidade da educação, trazendo esta aos gestores municipais, onde através do convênio firmado, responsabilizam-se pelo alcance das metas estabelecidas pelo âmbito federal. Esta “trama” relacionada nesta pesquisa poderá servir como pano de fundo para justificativa de nosso estudo. De fato, o que pretendemos é argumentar o oposto, considerando a desresponsabilização do Estado (instância Federal) frente ao problema da educação, delegando aos entes federados responsabilidades que caberiam a si.

Pois há tempos que a educação esta passando por uma crise e nada o governo federal vinha fazendo para auxiliar Estados e Municípios em modificar esta realidade. E o regime de colaboração, como ficava? Atualmente através desta sistemática de planejamento estratégico como o PAR a instância federal se “responsabiliza”, mas impondo condicionalidades e fazendo valer seu projeto político.

Sousa (2011), mesmo apresentando um resultado parcial, investiga o PAR como um instrumento de assistência técnica e financeira do MEC para os entes federativos. Para o autor, o PAR não permite ser um instrumento de planejamento da educação, seja para estados ou municípios, mas apenas um instrumento de planejamento da rede de ensino, e instrumento de controle do MEC, com forte viés gerencial e regulatório. Nossa investigação tem a intenção de tomar o PAR como um instrumento de planejamento das ações da gestão municipal da rede de ensino. Portanto nosso estudo já parte do pressuposto deste autor. As constatações dele são como ponto de partida, ademais pretende-se que nossa investigação seja um estudo comparativo entre dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Mendes (2011) analisa o PAR na perspectiva de avaliar se este proporciona elementos de construção e efetivação do regime de colaboração entre os entes federados como preconiza a legislação brasileira. A autora conclui que o PAR, como foi formulado e vem sendo implementado, não atua como fator que possibilita a colaboração, pois para isso é necessário mais que ações focalizadas no investimento de recursos técnicos e financeiros da União nos governos subnacionais. Para ela o que ocorre com o PAR é a mera coordenação de ações por parte da União com Estados e Municípios e não um regime de colaboração. Constatação relevante a nossa pesquisa, mas diferente de nossa intenção neste estudo que será apresentado, pois nossa intenção é problematizar o sentido da adesão ao Compromisso Todos Pela Educação e verificar as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal no planejamento e na efetivação das ações do PAR.

Bello (2011) analisa uma das dimensões do PAR desenvolvidas pelo MEC (infraestrutura física e recursos pedagógicos) na promoção da melhoria dos índices da educação básica. Analisa, ainda, os efeitos desse Plano sobre os sistemas públicos de ensino que a ele aderiram. Nessa análise, foram levantados dados referentes ao preenchimento desse instrumento pelos municípios paulistas, ao trabalho de orientação realizado pelos técnicos do MEC e aos indicadores educacionais alcançados pelos sistemas de ensino envolvidos. Mediante os dados obtidos, a autora constata que o MEC instaurou, com relativo sucesso, uma nova forma de regulação sobre as redes de ensino do país. Podemos nos valer deste pressuposto, mas o que queremos é verificar o caso da gestão municipal, especificamente de dois municípios do RS, frente as ações do PAR. Ademais, está demonstrada a força regulatória da adesão ao Compromisso Todos pela Educação, mas nossa intenção é verificar as condições de implementação do PAR e as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal durante o período de execução das ações do PAR.

Rodrigues, Araújo e Sousa (2011) apresentam um estudo do PAR de quatro municípios do Sertão Paraibano, destacando a Dimensão “Gestão Educacional”, mais especificamente. Os estudos situam o PAR em uma linha de continuidade das políticas educacionais consoantes com o processo de reforma do Estado, assim como, caracteriza-o como estratégia do Governo Federal, para formar consensos em torno da sua política educacional. Interessante constatação, entretanto não se aproxima de nossa intenção investigativa, apenas nos dá subsídios para compreender de forma histórica, a origem e evolução de algumas políticas educacionais já implementadas no Brasil.

Corrêa (2011) investiga o caso específico da implementação e ampliação da instauração das Salas de Recursos Multifuncionais com o apoio técnico do MEC, por meio do PAR da rede municipal de Campo Grande (MS). A pesquisa encontra-se em andamento, sem conclusões precisas. Não tem aproximação com nosso estudo, pelas especificidades abordadas.

Batista (2011) apresenta a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Brasil com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo de 3,8 e aponta, analisa e interpreta indicadores de gestão democrática no PAR de municípios do Rio Grande do Sul. Esta pesquisa traz um estudo bem interessante no caso do RS, mas diferente de nossa proposta de investigação, inclusive por focar um único eixo temático do PAR.

Portanto, diante da apresentação destes estudos já realizados sobre o PAR, nossa pesquisa torna-se relevante porque ainda não foram feitas observações e verificações quanto a implementação do PAR em estudo comparativo entre municípios, muito menos no caso específico do Estado do Rio Grande do Sul, considerando municípios de médio porte<sup>5</sup>, sendo São Leopoldo um município com 214.210 habitantes, e com uma área de 103 km<sup>2</sup> e Novo Hamburgo com 239.051 habitantes e com uma área de 224 Km<sup>2</sup>. Percebemos pouca atenção em constatar as dificuldades da gestão municipal no planejamento e na efetivação das ações do PAR.

---

<sup>5</sup> Os municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo são considerados de médio porte de acordo com os dados do IBGE/Censo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=431340>>. Acesso em: 05 jan. 2012.

## 5 O PDE E O PAR

O PDE foi lançado, simultaneamente pela promulgação do Decreto nº 6094/2007<sup>6</sup>, dispendo sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, considerado como “carro chefe do PDE” (SAVIANI, 2007, p.3), que tem como principal objetivo melhorar a qualidade da educação brasileira. Este plano inicialmente foi apresentado como um plano executivo, para o cumprimento das cinco metas a serem cumpridas até 7 de setembro de 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil. Para tanto se faz necessária a mobilização em regime de colaboração entre União Federal, Distrito Federal, Estados e Municípios em torno das metas: 1- Toda criança e jovem de 4 a 17 anos estará na escola; 2 - Toda criança de 8 anos saberá ler e escrever; 3 - Todo aluno aprenderá o que é apropriado para sua série; 4 - Todos os alunos vão concluir o Ensino Fundamental e o Médio; 5 - O investimento na educação básica será garantido e bem gerido.

De acordo com o Decreto nº 6094/ 2007, “o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação é a conjugação dos esforços de todos os entes federados atuando em regime de colaboração, junto às famílias e comunidade. A participação da União no Compromisso será através do incentivo e apoio à implementação de 28 diretrizes que apontam para a ampliação do acesso e permanência dos estudantes na escola, combatendo a evasão e a repetência, através do acompanhamento e da avaliação periódicos, com a participação de conselhos de educação, numa gestão participativa e articulada”. Para auxiliar na execução destas diretrizes existem muitos programas<sup>7</sup> do Governo Federal que tem o objetivo de facilitar a incorporação destas no cotidiano da escola.

De acordo com o art. 3º do mesmo Decreto, a qualidade da educação será constatada com base no IDEB, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos estudantes, constantes do censo escolar,

---

<sup>6</sup> O Decreto nº 6094/ 2007 dispõe sobre a implementação do Compromisso Todos pela Educação, em regime de colaboração dos entes federados, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

<sup>7</sup> O guia de programas encontra-se a disposição. Disponível em: <<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Brazil/BrazilGuiadosProgramasdoMEC.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2012.

SAEB e da Prova Brasil. Portanto, o IDEB é considerado o indicador objetivo para verificar o cumprimento ou não das metas fixadas no termo de “adesão” ao Compromisso Todos Pela Educação.

A “adesão” acontece por meio de um termo de responsabilidade, assinado pelos Governantes Estaduais ou Municipais, pelo qual se comprometem a melhorar a qualidade através do cumprimento das metas e evoluir o resultado do IDEB dentro do prazo delimitado. O apoio do MEC que envolve assistência técnica e/ou financeira, é orientado de acordo com os eixos de ação expressos nos programas educacionais do Plano Plurianual da União, baseados em quatro dimensões: 1- Gestão Educacional; 2 – Formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; 3 – Recursos Pedagógicos; 4 – Infra-estrutura física. Para receber o apoio é necessário um Plano de Ações Articuladas – PAR. O PAR, portanto, visa o cumprimento das metas do Compromisso Todos Pela Educação. Para a construção do PAR faz-se necessário um diagnóstico da educação básica do sistema local. Uma equipe técnica do MEC pode participar deste diagnóstico prestando assistência, a fim de identificar as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema. São requisitos para a aceleração do convênio ou termo de cooperação a formalização através de um termo padrão digitalizado e o firmamento do compromisso na realização da Prova Brasil.

Esta adesão dita no decreto como voluntária acaba se tornando uma possibilidade de obtenção de recursos financeiros para o município, mas na qual este assume a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação, medida através do teste padronizado pelo INEP. Ora, como se a qualidade pudesse ser medida, através de um teste, de uma prova. Como legado desta imposição poderá ocorrer o impedimento do diálogo relativo à educação de seres humanos, centrando-se apenas os esforços no desempenho acadêmico, em elementos quantitativos e não qualitativos da educação. O Decreto nº 6094/ 2007 ainda cita em seu artigo 5º, parágrafo terceiro que “o Município que não preencher as condições técnicas para realização da Prova Brasil será objeto de programa especial de estabelecimento e monitoramento das metas.” A que condições técnicas se refere o decreto? Fica a lacuna no ato da adesão e mais uma vez o texto impõe

condicionalidades e fixa metas, responsabilizando os gestores por qualquer problema que venha acontecer no impedimento da realização da avaliação externa.

O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação do cumprimento e portanto das ações fixadas no PAR será realizado com base em relatórios dentro do próprio SIMEC, e quando necessárias visitas da equipe técnica do MEC.

As ações do PAR tem o período de quatro anos para serem implementadas pelos municípios. O convênio pode ser prorrogado por igual ou inferior período, no caso da não efetivação das ações.

Para o MEC, a realização do diagnóstico, bem como a elaboração do PAR é de caráter participativo, realizado por uma Equipe Local, constituída pelo Dirigente Municipal de Educação<sup>8</sup>, técnicos da secretaria municipal de educação, representante dos diretores de escola, representante dos professores da zona urbana, representante dos professores da zona rural, representante dos coordenadores ou supervisores escolares, representante do quadro técnico-administrativo das escolas, representante dos Conselhos Escolares, representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver). O objetivo é promover uma análise compartilhada da situação educacional na rede municipal.

Em tese, mesmo representando os principais segmentos da educação local, essa equipe não pode garantir representatividade pedagógica e democrática para um planejamento consistente da educação no âmbito local. As pessoas que participam dos trabalhos são geralmente “convocadas” para participarem da elaboração do PAR e não dispõem de conhecimentos prévios da proposta do Plano. Dessa forma, num curto espaço de tempo qual se desenvolve esta atividade, o trabalho se resume ao mero preenchimento de dados.

---

<sup>8</sup> Dirigente Municipal de Educação é o mesmo que Secretário Municipal de Educação, este termo aparece nos documentos oficiais do PAR.

Cada Município que adere<sup>9</sup> ao PAR, necessita de um Comitê Local do Compromisso Todos pela Educação, que tem um papel mobilizador, sendo sua composição ampliada para além das organizações educacionais, com a participação do Ministério Público, dos sindicatos, da Câmara Municipal, das associações de moradores, das ONG's, dos Conselhos, das igrejas, e da população em geral. Caso exista Conselho Municipal de Educação no município, este papel poderá ser atribuído a ele. O Comitê Local poderá exercer o acompanhamento e avaliação das ações.

A ideia do Comitê Local, passa pelo objetivo de divulgar para outros segmentos da sociedade as ações realizadas para apreciação e avaliação do processo. Mas de nada adianta outros segmentos estarem cientes da situação do PAR e as escolas, as equipes diretivas, a comunidade escolar estar alienada de todo o objetivo, de toda construção e do sentido deste plano para a melhoria da qualidade da educação na rede de ensino. A participação do Conselho Municipal de Educação é muito importante, não apenas na fase de acompanhamento e avaliação, mas também durante o processo de realização do diagnóstico da realidade da rede.

O PAR, portanto, apresenta-se como um mecanismo que avalia, diagnostica os problemas educacionais e determina quais ações devem ser realizadas para qualificar a educação da rede de ensino.

---

<sup>9</sup> Vale pensar no sentido desta adesão as disparidades regionais oriundas da carência de investimentos na área social que garantam os direitos básicos previstos constitucionalmente. No bojo desta desigualdade, o direito e a luta por uma educação de qualidade são desafios permanentes. Muitos fatores causam a inexistência desses direitos em sentido pleno, entre eles: a falta de recursos, o uso indevido, a má distribuição e aplicação destes, a gestão pública ineficiente, a falta de planejamento, a corrupção, e o clientelismo.

## 6 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO EDUCACIONAL

O PAR (2008- 2011), foco de nosso estudo, apresenta cinquenta e dois indicadores. Na etapa do diagnóstico, a coleta de informações e o seu detalhamento deverão ser obtidos a partir da discussão conjunta entre os membros da Equipe Local (já descrita no capítulo anterior). Os instrumentos necessários para subsidiar a realização dos trabalhos estão disponíveis na web<sup>10</sup>. Neste constam informações pré-qualificadas sobre a rede de ensino, com Indicadores Demográficos e Educacionais, orientações gerais com um passo a passo sobre a utilização do SIMEC e ainda um guia prático, com ações de assistência técnica e/ou financeira do MEC que poderão ser solicitadas pelos municípios em seus respectivos planos.

Num primeiro momento o Dirigente Municipal de Educação deve realizar seu cadastro no sistema, para propiciar o acesso ao PAR do seu município, não apenas para a elaboração, mas para posterior acompanhamento e monitoramento da execução das ações do Plano. Além do Dirigente Municipal de Educação, o município poderá solicitar cadastro para o prefeito Municipal e para uma pessoa indicada pelo Dirigente Municipal de Educação, pois são liberadas, no máximo três senhas para cada município.

O cadastro solicita ainda dados da Prefeitura Municipal, do Próprio Prefeito, da Secretaria Municipal de Educação, da Equipe Local e do Comitê Local. Como informações pré-qualificadas, nos Indicadores Demográficos e Educacionais são apresentadas tabelas, com dados disponibilizados pelo município, através do Educacenso<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 04 jan. 2012.

<sup>11</sup> O Educacenso é uma ferramenta digital que permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. Todo o levantamento é feito pela internet. A partir dos dados do Educacenso, é calculado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e planejada a distribuição de recursos para alimentação, transporte escolar e livros didáticos, entre outros.

No item “Questões Pontuais” o município deve informar sobre aspectos que são de grande relevância na construção da qualidade do ensino. Entre estes, aparecem presença de Sistema Municipal de Ensino, Conselho Municipal de Educação, Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação, Conselhos Escolares, Critérios para Escolha de Diretor Escolar, Plano de Carreira para Magistério e Profissionais de Serviço em Educação, Avaliações Educacionais, Provinha Brasil, Pré-escolas, Educação de Jovens e Adultos, entre outros. Aqui percebe-se alguns critérios que apontam para Indicadores de Gestão Democrática, que entre estes aparecem a existência de Conselhos Escolares, de critérios para a escolha de diretores de escola, a presença de Conselho Municipal de Educação, também se há Plano Municipal de Educação. Estes critérios envolvem a participação coletiva na gestão da rede, valorizam o pluralismo de ideias e apontam para o tipo de gestão que vem sendo desenvolvida no município.

O instrumento para diagnóstico está estruturado em quatro grandes dimensões:

1 - Gestão Educacional;

2 - Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;

3 - Práticas Pedagógicas e Avaliação;

4 - Infra-estrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Na tabela a seguir demonstramos a Correspondência da Dimensão 1, “Gestão Educacional”, que apresenta cinco áreas e vinte indicadores.

Quadro 2: Indicadores da Dimensão 1 do PAR – Gestão educacional

Dimensão 1. Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	Existência de Conselhos Escolares (CE).
	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação.
	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
	Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola.
	Critérios para escolha da direção escolar.
	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE).
	Plano de carreira para o magistério.
	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
	Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar.
2. Desenvolvimento da Educação Básica: Ações que Visem a sua Universalização, à Melhoria das Condições de Qualidade da Educação, Assegurando a Equidade nas Condições de Acesso e Permanência e Conclusão na Idade Adequada	Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos.
	Existência de atividades no contraturno.
	Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
3. Comunicação com a Sociedade	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares.
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas.
	Relação com a comunidade/ promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.
	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
4. Suficiência e Estabilidade da Equipe Escolar	Quantidade de professores suficiente.
	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.
5. Gestão de Finanças	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação.
	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb.
<b>Total de Indicadores da Dimensão</b>	<b>20</b>

Fonte: Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual\\_passo\\_a\\_passo\\_17\\_nov\\_2008.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual_passo_a_passo_17_nov_2008.pdf)>

Correspondente a Dimensão 2, denominada “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar”, apresentamos as cinco áreas e os dez indicadores que a constituem e corresponde a Dimensão 3, “Práticas Pedagógicas e Avaliação”, mostramos as duas áreas e os oito indicadores desta:

Quadro 3: Indicadores da Dimensão 2 do PAR – Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e Apoio Escolar

Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	
Áreas	Indicadores
1. Formação Inicial de Professores da Educação Básica	Qualificação dos professores que atuam nas creches.
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola.
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental.
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental.
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e Matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e Matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental.
3. Formação de Professores da Educação Básica para Atuação em Educação Especial, Escolas do Campo, Comunidades Quilombolas ou Indígenas	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.
4. Formação Inicial e Continuada de Professores da Educação Básica para Cumprimento da Lei 10.639/03	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores que visem à implementação da Lei 10.639 de 9 de janeiro de 2003
5. Formação do Profissional de Serviços e Apoio Escolar	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.
<b>Total de Indicadores da Dimensão</b>	<b>10</b>

Fonte: Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual\\_passo\\_a\\_passo\\_17\\_nov\\_2008.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual_passo_a_passo_17_nov_2008.pdf)>

Quadro 4: Indicadores da Dimensão 3 do PAR – Práticas Pedagógica e Avaliação

Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e Organização das Práticas Pedagógicas	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas.
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar.
	Existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno.
2. Avaliação da Aprendizagem dos Alunos e Tempo para Assistência Individual/Coletiva aos Alunos que Apresentam Dificuldade de Aprendizagem	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos.
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
	Formas de registro da frequência.
	Política específica de correção de fluxo.
<b>Total de Indicadores da Dimensão</b>	<b>08</b>

Fonte: Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual\\_passo\\_a\\_passo\\_17\\_nov\\_2008.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual_passo_a_passo_17_nov_2008.pdf)>

A Dimensão 4, “Infraestrutura e Recursos Pedagógicos”, é constituída por quatro áreas e vinte e dois, que apresentamos a seguir:

Quadro 5: Indicadores da Dimensão 4 do PAR – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

Dimensão 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	
Áreas	Indicadores
1. Instalações Físicas Gerais	Biblioteca: instalações e espaço físico.
	Existência e funcionalidade de laboratórios (Informática e Ciências).
	Existência e conservação de quadra de esportes.
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório.
	Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário.
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física.
	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos.
2. Integração e Expansão do Uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
	Existência de recursos audiovisuais.
3. Recursos Pedagógicos para o Desenvolvimento de Práticas Pedagógicas que Considerem a Diversidade das Demandas Educacionais	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico.
	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos).
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos.
	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.
	Confecção de materiais didáticos diversos.
<b>Total de Indicadores da Dimensão</b>	<b>14</b>

Fonte: Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual\\_passo\\_a\\_passo\\_17\\_nov\\_2008.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual_passo_a_passo_17_nov_2008.pdf)>

Como foi apresentado, cada uma das dimensões é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos, os quais são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, na metodologia adotada. Todos os indicadores propostos são pontuados segundo critérios cuja descrição corresponde a quatro níveis:

Critério de pontuação 4: a descrição aponta para uma situação positiva, portanto, não são necessárias ações imediatas.

Critério de pontuação 3: a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos do que negativos, não carecendo de ações imediatas. Entende-se que o município desenvolve parcialmente ações que favoreçam o desempenho do indicador.

Critério de pontuação 2: a descrição aponta para uma situação insuficiente, com aspectos negativos sobrepondo aos positivos, necessitando ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico ou financeiro do MEC.

Critério de pontuação 1: a descrição aponta para uma situação crítica, onde não existem aspectos positivos. Necessita ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico ou financeiro do MEC.

Para cada indicador pontuado com 2 ou 1 será cadastrada uma ação e, para cada ação, subações selecionadas pela equipe técnica local. A exemplo segue a figura:

Figura 1: Indicadores Qualitativos



Fonte: Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>

Os quatro níveis de descrição dos critérios de pontuação estabelecem, de uma forma detalhada, quais as situações possíveis com relação a cada indicador. Segundo o Manual Orientações Gerais para Elaboração do PAR dos municípios: “O juízo de valor para estabelecer a pontuação deve ser construído com base em dados e informações fidedignos, a partir das fontes disponíveis”, que pode ser através da documentação com levantamento de evidências concretas, como, por exemplo, os Indicadores Demográficos e Educacionais – IDE ou o LSE (Levantamento da Situação Escolar), que é um instrumento de coleta de informações das escolas de ensino fundamental para subsidiar o planejamento da rede física escolar. O LSE tem o objetivo de identificar as condições físicas dos prédios escolares e a disponibilidade de mobiliário, equipamento e material didático e escolar existentes, bem como verificar a situação das escolas frente aos padrões mínimos de funcionamento e informações de caráter qualitativo (que podem ser resultado de discussões da equipe local).

Os critérios e indicadores apontados nesta avaliação não devem ser entendidos como inflexíveis, sendo que qualquer objeto educacional em avaliação existe num mundo de juízos de valor muitas vezes conflitantes. Portanto, a execução de uma avaliação diagnóstica como esta exige dos avaliadores uma análise equilibrada, sensata e voltada para o reconhecimento da realidade local. A pontuação atribuída neste diagnóstico a cada indicador, precisa ser devidamente justificada. No resultado final para gerar o PAR apresenta-se a demanda potencial, que diz respeito ao quantitativo necessário ao município para atingir a pontuação ideal, estabelecida para aquele item.

Concluída a etapa do diagnóstico, a equipe poderá elaborar o Plano de Ações Articuladas. De acordo com a pontuação atribuída aos indicadores, o sistema irá gerar automaticamente as ações e subações a serem cadastradas pelo município para comporem o seu PAR. Cabe salientar que ocorre, portanto, uma padronização de critérios a ser avaliados, logo, o processo torna-se reduzido, submetido aos interesses e objetivos de quem construiu o próprio instrumento de diagnóstico.

Retomamos neste ponto a questão da adesão voluntária, que poderia ser chamada de compulsória, afinal o que ocorre é sua quase determinação política, sua quase ingerência na capacidade de autonomia dos entes federados, pois os municípios carentes de recursos financeiros acabam tendo que aderir para poder dispor de mais recursos com a intenção de tentar melhorar a realidade da educação local. Sabe-se que para poder qualificar o atendimento aos alunos faz-se necessário recursos, equipamentos que através desta adesão podem estar sendo recebidos do governo federal nas escolas da rede municipal.

## 7 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia utilizada é a análise do documento digital PAR – Plano de Ações Articuladas, dos municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo, localizados na Região do Vale do Rio dos Sinos, no Rio Grande do Sul, realizando um acompanhamento destes a partir do ano de 2010 até 2011, bem como da documentação que o institui.

Realizamos consultas à legislação, decretos e normas complementares federais, pertinentes à implementação do PAR, bem como entrevista semi estruturada com o responsável pelo seu monitoramento nos municípios, para coletar maiores informações sobre o histórico de sua implantação, que foram aplicadas conforme o avanço da leitura do material dos arquivos digitais e as dúvidas que surgiram durante a investigação.

Entrevistamos os Dirigentes Educacionais Municipais, pois estes que respondem pelas ações e assinam o PAR junto aos Prefeitos Municipais, a fim de colher depoimentos e impressões sobre o modo como as Secretarias Municipais de Educação percebem as ações do PAR e para procurar entender a visão dos gestores a respeito deste tipo de planejamento.

A análise do material coletado foi realizada com base nas etapas que o compõem: adesão, diagnóstico e plano de ações articuladas, com o objetivo de verificar a forma de planejamento das ações por parte da Gestão Municipal, como foi este processo desde o seu diagnóstico, e qual é a avaliação dos gestores frente ao PAR, em seus objetivos e finalidades.

Após, fizemos uma síntese interpretativa articulando o PAR como política educacional, relacionando-o com o momento histórico-político atual, procurando identificar os processos de planejamento, se este ocorreu com elementos democráticos e se houve participação coletiva nas decisões das ações a serem efetivadas.

## 8 DEFININDO OS MUNICÍPIOS A SEREM ESTUDADOS NA PESQUISA

Realizamos uma busca no site <http://www.famurs.com.br/amvrs> para investigar quais municípios constituem a AMVRS – Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos. Observamos que doze fazem parte desta associação, sendo estes: Araricá, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Lindolfo Collor, Morro Reuter, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Presidente Lucena, São Leopoldo e Sapiranga.

Figura 2: Municípios estudados



Fonte: Disponível em: <<http://ww2.famurs.com.br/amvrs>>

Na tabela a seguir, apresentamos os dados coletados que nos auxiliaram na definição de dois municípios com indicadores que mais se aproximam para realizar nosso estudo.

Quadro 6: Indicadores das redes municipais de ensino dos municípios que constituem a “Associação dos Municípios da região do Vale dos Sinos” - AMRVS

INDICADORES DAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DOS MUNICÍPIOS QUE CONSTITUEM A “ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO VALE DOS SINOS” - AMRVS												
	Araricá	Campo Bom	Dois Irmãos	Estância Velha	Ivoti	Lindolfo Collor	Morro Reuter	Nova Hartz	Novo Hamburgo	Presidente Lucena	São Leopoldo	Sapiranga
Matrículas nas séries iniciais do Ens. Fundamental na rede municipal	467	3961	1261	2416	987	347	282	1210	15 464	119	12 257	4864
IDEB/2009 rede Municipal Séries Iniciais	4.6	5.8	5.5	5.2	6.0	5.5	5.4	5.0	4.8	—	4.7	5.6
Resultado Prova Brasil / 2009	Matemática 212.14 L. Portuguesa 185.63	Matemática 233.30 L. Portuguesa 201.82	Matemática 226.88 L. Portuguesa 204.34	Matemática 212.67 L. Portuguesa 193.83	Matemática 236.77 L. Portuguesa 208.08	Matemática 225.78 L. Portuguesa 208.43	Matemática 210.08 L. Portuguesa 198.23	Matemática 214.71 L. Portuguesa 192.47	Matemática 206.75 L. Portuguesa 187.56	Matemática - L. Portuguesa -	Matemática 208.90 L. Portuguesa 187.27	Matemática 230.83L. L. Portuguesa 202.59
Número de Escolas de Ens. Fund. da Rede Municipal	3	19	9	12	9	3	7	7	56	3	35	20
Funções Docentes												
C/Licenciatura⇨	4	74	65	59	39	11	13	29	331	7	372	95
C/Graduação⇨	-	3	-	6	-	-	-	-	30	-	26	1
C/Ens. Médio⇨	13	21	1	5	7	1	1	11	32	-	8	13
C/Normal/Magistério⇨	29	102	36	76	32	11	10	11	409	3	353	180
S/Ens. Médio⇨	-	-	-	-	-	-	-	1	4	-	-	1
TOTAL⇨	46	200	102	146	78	23	24	52	806	10	759	290
Média de alunos por turma	17.3	24.8	20.3	21.9	20.5	18.5	20.6	21.1	23.7	14.1	24	23.5
Nº de habitantes do município EM 2010**	4.864	60.081	27.572	42.589	19.877	5.229	5.680	18.346	239.051	2.485	214.210	75.020

Fonte: Dados retirados do site <http://ide.mec.gov.br/2011/municipios/relatorio/coibge>, em 20/06/2011 e Dados retirados do site [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_rio\\_grande\\_do\\_sul.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_rio_grande_do_sul.pdf) em 05/01/2012.

Para a seleção dos municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo, utilizamos como aspectos mais relevantes o tamanho da rede de ensino, o número de alunos matriculados que as redes atendem, o número de escolas que estas possuem, os resultados obtidos na Prova Brasil em 2009, o IDEB da rede municipal de 2009, a formação dos professores para atuar na educação e a média de alunos atendidos por turma. Então chegamos a conclusão de que seria pertinente realizar nossa pesquisa com os municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo, pois são os municípios que mais alunos atendem, os que possuem maior número de docentes, ambos com sistema municipal de ensino, e que ainda possuem na linha da gestão um enfoque democrático<sup>12</sup>, segundo pesquisa realizada no site das Prefeituras Municipais. Os resultados do IDEB e da Prova Brasil destes, se aproximam bastante. Assim sendo, os dados quantitativos foram os indicadores que mais se aproximaram entre os municípios da AMVRS:

Quadro 7: Indicadores dos Municípios escolhidos para o Estudo

<b>INDICADORES</b>	<b>SÃO LEOPOLDO</b>	<b>NOVO HAMBURGO</b>
Matrículas nas séries iniciais do Ens. Fundamental na rede municipal	12 257	15 464
IDEB/ 2009 rede municipal	4.7	4.8
Resultado Prova Brasil / 2009	Língua Portuguesa⇒ 187.27 Matemática⇒ 208.90	Língua Portuguesa⇒187.56 Matemática⇒ 206.75
Número de Escolas da Rede Municipal	35	56
Funções Docentes nas séries iniciais do Ensino Fundamental	Com Licenciatura⇒ 372 Com Graduação⇒26 Com Ens. Médio⇒8 Com Normal/ Magistério⇒ 353 TOTAL⇒ 759	Com Licenciatura⇒331 Com Graduação⇒30 Com Ens. Médio⇒ 32 Com Normal/ Magistério⇒ 409 TOTAL⇒ 806
Média de alunos por turma	24	24.8
Média de horas/aula diária	4h	4h

Fonte: Autor

<sup>12</sup> A atual administração de São Leopoldo é do PT, que vem desempenhando o segundo mandato, desde 2005 no governo. Novo Hamburgo está sendo atualmente administrada pelo PT, em primeiro mandato iniciado em 2009. O lema das duas administrações é “Administração Popular”, que submete a ideia de democrática, coletiva e para todos.

Figura 3: Novo Hamburgo e São Leopoldo



Fonte: Disponível em: <<http://www.google.com.br/maps>>

Verificamos que apesar de Novo Hamburgo ter maior número de alunos matriculados na rede municipal, os resultados obtidos na Prova Brasil, realizada com a 4ª série/ 5º ano em 2009 se aproximam muito, assim como o IDEB obtido por São Leopoldo.

É importante ressaltar que a diferença entre estes no número de matrículas dá-se, também, pelo fato de Novo Hamburgo ter sete escolas rurais, enquanto São Leopoldo, apenas uma. Quanto ao número de escolas, este fator também se torna importante para justificar que Novo Hamburgo tenha mais, pois é realidade que escolas rurais são menores, tendo menos alunos.

Assim analisando os indicadores das Funções Docentes, os resultados mais uma vez se parecem, com exceção de que Novo Hamburgo possui mais docentes em atividade com Ensino Médio em sua formação. Em compensação, este município acaba atendendo um pouco mais de alunos por turma com relação a São Leopoldo.

São Leopoldo vem sendo administrada desde 2005 pelo mesmo prefeito, com algumas alterações na equipe administrativa. Na Secretaria de Educação houve alteração de Dirigente Municipal em 2010, sendo que a atual Dirigente era Diretora

Pedagógica da Secretaria até então, portanto mudou o papel desempenhado por ela, mas a atuação seguiu na proposta de governo, com a mesma ideologia administrativa/partidária na composição.

Em Novo Hamburgo a situação política era outra: o governo era até 2005 de partido de direita, oposto ao que está no poder atualmente. Portanto ocorreram sérias mudanças nas concepções administrativas, e nas equipes que trabalham na Secretaria de Educação. Este fator é determinante para o planejamento e a efetivação do PAR, pois mudanças geram necessidade de apropriação, variáveis na interpretação e rearticulação com os pares.

Com a definição dos municípios a serem investigados, passamos a olhar com mais atenção os Planos de Ações Articuladas destes de modo a buscar o relatório público *on line* destes municípios, a agendar entrevistas semi-estruturadas com os responsáveis pelo monitoramento das ações de cada um destes e entrevistas com os Dirigentes Municipais de Educação, a fim de verificar as dificuldades encontradas e ações de planejamento realizadas entre 2008 e 2011 em redes municipais de municípios de médio porte. Os escolhidos são os maiores da AMVRS. Os dados obtidos nas entrevistas serão trabalhados como do “Município A” e do “Município B”, sem identificá-los nominalmente.

## 9 O OLHAR DA GESTÃO MUNICIPAL SOBRE

O capítulo que segue é dividido em três partes, pensado nas fases que compõem o PAR, desde o momento de adesão ao Compromisso Todos Pela Educação, passando pela etapa do Diagnóstico e chegando no Plano de Ações Articuladas propriamente dito. Este trata de identificar através das falas, das narrativas dos entrevistados as dificuldades no planejamento e na efetivação das ações. As informações foram adquiridas através das entrevistas realizadas com um responsável de cada município pelo monitoramento do PAR e com os Dirigentes Municipais de Educação.

### 9.1 A ADESÃO AO COMPROMISSO

A adesão ao Compromisso firmado entre o Município e a União, por intermédio do Ministério da Educação, dá-se pela assinatura do Termo de Cooperação Técnica, que segundo o documento digitalizado *on line* no SIMEC,

condiciona o desenvolvimento das ações, através da disponibilização de materiais, informações técnicas, recursos financeiros e programas que otimizem a execução com eficiência destas ações, devendo ser acompanhadas, monitoradas e avaliadas por ambas as partes acordantes.

A gestão educacional dos municípios concebe a forma como se apresenta esta adesão:

Enfim aderir, a um convite assim bem “voluntário”...risos... porque na verdade a gente percebe que todo financiamento, tudo passa, começa a ser direcionado a partir dessa adesão. Então não tem como o município não aderir ao Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE nacional e todo esse movimento do Todos Pela Educação, no qual tudo isso se insere (Dirigente Municipal de Educação A).

O que acontece, na verdade, é que a proposta do plano ela da uma inovação muito importante na relação das redes, porque como é que acontecia antigamente? Os municípios iam a Brasília, todos os

municípios assim, conforme os seus interesses e tal, e todo mundo colocava no MEC as suas propostas. O MEC ficava também, louco tentando ver o que podia dar e o que não podia dar... e aí muitas vezes o repasse do recurso se dava porque o ministro conhecia o secretário Fulano de Tal, ou porque o deputado tal pediu, ou porque o senador tal pediu, agora, não, é feito um plano (Responsável pelo monitoramento do PAR no Município A).

A maneira como esta adesão é entendida pelos Dirigentes Municipais de Educação é que esta, é quase que imposta, obrigatória para dar a possibilidade do município obter financiamento, conquistar condições físicas, estruturar, equipar as escolas de modo a obter melhores condições de atendimento e tentar garantir o acesso e a permanência dos alunos nas escolas;

A partir dessa adesão, o município então assume o compromisso de elaborar o seu PAR, que é uma estratégia de planejamento da educação municipal, sem sombra de dúvida. Nós aqui no município recebemos a notícia, teve alguns movimentos de formação que eu me lembro junto com a UFRGS, e a UNDIME, que chamaram alguns movimentos muito frágeis, assim, não teve um aprofundamento naquele momento, um detalhamento da elaboração, apenas situar o Todos Pela Educação, situar o PAR dentro desse processo. A questão do planejamento foi passada rapidamente de que ele era constituído pelo diagnóstico, e depois o detalhamento das ações, que a gente tinha que constituir um comitê municipal para dar conta dessa tarefa, que os municípios prioritários iriam ter toda assistência técnica do MEC para elaboração. Mas a gente ficou um pouco aguardando também essa assessoria técnica do Ministério da Educação ou algum momento mais específico no qual a gente recebesse uma orientação técnica do MEC sobre o PAR, sobre a elaboração do PAR (Dirigente Municipal de Educação A).

Este momento de aprofundamento não chegou, portanto, os gestores tiveram que assumir o compromisso e iniciar o processo com muitas dúvidas. Mas com a certeza de que no momento desta adesão assumiriam um compromisso com o governo federal em articular um planejamento de sua rede de ensino:

A gente entendeu que isso era um “caminho sem volta”, que isso ia acontecer enquanto uma estratégia de planejamento dos municípios e do qual todos os municípios no momento da adesão já assumiam o compromisso de elaborar o PAR. No momento que a gente aderiu a gente sabia, só que, naquele momento, como era algo novo, não se tinha a compreensão do que de fato era o PAR, se falava em estratégia de planejamento, mas no que consistia de fato o processo

de elaboração , isso não estava claro. E não houve uma formação que detalhasse isso para nós (Dirigente Municipal de Educação A).

Os entrevistados referem a imposição do PAR, especialmente por sua vinculação com recursos financeiros. Referem também a falta de conhecimento dos mecanismos associados ao PAR, da necessidade de detalhamento do processo de planejamento. Sabe-se que os Municípios encontram grande dificuldade em manter as escolas, equipá-las de acordo com a necessidade dos estudantes e ampliar espaços que são indispensáveis hoje em dia para ofertar um ensino de qualidade.

Isto é uma preocupação que a gente tem sim, porque 25% do orçamento municipal para educação hoje eu já acho que é pouco. Pelas ações que tem na rede, é insuficiente. Sou favorável, acho que o governo federal tem que colocar 10% do PIB na educação, porque se é esta alavanca para a sociedade, e Paulo Freire dizia: “não é ela que transforma, mas sem ela a sociedade não muda.” Se é esta a concepção, é preciso colocar recurso. Acho que não vamos conseguir chegar a 10%, mas se no mínimo a gente chegar a 8,5... 9, já é um avanço. E é preciso, não tem como os municípios arcarem com todo esse investimento, e manutenção destes programas pelos cofres municipais (Dirigente Municipal de Educação A).

A narrativa do Dirigente Municipal de Educação corrobora a afirmação de Mendes (2001):

Um dos atrativos principais para estes gestores assinarem o Compromisso Todos Pela Educação e assim tonarem-se pactuantes deste, foi o condicionamento das transferências voluntárias da União à adesão ao referido Compromisso. Este fator acaba por forçar esta atitude por parte destes gestores, visto que os entes federados estão quase sempre necessitados de mais recursos, principalmente quando estes vêm da União, maior detentora de receita tributária no Brasil (MENDES, 2011, p.11).

O artigo nº 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, refere que a União deve aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público. Porém percebe-se que este valor é insuficiente, desigual e

injusto, afinal Municípios e Estados possuem receitas menores de impostos e têm a obrigatoriedade de investimento maiores que o da União. Este fato vinculado a fala dos Dirigentes Municipais confirma a ideia de que há carência e dificuldades das unidades federativas manterem o saldo nesta conta no bolo orçamentário da educação. Há um conjunto de problemas e necessidades decorrentes e associadas às condições específicas de cada rede, ao lado dos indicadores das quatro dimensões do PAR. O caso dos municípios com inúmeras escolas construídas há muito tempo, (50, 60 anos atrás) evidencia necessidades emergenciais e as vezes imprevistas, que exigem recursos.

O FUNDEB tem também algumas distorções, o custo do aluno da Educação Infantil é inaceitável, porque o custo aluno da Educação Infantil equiparado com o Ensino Médio, isso não é possível... porque o gasto que o município tem é infinitamente superior. Esta é outra correção que deveria ser realizada, para que a gente tivesse no mínimo uma possibilidade de um equilíbrio orçamentário. É difícil, porque muitas vezes tem-se que ver o que é prioritário (Dirigente Municipal de Educação B).

O município tem de fazer uma “ginástica orçamentária” para dar conta dos compromissos e manter em dia as escolas, não desconsiderando as políticas de governo municipais nas quais se comprometem com a população em melhorar a realidade das escolas:

Por exemplo, as obras do OP, nós temos demandas tiradas nas assembléias do OP e todas elas retornam para a educação, mas não existe uma verba na Secretaria do OP para dar conta das demandas da educação. As demandas vem todas para educação para serem inseridas no nosso orçamento e aí tem que cruzar as demandas institucionais com as do orçamento. O que é uma ginástica, porque se tem uma escola com o telhado quebrado, pois nós temos escolas aí com 50, 60 anos de vida, eu não posso deixar de arrumar o telhado e construir um auditório ou construir uma sala a mais ou fazer outra melhoria. Entre fazer uma manutenção que para mim é emergencial e construir... [...] e fora as demandas que surgem de imprevisto, pois estamos numa nova era climática, onde as chuvas tem sido torrenciais, nossos telhados e nossas calhas não foram preparados para um volume de água tão intenso. Isto requer o repensar. Há alagamentos em algumas escolas ao chover muito forte. E por isso a gente parou de ampliar os anos finais, que é uma outra política que a gente tinha em mente, de certa de forma é difícil conceber a escola não sendo de ensino fundamental completo, porque o ideal que fosse, mas tivemos que parar por três questões:

1º porque verificamos um chamamento muito grande de professores das séries finais, e, portanto nossa folha deu um salto; 2º que percebemos que na medida em que o município avançava nas séries finais, o Estado retraía o atendimento, então o regime de colaboração já não estava mais tão colaborativo; 3º a necessidade de ampliar o atendimento na Educação Infantil, que é nossa prioridade. Nós precisamos concentrar o recurso possível nesta demanda pois o Estado não vai dividir com a gente (Dirigente Municipal de Educação A).

Pela fala dos gestores o regime de colaboração não é considerado tão colaborativo como deveria. Este mais uma vez, fica apenas no papel, porque na prática a realidade é bem diferente da apresentada na lei e nos discursos políticos do governo federal. O artigo de Mendes (2011) explicita esta ideia:

Em ações como o PAR, em que a União exerce o papel de coordenação e fiscalização de metas, deturpa-se o sentido do regime de colaboração, que pressupõe ações articuladas entre a União e os entes subnacionais. O que ocorre por meio do PAR, apesar de ter em sua nomenclatura o termo “ações articuladas” está longe de ser colaboração de fato, atende apenas aos mesmos pressupostos que têm marcado as políticas sociais brasileiras, ou seja, descentralização pela via da desconcentração em que os Estados e municípios assumem apenas função executora de serviços (MENDES, 2011, p.11).

O regime de colaboração é questionado pelo Dirigente Municipal de Educação entrevistado, que expõe a relação Estado e Município, onde o conflito de quem deve assumir em maior proporção a responsabilidade quanto ao Ensino Fundamental fica em evidência. Este questionamento se amplia também para a relação Município e União, considerando que o PDE (2007) declara que:

Regime de Colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Esta simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido (PDE, 2007, p.10 –1).

Nesta lógica o regime de colaboração deve prever o aumento das transferências de recursos condicionado à elaboração e ao cumprimento de um plano para as redes educacionais que necessitem de apoio técnico e financeiro, ou seja, que exijam ação concentrada onde a qualidade da educação seja mais frágil (PDE, p. 40), referindo-se ao PAR. Mendes (2011) reforça a questão da responsabilização pela efetivação das ações, do compromisso do gestor municipal frente a adesão, afirmando que:

O PAR é um plano que traz como principais pressupostos para sua realização a responsabilização quase que exclusiva do gestor local (estadual/municipal) pelo sucesso/fracasso das ações e metas a se atingir, deixando à União a função de fiscalizar esta atuação (MENDES, 2001, p.11).

Nesta circunstância o PAR parece ser uma opção, “uma saída”, no olhar da gestão municipal, para tentar enfrentar os tantos problemas que se apresentam na esfera da educação e obter recursos de outras fontes que não as municipais. No olhar do Governo Federal - MEC, indica que há uma avaliação negativa do protagonismo municipal. O PAR, entretanto, interfere na autonomia dos municípios e leva a uma responsabilização dos gestores frente a suas ações. O artigo de Adrião e Garcia (2008) enfatiza esta compreensão:

O PAR, por sua vez, parece indicar a falta de condições objetivas para a auto-regulação manifestada pelos municípios brasileiros. Em outras palavras, transparece a dúvida no âmbito do governo federal sobre a capacidade dos municípios brasileiros de responder às demandas educativas decorrentes da ampliação de suas responsabilidades com parte do ensino fundamental, nas modalidades regular e supletivo, e pela totalidade da educação infantil. Em contrapartida, o acompanhamento das ações pelo governo federal induz à responsabilização de gestores locais e, no limite, das próprias unidades escolares, pelo sucesso das ações e melhoria da escola pública, tendo em vista o efeito cascata que a lógica pressupõe (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p.6).

Esta responsabilização da gestão municipal da forma instrumental com a instituição do PAR fere a sua autonomia e tem implicações no atendimento de demandas locais urgentes. A União desempenha o papel de comprometer os

gestores municipais para o alcance das metas estabelecidas pelo poder executivo, oferecendo em contrapartida, recursos financeiros e apoio técnico e assim, reconhecendo a precariedade, a necessidade de maiores investimentos na educação municipal.

## 9.2 O DIAGNÓSTICO DO PAR

A etapa do diagnóstico do PAR aconteceu nos municípios pesquisados entre 2008 e final de 2009. Sem esta etapa não seria assinado o convênio e o Termo de Cooperação Técnica. Para os gestores e equipe das Secretarias Municipais de Educação, esta foi compreendida de maneira diferenciada. A equipe gestora do “Município A” assumiu o governo em 2005 e segue até os dias atuais, portanto acompanhou todo o processo de apresentação da proposta do PAR, da construção de seu diagnóstico e da efetivação das suas ações e subações. O que não ocorreu no “Município B”, em que o governo atual assumiu no início de 2009, portanto todo o processo inicial e de construção do diagnóstico não foi realizado por estes.

A fala de cada gestor evidencia o comprometimento que cada um teve nesta fase e a maneira que compreendeu a proposta do Governo Federal:

Eu acabei começando a puxar um pouco esse debate. Formamos um grupo com a presença do Conselho Municipal, colegas dos diferentes setores da Secretaria, um ou outro representante das equipes diretivas. Convidamos as Secretarias com maior vínculo com a educação, SACIS, Saúde, Conselho Tutelar, enfim fizemos um grupo que a gente pensou que ia elaborar o PAR. Começamos a fazer reuniões, para construir o diagnóstico e aí nos demos conta de como é cansativo, porque precisa fazer esse processo em grande grupo, é uma coisa um pouco complexa, mas fomos indo fazendo todo o diagnóstico e remando contra o tempo. Havia a previsão de que nós deveríamos concluir isso até dezembro. Eu assumi muito sério isso, esse compromisso, então eu estava sempre “cutucando” um pouco para poder estar avançando. Ok, fechamos o diagnóstico, mais ou menos consensuado no grupo e eu me lembro que fiquei eu, a ... e algumas para fechar isso, algumas questões que o povo tinha deliberado e que a gente ia construir ainda algumas argumentações e tal. E nós ficamos de fechar isso e então encaminhar dentro do prazo, naquela semana entre Natal e Ano novo (2009) que eu ia

estar aí e alguns colegas para nos dedicar a fechar o PAR dentro do prazo (Dirigente Municipal de Educação A).

Neste caso fica evidente o esforço da equipe do “Município A” em executar um trabalho coletivo, democrático, com participação de diferentes atores sociais no processo de construção do diagnóstico do PAR. O que não ocorreu no “Município B”, devido a alternância da equipe constitutiva do PAR, ocasionando uma descontinuidade no trabalho.

Em 2008 nem foi conosco. A gente já recebeu este PAR pronto. Aí descobrimos que tinha muita coisa por fazer, muita coisa que deixaram de fazer, vocabulários e má interpretação de coisas [...]. Para mim não foi só falta de entendimento, foi a credibilidade, foi achar que aquilo não dava nada, fizeram por fazer, sabe!?! (Responsável pelo monitoramento do PAR no Município B).

O “Município A” considerou a proposta como uma oportunidade, mas não avaliava a complexidade da tarefa a executar esta etapa, principalmente pela necessidade da participação de tantos atores locais nesta fase do planejamento. Então foram realizando encontros com a equipe local, constituída pelo Conselho Municipal, representantes dos diferentes setores da Secretaria, um ou outro representante das equipes diretivas, representantes das Secretarias com maior vínculo com a educação, como a da Saúde, Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social - SACIS, e Conselho Tutelar. Ao longo do ano de 2008 e de 2009 estes encontros foram sendo realizados, com debates, enfim, com a participação e envolvimento de todos. O Dirigente conta que tiveram dificuldades para articular tantas ideias e formas de pensamento diferenciadas no contexto do diagnóstico, o que decorre do processo participativo adotado.

Relata que na sua boa vontade e humildade, pontuaram questões quanto a Formação Continuada dos Docentes, pois consideraram o Planejamento da rede sobre a temática. Este fato desconsiderou a pontuação necessária para a rede poder ter acesso ao Programa de Formação Nacional. Isto preocupou a gestora, pois não sabia deste critério de pontuação, sendo que apenas 1 ou 2 permitia que o município assumisse a ação na dimensão do PAR. O município teria avaliado como

3, portanto para o sistema ficariam sem condições de poder participar dos cursos, programas de formação de professores a nível nacional.

Este fato fez com que o Dirigente e equipe procurassem a devolução do diagnóstico para uma reformulação. Entraram em contato com os técnicos do MEC e solicitaram que este fosse revisto para melhor organizá-lo. Foi então que se deram conta da grande complexidade e dimensão do diagnóstico do PAR.

Já que não tivemos assessoria técnica, nosso entendimento era outro. E a gente conseguiu que nos devolvessem para reorganizar. E assim, todo o diagnóstico que nós tínhamos feito coletivamente, tivemos que baixar toda a pontuação e aí foi mais algumas semanas em cima do PAR, porque realmente é assim muito trabalhoso. A elaboração do PAR exige uma concentração, ali tinha ações e subações que não é só tu pontuar, mas é que são inúmeras ações, que tem que pensar, analisar, tem que justificar, tem que argumentar, enfim, então não é uma coisa simples (Dirigente Municipal de Educação A).

Esta reorganização foi feita apenas pela Dirigente Municipal de Educação, a Diretora de Informática Educativa e um técnico da Secretaria da área de informática. Eram duas pensantes e uma pessoa com capacidade de digitação rápida para poder dar conta e não deixar passar as ideias verbalizadas.

O plano realizado exigia uma formação para o domínio e compreensão do mecanismo de preenchimento e das implicações e consequências que dele seriam decorrentes. No caso do “Município A” fica evidente, pois quando a equipe responsável percebeu que caíram fora do ponto de corte que avaliavam importante para receber recursos, propuseram-se a reformular sua auto-avaliação. A revisão da auto-avaliação foi motivada pela possibilidade de obtenção de recursos. Assim pode-se questionar a fidedignidade dos dados do diagnóstico.

No “Município B”, contam que ao assumirem o governo não sabiam do PAR. Só foram ter conhecimento, quando pessoas da equipe técnica do MEC começaram a entrar em contato, cobrando ações e prazos. Foi então que constituíram uma equipe da própria Secretaria de Educação para “corrigir”, alterar, algumas questões

pontudas pela outra equipe gestora do município. A responsável pelo monitoramento do PAR do “Município B” relata que ao assumir esta função procurou saber como foi feito:

A Secretária da época, a [Dirigente de Educação Municipal] ela trabalhou com uma técnica da SME, mas ela não teve uma equipe assim, porque ela era muito centralizadora. Ela era de assumir de frente e pelo que me disseram eles pegaram e “entregaram assim” para ler... E nós, quando assumimos, tínhamos coordenador, direção,... para cada dimensão deste PAR a gente pegou alguém que conhecesse. Dividimos o nosso município em quatro regiões e tinha gente que sabia dos problemas... porque mesmo dentro do município, a gente sabe que as realidades não são as mesmas. Então as vezes lá em [Distrito X] não precisa de uma biblioteca, já tem... mas em compensação ali na [Distrito Y] precisa de uma biblioteca e mais salas de leitura e então pra fazer a parte do potencial a gente teve que colocar embasando todas as escolas. Este trabalho eu tenho certeza que foi bom, porque foi um trabalho muito bonito (Responsável pelo monitoramento do PAR no Município B).

Portanto, ambos os municípios tiveram que fazer alterações no diagnóstico, mas as justificativas que os gestores hoje (2011) em exercício atribuem são diferentes. O “Município A” por falta de entendimento, clareza e assessoria do MEC na orientação do trabalho. No “Município B” pela troca de gestão, certo desprezo ou comprometimento da gestão anterior com o plano. O pano de fundo desta inviabilização possivelmente é variado. Ora interferem interesses político-partidários nos quais o município estava inserido na época de construção do diagnóstico do PAR. Ora interfere os elementos da implantação de uma política federal e não a consideração das condições de apropriação dos atores locais, que não tinham conhecimento de toda a estrutura do PAR.

O “Município A”, ao retomar as questões do diagnóstico, tratou de intensificar o planejamento voltando-se ao PAR intensamente e deixando de lado outras questões do trabalho na Secretaria. O Dirigente Municipal de Educação inclusive procurou assessoria de pessoal da UFRGS, que havia realizado este serviço para outros municípios para sanar dúvidas e discutir a possibilidade de efetivação das ações planejadas.

Praticamente hibernamos em cima do PAR. E isso foi uma sugestão da... da UFRGS que disse: “olha, vocês só vão conseguir fechar o PAR se vocês se trancarem numa sala e de preferência ainda levem um colchonete, pra lá... pra dormir no local.” E realmente eu disse pra [Dirigente da Educação Municipal]: “olha, nos esqueçam, porque ou a gente a faz isso ou não consegue”. Então realmente exigiu uma dedicação muito grande e agente procurou fazer da melhor forma. Claro que depois eu não consegui também, eu fui assumindo outras funções e aí o responsável pelo monitoramento na secretaria (Setor de Projetos) é que acabou fazendo mais o monitoramento do PAR. Eu não consegui acompanhar depois todo o processo (Dirigente Municipal de Educação A).

Procuraram incluir ações as quais não eram oportunizadas tão facilmente, como por exemplo, obras de acessibilidade, por se tratarem de empreendimentos muito caros, indo atrás de informações e oportunidades:

Nem todas as nossas escolas tem rampas ou tem espaço físico para construção de rampas; E se construir uma rampa terminou com o pátio da escola. Então o que a gente dialogou com o ministério? Nós precisamos de auxílio financeiro do governo federal para tornar nossas escolas acessíveis, isso não é uma pontuação possível, não existe esta ação nem subações decorrentes disso, tanto pra construção de rampas quanto para colocação de elevadores, ou plataformas elevatórias nas escolas. E aí a gente tem que ir atrás de todos os caminhos, mas não abre... mas nós somos do GT das grandes cidades e capitais, então nós temos o direito de poder estar inserindo ações e subações. Então eles abriam pra gente inserir. Esta, por exemplo, foi uma ação que nós construímos e que nunca tivemos retorno sobre isso (Dirigente Municipal de Educação A).

Havia a possibilidade de incluir algumas ações deste tipo os municípios que faziam parte do “GT das grandes cidades e capitais<sup>13</sup>” ou municípios com baixo IDEB. A questão de ações de acessibilidade, que de certa forma tentaram inserir como “extra”, porque faziam parte do GT das grandes cidades e capitais, não foram contemplados, precisando do financiamento e não obtiveram retorno nem resposta do MEC. Ou seja, o PAR não contempla questões específicas de contexto das redes de ensino, mesmo diante de argumentos e justificativas da equipe de trabalho, não obtiveram sucesso, nem retorno de suas demandas específicas locais.

---

<sup>13</sup> O GT das Grandes Cidades e Capitais é um grupo e trabalho da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), onde através do PRADIME (Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação) organiza encontros anuais para formação, debates acerca das políticas educacionais a nível nacional. O último encontro (2011) foi realizado em Brasília.

Portanto ficou claro que o PAR não considera tempos e espaços específicos que são os municípios. Não considera também condições de contexto, evidenciados nas questões de rede de escolas com prédios tão antigos, carentes de manutenção. As condições políticas específicas de cada município são elementos relevantes e que interferem na apropriação do PAR como política nacional. Tanto na organização coletiva de um município, quanto na alternância de partidos políticos na administração municipal exigiram tempos ajustados de resposta. Entretanto a regulação externa que o PAR significa não contempla tais especificidades.

### 9.3 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS

Realizado o diagnóstico, o Município submete para o MEC, onde ao submetê-lo já aparecem ações e subações que deverão ser efetivadas pelo município, de acordo com a pontuação obtida na avaliação diagnóstica. A Dirigente Municipal de Educação do “Município A” relata que não sabia das ações e subações. Pensavam que o PAR era propriamente o diagnóstico.

Quando nós clicamos na tela “enviar”, porque até ali nós achávamos que o PAR era a parte diagnóstica, nós não tínhamos ali a dimensão de que iam abrir todas as ações e subações, por isso que eu digo assim, que faltou aquelas reuniões do detalhamento, então assim... nos deu um “calor”, quando nós enviamos aquela telinha e abriu aquele monte de ações e subações na nossa frente [...] (Dirigente Municipal de Educação A).

A manifestação é de espanto das pessoas, frente as ações que o município teria de desenvolver. Esta parte da entrevista demonstra mais uma face do PAR como um mecanismo de planejamento que no âmbito local causa surpresa. As ações e subações que se apresentam nesta etapa do planejamento a princípio assustaram os gestores que teriam que dar conta da efetivação num curto espaço de tempo. No caso do “Município A”, a primeira ação a aparecer foi a necessidade de implantação dos Conselhos Escolares em cada escola da rede. Sobre esta ação o Dirigente Municipal revela que:

Os Conselhos Escolares que era uma ação que a gente pontuou no PAR como inexistente, ficando como pontuação 1. Nós encaminhamos o processo, mas se não me falha a memória também ali tinha assessoria do Ministério, formação para técnicos da Secretaria, gestores e só depois implementar e muitas coisas elas não aconteceram desta forma. Por exemplo, nós não fomos convidados para formações sobre os Conselhos Escolares naquele momento (Dirigente Municipal A).

A fala do Dirigente revela que neste processo houve falta de informação sobre o mecanismo de funcionamento do PAR, gerando dúvidas, desconforto diante do planejamento. Fato que evidencia desrespeito ao espaço/tempo municipal. Esta ação – Implantação de Conselhos Escolares nas Escolas da Rede Municipal - decorria de uma assessoria técnica que não aconteceu naquele momento. Apenas em 2010 o Município iniciou o processo de implantação, muito por propósito e iniciativa da Dirigente Municipal de Educação:

Para mim, Conselhos Escolares é uma política de Estado é uma política pública, então ela precisa ser efetivada, ela precisa ser enraizada antes de nós terminarmos a gestão. Não dá pra implantar os Conselhos Escolares no último ano do Governo, porque aí não se sabe o que vai ser do futuro. Só assim ela vai ser apropriada pelo público (a política). E com isso se torna uma política pública e não de governo. Então isso a gente encaminhou. O ano passado quando aconteceu o encontro nacional de fortalecimento dos Conselhos Escolares, nós ficamos sabendo e eu disse pra [Dirigente da Educação Municipal] que gostaria de ir, porque como eu estava lidando com isso, só que assim eles chamam lá pra Brasília e as vezes eles bancam, mas não é sempre. Então esse encontro nacional que teve acabou sendo esta formação dos técnicos da Secretaria. Eu não diga que não contribua, mas eu não entendi assim quando eu elaborei o PAR. Eu achei que ia ter o curso em cada Estado, sobre cada uma daquelas subações (Dirigente Municipal de Educação A).

Outra ação pontuada como um, foi a ausência de Plano Municipal de Educação (PME):

Figura 4: Pontuação obtida no PAR na Dimensão 1 – Município A

Indicador	6 - Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação - PNE
Critério / Pontuação	1 - Quando não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.

Fonte: Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>

Sobre esta ação a Dirigente afirma que:

Plano Municipal de Educação, que é outra dor que eu tenho, porque a gente não conseguiu ainda documentá-lo, a gente vem atuando, fizemos uma Conferência Municipal de Educação, trabalhou o tempo todo em cima de princípios e diretrizes para a educação municipal deliberados conjuntamente, mas não documentou isso em forma de Plano Municipal de Educação. O Plano nos dá uma garantia legal, documentada e eu ainda quero documentar isso antes do término da nossa gestão. Estamos encaminhando o processo da 2ª Conferência Municipal de Educação, que vai acontecer até julho do ano que vem e aí nos queremos fazer a discussão do Plano Municipal para documentá-lo. Acho que isso é um legado que nós temos que colocar aí como fruto da gestão (Dirigente Municipal de Educação A).

A preocupação em documentar através do Plano Municipal de Educação – PME, as ações educacionais do município, expressa materializar um planejamento local, autônomo, relacionando a organicidade do processo educativo descentralizado. Esta ação, segundo Dourado (2011, p.55), implica em “compreender a educação como política pública e percebê-la na articulação com as demais políticas, para contribuir no processo de sua efetivação como política de Estado”. Mas o atual delineamento da política educacional, com a lógica instrumental vem sobrepondo este tipo de planejamento, a exemplo o Projeto Político e Pedagógico da Escola, que muitas vezes frente a perspectiva estratégica de políticas como o PDE/ Escola que as instituições escolares precisam seguir. É

importante ficar em alerta no sentido de não perder de vista a importância da construção de seus referenciais políticos e pedagógicos, movimento garantido na construção coletiva do PME, em conferências municipais com a participação dos atores educacionais.

Um dos grandes focos deste PAR no “Município A” foi a Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar. A pontuação em todos os níveis e modalidades atendidos pela rede foram baixos exigindo ações e subações diretas. As ações de formação se dão por adesão aos Programas de Formação oferecidos pelo MEC, tais como o PROINFANTIL<sup>14</sup>, PROFUNCIÓNÁRIO<sup>15</sup>, PROLETRAMENTO<sup>16</sup>, PRADIME<sup>17</sup>, além do PROINFO<sup>18</sup>, entre outros.

---

<sup>14</sup> O Proinfantil é um curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal. Destina-se aos professores da educação infantil em exercício nas creches e pré-escolas das redes públicas – municipais e estaduais – e da rede privada sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais – conveniadas ou não. O Proinfantil é uma parceria entre o Ministério da Educação – por intermédio da Secretaria de Educação Básica e da Secretaria de Educação a Distância –, os estados e os municípios interessados. As responsabilidades são estabelecidas em um Acordo de Participação, assinado pelas três esferas administrativas. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

<sup>15</sup> Profunçãoário é um curso de educação a distância, em nível médio, voltado para os trabalhadores que exercem funções de apoio nas escolas das redes públicas estaduais e municipais de Educação Básica. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

<sup>16</sup> Proletramento é um programa de Formação Continuada de Professores para melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/ escrita e matemática nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

<sup>17</sup> Pradime é um programa que busca apoiar os dirigentes municipais de educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais, bem como contribuir para o avanço em relação às metas do Plano Nacional de Educação. Articula a formação permanente, o apoio à gestão e a troca de experiências de modo a desenvolver a gestão no âmbito municipal e a fortalecer a rede de dirigentes, em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

<sup>18</sup> Proinfo é um ambiente corporativo de aprendizagem que utiliza a tecnologia internet e permite a concepção, a administração e o desenvolvimento de diversos tipos de ações como cursos a distância, complemento a cursos presenciais, projetos de pesquisa, projetos colaborativos e diversas outras formas de apoio a distância aos processos de ensino e aprendizagem. O Objetivo é permitir que pessoas interessadas se inscrevam e participem dos cursos e das diversas outras formas de apoio oferecidas por várias entidades conveniadas. É por meio dele que os participantes têm acesso a conteúdos, informações e atividades organizadas por módulos e temas, além de poder interagir com coordenadores, instrutores, professores, monitores e com outros colegas participantes. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

Figura 5: Pontuação obtida no PAR na Dimensão 2 – Município A

Área	1 - Formação inicial de Professores da Educação Básica.
Indicador	1 - Qualificação dos professores que atuam nas creches
Critério / Pontuação	2 - Quando menos de 50% dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.
Justificativa	Todos os professores ingressam através de concurso público, admitida a formação mínima do Curso Normal - Magistério. Nas escolas conveniadas de Educação Infantil há profissionais atuando sem a formação específica.

Fonte: Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>

O Dirigente Municipal de Educação do “Município A” aposta no investimento em formação dos profissionais:

Veja bem, nós investimos em auxílio Universidade, mas depois quando os professores já deviam sair da Universidade com uma formação qualificada para atuar... mas há um ajuste a ser feito com as Universidades de Pedagogia. Em encontro com outros secretários percebe-se que é comum na região, ao menos, tende a piorar, porque a partir de agora, tem encontros presenciais para o debate, quando for só *on line*, que nem debate mais tem sobre as dificuldades, isso pode vir a piorar. Não estou desqualificando a educação à distância, porque acho que tem cursos melhores que presenciais, mas estou falando dessa relação mais humana que a gente não aprende na frente de um computador. Eu me lembro de períodos na rede municipal onde a Secretaria não promovia um encontro, um curso de formação. Onde o Sindicato promovia oficinas pedagógicas, passando a assumir a formação da categoria em função dessa lacuna. Nós apostamos nisso e nessa mudança. A gente precisa semear apostando que um dia vá colher. Eu acho que os resultados desse processo não são imediatos. Mas se a gente conseguir mexer com esta cultura e aos poucos contagiando, penso que teremos um comprometimento maior dos profissionais (Dirigente Municipal de Educação A).

Neste sentido, Pimenta (2005), salienta que a “chave para a mudança na educação passa, prioritariamente pelo trabalho desenvolvido pelo professor”. O trabalho docente precisa estar alicerçado em uma formação profissional de qualidade e os governantes devem priorizar investimentos financeiros na formação destes profissionais. Eis a crença da “Gestão Municipal A” em ofertar possibilidades

de cursos e programas de formação inicial e continuada aos profissionais de serviço e apoio escolar na rede, para qualificar o atendimento aos alunos.

O “Município A” e o “Município B” receberam mobiliários novos para as salas de aulas comuns e para as Salas que possuem alunos com necessidades especiais mobiliário adequado.

Figura 6: Pontuação obtida no PAR na Dimensão 3 – Município A

	5 - Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário
<b>Critério / Pontuação</b>	2 - Quando as instalações para o ensino atendem, minimamente, as dimensões para o número de alunos, a acústica, iluminação, ventilação e limpeza. O mobiliário está em péssimas condições de utilização.
<b>Justificativa</b>	Todas as escolas obedecem a metragem mínima exigida por lei, atendendo os demais requisitos (acústica, iluminação, ventilação, limpeza e mobiliário em bom estado). Porém há a necessidade de ampliação de salas e/ou reformas para atender a crescente demanda de matrículas especialmente com a inclusão das crianças de 4, 5 e 6 anos, além da redução do número de alunos em turmas com educandos com necessidades educacionais especiais.

Fonte: Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>

Enfim, a gente aderiu, conseguiu as classes, o mobiliário, as salas de recursos multifuncionais, é um investimento que o governo federal vem fazendo muito pesado para a questão da educação. E onde não colocar recurso, não vai. Eu fico bem feliz de também ter este suporte financeiro do governo federal (Dirigente Municipal de Educação A).

O Dirigente conta que para receber cada item tinha que comprovar por relatórios e fotografias que as escolas da rede, de fato, careciam e tinham condições em espaço físico para receber cada equipamento ou mobiliário.

Vinha assim: “vocês serão contemplados em dez escolas” e a gente apresentava quinze em condições para agilizar e vinha para as quinze (Dirigente Municipal de Educação A).

A respeito da adesão a esta dimensão do PAR, “Infra-estrutura física e Recursos Pedagógicos”, Bello em seu artigo afirma que:

Essa dimensão permite que prefeitos e secretários de educação realizem obras de grande visibilidade perante a população local sem comprometer os cofres municipais, como creches, escolas e bibliotecas, já que há, nesse caso, transferência de recursos financeiros do MEC para o âmbito municipal. Essa visibilidade implica em aumento de prestígio dos gestores municipais na comunidade. Ainda, deve se considerar que muitos municípios não dispõem de recursos financeiros suficientes para atender às necessidades básicas da comunidade, o que também pode justificar a escolha feita (BELLO, 2011, p.6).

Com o lançamento do PDE o MEC instituiu por meio da Portaria nº 13, de 24 de abril de 2007, o “Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais”, com o objetivo de

apoiar os sistemas públicos de ensino na organização e oferta do atendimento educacional especializado e contribuir para o fortalecimento do processo de inclusão educacional nas classes comuns de ensino (art. 1º).

O Documento “Sala de Recursos Multifuncionais: espaço para atendimento educacional especializado” (BRASIL, 2006), trouxe algumas alterações em relação à definição dessa sala, ao denominá-la como “espaço organizado com equipamentos de informática, ajudas técnicas, materiais pedagógicos e mobiliários adaptados, para atendimento às necessidades educacionais especiais dos alunos”. (BRASIL, 2006, Parágrafo único, art. 1º). Em relação ao seu custeio, a Portaria nº 13 estabelece que os recursos para a implementação das ações previstas no documento correrão por conta de dotações consignadas anualmente ao Ministério da Educação (BRASIL, 2006, Art. 3º). Então, a criação destas Salas já estava prevista desde 2006 e, é claro, que os municípios não pontuaram no PAR sua existência nas escolas.

O “Município B” apresenta um PAR mais “enxuto”, com menor número de ações e subações previstas. Logo ao se abrir a “Síntese do PAR”, que pontua as ações e subações a serem desenvolvidas, observa-se esta tela, na qual a dimensão “Formação de Professores e Profissionais de Serviços e Apoio Escolar” está em destaque. O Responsável pelo monitoramento das ações do PAR comenta a respeito das ações previstas que:

Acredito que não haverá nenhuma ação prevista neste PAR que não será implantada, porque eles fizeram assim tão “enxuto”, tão pouco, que até foi bom, porque a gente conseguiu uma aberturinha para colocar o que pensávamos. Nesse sentido foi um enxuto, mas amplo, dava possibilidades de colocar nossas ideias nele. Mas o Prefeito não admite a coisa enxuta, pra ele tem que ser amplo. O que vem do governo se tem que aproveitar (Responsável pelo monitoramento do PAR no Município B).

Entre as ações previstas no âmbito da Formação dos Profissionais, a rede municipal diagnosticou que uma parcela superior a 50% não possui formação superior completa, sendo que, estes profissionais possuem formação do ensino médio em magistério e, na sua maioria, estão em curso na sua formação superior. Para qualificar estes profissionais, o MEC proporcionou que 235 professores que atuam nos anos/ séries iniciais do Ensino Fundamental estivessem cursando o Ensino Superior em Pedagogia pela UAB – Universidade Aberta do Brasil<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Universidade Aberta do Brasil (UAB) é um programa de formação inicial e continuada em nível superior, com ação prioritária na formação de professores, na modalidade de educação a distância, vinculando-se as instituições públicas de ensino superior, estados e municípios. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2012.

Figura 7: Pontuação obtida no PAR na Dimensão 4 – Município B

Dimensão	4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos
Área	3 - Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais
Indicador	4 - Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.
Critério / Pontuação	2 - Quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais, mas raramente são utilizados. Estes recursos não refletem uma política da SME para a valorização da diversidade no espaço escolar.
Justificativa	Os recursos consideram em parte, a diversidade racial, cultural e do Plano Nacional.

Fonte: Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>

Cabe salientar que ambas as redes de ensino não realizaram o LSE – Levantamento da Situação Escolar, antes de realizar o PAR, por desconhecerem a necessidade deste levantamento diagnóstico de quantidades de mobiliários, jogos, livros didáticos, materiais pedagógicos para justificar a necessidade de recebimento do governo. Só souberam da exigência deste após o prazo já ter vencido para o MEC. Vencido. Mais uma vez revelando desconhecimento, falta de informações prestadas pelo MEC a respeito do PAR. E novamente as informações enviadas pelas Secretarias de Educação sendo prejudicadas por esse fato e não sendo tão fidedignas quanto deveriam.

O “Município B” avaliou carência de escolas de Educação Infantil na rede, e através do PROINFÂNCIA, recebeu 12 novas escolas. E espaço apropriado para prática esportiva em 5 escolas:

Figura 8: Pontuação obtida no PAR na Dimensão 4 – Município B

Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos
Quando menos de 50% das escolas da rede possui quadra de esportes e estas necessitam de reparos, pois colocam em risco a segurança dos usuários.

Fonte: Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>

Então deu para a gente conseguir estas 12 EMEIs, 5 quadras poliesportivas, que 2 a gente já conseguiu inaugurar para a comunidade, e espero que ela reconheça, e estamos fazendo mais 3, que ficarão prontas ainda esse ano. Então agora em cada bairro uma ou duas EMEIS. Isso é muito bom! (Dirigente Municipal de Educação do Município B).

A fala do Dirigente declara satisfação pelas conquistas, aquisições de mobiliários e equipamentos, pelas construções e ampliações realizadas na rede através do recurso recebido, mas aponta outra dificuldade na efetivação destas ações relacionadas a estrutura, que está na burocracia, na exigência por parte das agências bancárias que custeiam o financiamento dos projetos em curso. Também é especificada a dificuldade de agilidade por parte de outras Secretarias do Município, como por exemplo a Secretaria de Obras, para entrega dos projetos e plantas baixa exigidas pelas agências financiadoras. Mais uma vez a questão do tempo prejudica o andamento das ações e efetivação das demandas planejadas no período pré-determinado pelo PAR.

Muitas ações da nossa Secretaria dependem de outras Secretarias: é o repasse que não chega para as escolas, e tem que marcar reunião com o Secretario da Fazenda, não resolve, marca com o Prefeito, não resolve, vai... os entraves são muitos... O processo de licitação precisa do Depro - Departamento de Projetos e da Secretaria de Planejamento para fazer os projetos das nossas escolas, então estas relações com a outras Secretarias... elas nem sempre andam no ritmo da necessidade que a gente tem das coisas e isso desgasta, tira tempo da gente (Dirigente de Educação do Município A).

A Caixa Econômica Federal é muito exigente, acaba dificultando as vezes o trabalho. As empresas demonstram interesse, mas quando se diz que é direto com a Caixa, eles não querem, por causa da burocracia, das exigências. Olha estamos perdendo muita coisa por causa disso. E acho que este fator já foi revisto pelo MEC, porque estão chegando coisas aí que poderão ser feitas pelo Banco do Brasil. Só que o conhecimento e os técnicos que a Caixa tem... até o BB chegar lá... Assim, a gente perdeu 3 quadras poliesportivas por causa de 1m20cm... e não teve, sabe!? Lá em 2009 uma escola das mais antigas que se tem aqui a gente estava perdendo a quadra por causa de 1 metro. Até o prefeito entreviu, aí deixaram fazer, com justificativa e está lá, maravilhosa. As exigências são bastante criteriosas. No Proinfância, os terrenos são a maior dificuldade, pois a parte da área que as vezes não é bem a metragem exigida, prejudica, porque vem de lá do MEC já determinado e não se tem terrenos exatos para as construções (Responsável pelo monitoramento do PAR no Município B).

Aqui faremos uma breve referência para o tempo demandado para a realização das políticas afetadas por temporalidades diversas, inescapáveis e difíceis de conciliar com a prática. Segundo (DULCI *In*: Caderno MDS, 2010) há o “tempo técnico, o tempo administrativo e o tempo político”. O autor traz a ideia de que o tempo técnico é o da duração das pesquisas, que sendo diferentes em finalidades e abrangência, demandam prazos também diferentes para serem realizadas e concluídas, não esquecendo que seus dados serão utilizados pelos gestores. O tempo administrativo que é o que transcorre nos processos burocráticos e gerenciais que viabilizam a efetivação, como por exemplo, através das regras de licitação e contratação, que envolvem prazos e requisitos legais nem sempre ajustáveis às urgências dos gestores e de políticas públicas. E há o tempo político que é o da decisão governamental sobre as políticas, programas e serviços, assim como os meios de concretizá-los (DULCI *In*: Caderno MDS, 2010, p.234). Com base nesta ideia do autor afirmamos que o tempo produz efeito na dinâmica do planejamento de certas políticas como o PAR e que muitas vezes repercutem de modo desfavorável na efetivação de ações.

Então, toda ação que envolve recurso financeiro tem que entrar num cronograma ali que isso dificulta, no sentido da tramitação, digamos há um descompasso entre a velocidade real e a velocidade que anda a burocracia (Responsável pelo monitoramento do PAR no município A).

Os Dirigentes apontaram um novo problema para a rede de ensino diante das ações efetivadas do PAR, que é o aumento de custo de manutenção da rede em infra-estrutura devido a ampliação de equipamentos eletrônicos, ou seja, há um conjunto de situações que são decorrentes desta ação que afetam o orçamento da rede municipal:

Uma das minhas maiores preocupações enquanto gestora, é o de ter um equilíbrio orçamentário, frente a todos estes programas e aos projetos e as ações que a gente vem implementando. Porque se você pensa assim num curto espaço de tempo, são muitas coisas que honeram, acabam se refletindo na folha de pagamento. Por exemplo, a gente colocou os laboratórios (de informática) nas escolas, em todas, mas não é só isto, a rede elétrica arrebentou, porque nenhuma escola nossa estava preparada para receber tantos equipamentos elétricos. Então a fiação elétrica de quase todas as escolas estourou, então manutenção, né!? Tem que ter um profissional que atue nestes espaços, é preciso uma equipe técnica que assessore porque são muitos laboratórios, carece de manutenção. Então é mais energia elétrica que vai, é um conjunto de situações que são decorrentes desta ação e que o recurso acaba desembocando no orçamento da educação. Isto é uma preocupação que a gente tem sim, porque 25% do orçamento municipal pra educação hoje eu já acho que é pouco. Pelas ações que tem na rede, é insuficiente (Dirigente de Educação do Município A).

Portanto, as ações da Dimensão “Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos” do PAR em geral, acarretam maior investimento dos cofres municipais na manutenção destes equipamentos recebidos. Logo, acaba ampliando demasiadamente a folha de pagamento do município que terá de dar conta deste aumento significativo com recursos próprios. E quem paga esta despesa possivelmente são os cidadãos, através de maior cobrança de impostos e além disso, ocasionando falta de recursos para investimentos em outras áreas que não a da educação.

Para finalizar, a equipe entrevistada do “Município A” aponta a problemática do descompasso entre a velocidade da necessidade da política ser efetivada e a descontinuidade da permanência da equipe da secretaria de Educação que pensou, planejou as ações do PAR.

Os municípios não tem capacidade técnica para acompanhar, falta gente e até quando nós conseguimos compreender como funciona o negócio já passou. Passou o governo e já vem outro e daí, tem que começar tudo de novo. Agora mesmo, nós estamos prontinhos para fazer este PAR (2011 – 2014). Nós vamos montar o PAR, deixar prontinho e sei lá quem vem depois, né!? Aí quem chegar aqui vai ter que aprender tudo isso novamente. Aprender para poder efetivar. Porque não tem um quadro no município da rede que fique permanente e que dê continuidade, esse é o problema (Responsável pelo monitoramento do PAR no Município A).

A substituição dos técnicos da Secretaria leva a uma ruptura, a uma descontinuidade no processo de implementação das políticas. Esta mudança é prejudicial na efetivação das ações, porque as concepções destes atores são diferentes:

As pessoas vão saindo, as equipes vão mudando e nem todos da equipe tem clareza, tem as mesmas concepções do processo, dos objetivos que se quer alcançar. Dificuldades, por exemplo, como problemas de saúde de alguém da equipe ficar afastado. A nossa Secretaria não é pouca coisa, são 27 000 alunos dia, 2 000 professores, a probabilidade de nada acontecer por dia é nula, e tem estas demandas do cotidiano que tu não pode deixar de atender. Infelizmente é muito escasso o tempo nesta estrutura gigantesca para a gente poder se concentrar para o planejamento. E isso é uma das maiores dificuldades que eu sinto. Eu tenho muita dificuldade de trabalhar sem planejamento, acho que o PAR é uma possibilidade de planejamento, mas não adianta só planejá-lo, sem esmiuçá-lo, sem colocar ele dentro de um planejamento estratégico, cronológico, de prazos, de responsáveis, e que as pessoas possam realmente acompanhar e cobrar a efetivação das ações. Porque simplesmente colocar lá, pontuar as ações e marcar subações, vai ficar lá no meio do caminho, mas a questão para nós não é fazer o PAR para ficar exposto *on line*, é de fato ele servir como uma ferramenta de planejamento e isso é um ponto complexo (Dirigente de Educação do Município A).

A fala do Dirigente Municipal evidencia que o problema da rotatividade do pessoal da Secretaria prejudica a efetivação das ações, principalmente em municípios de médio porte, onde a demanda de atendimentos e a necessidade de intervenções é maior por parte da SMED. Salaria que as ações depois de planejadas precisam ser efetivadas com êxito, pois por este motivo realizaram o planejamento. Para isso considera pensá-lo num conjunto cronológico, com prazos pré-determinados e denominação de responsáveis por cada ação.

## 10 ELEMENTOS CONCLUSIVOS

O contexto deste estudo lançou olhar sobre O PDE: um plano executivo, instituído sem consulta e debate da sociedade civil, com viés gerencialista, gestado em gabinetes que foi lançado simultaneamente ao Decreto nº 6094/2007, que dispõe sobre o Compromisso Todos Pela Educação, em que a adesão dos municípios a este compromisso implica na tarefa de executar o PAR. O PAR, instrumento de planejamento da rede de ensino, criado como um mecanismo a fim de descentralizar políticas para os municípios e estados, que foram definidas em âmbito federal, é uma estratégia para o governo dispor de mais recursos financeiros para tentar sanar os problemas educacionais e melhorar o IDEB.

A questão da adesão, do modo como esta se apresentou aos municípios, foi compreendida pelos gestores como uma oportunidade de obter recursos financeiros, equipar as escolas, adquirir mobiliários, enfim estruturar a rede para procurar melhores resultados acadêmicos. Esta adesão nomeada pelo MEC como “voluntária”, na perspectiva dos gestores locais é quase que imposição, obrigatória, considerando as desigualdades regionais oriundas da carência de investimentos nas áreas sociais, em especial na educação, e que garantam os direitos básicos previstos constitucionalmente.

Evidenciamos que na apresentação do PAR faltaram explicações, informações e assessoria técnica do MEC aos municípios, ocasionando surpresas aos gestores ao submeter o diagnóstico para avaliação do MEC. Constatou-se assim que o planejamento apresenta um “ponto cego”, um campo obscuro no qual as equipes se espantaram ao percebê-lo, sentindo-se de certa forma ludibriados por este planejamento. Verificou-se nesta situação, que ao compreender o mecanismo, os gestores procuraram refazer o planejamento, mas que primeiramente pensado com dinâmica coletiva, participativa e democrática, pela força da temporalidade, fez com que o realizassem sem a participação de outros atores sociais, conforme sugerido pelo MEC. Portanto, se o planejamento de certa forma iludiu os gestores, do mesmo modo, ao compreender a dinâmica, os gestores também não responderam ao diagnóstico de maneira tão fidedigna quanto deveriam, pois os

critérios de indicadores do diagnóstico, dependendo da pontuação aferida, exclui o município de ações que este avalia como importantes de serem implementadas na rede.

Em vista disso, concluiu-se que a regulação externa que o PAR significa não contempla as especificidades do âmbito local e tampouco respeita o tempo cronológico de efetivação de muitas ações que exigem intervenções burocráticas na forma de execução. Não considera o contexto do município o qual apresenta necessidades, demandas de caráter emergencial, que se não apontadas no planejamento, não serão executadas tão logo. E sabe-se que em municípios de médio porte como estes de nosso estudo, ocorrem problemas cotidianamente, com urgência de serem solucionados, mas desconsiderados pelo planejamento.

As condições políticas de cada rede são elementos relevantes, que interferem na apropriação do PAR como política nacional. Tanto a organização coletiva de um município como a alternância de partidos exigiram tempos ajustados de resposta para a compreensão e efetivação das ações previstas. Considerando que planejamento requer participação dos atores envolvidos no processo, discussão na formulação das metas e ações a serem implementadas, este fator é um grande problema enfrentado pelas redes, pois o período em que o PAR tem para ser efetivado não corresponde, não é o mesmo do período em que as administrações locais permanecem no governo, ocasionando rupturas na dinâmica de execução, podendo ser justificadas pela diferença de concepções, que interferem na articulação da política educacional.

Por fim, constatamos que o PAR de certa forma beneficiou os municípios com o repasse de recursos para aquisição de bens destinados a melhorar a infraestrutura física da rede de ensino, mas diante da realidade local destas duas redes, que dispõem de escolas cinquentenárias, em que a antiga estrutura não comporta tantos equipamentos e ainda não tem capacidade financeira de suprir a demanda de técnicos qualificados para a manutenção de todos estes equipamentos, surge um novo problema para a rede municipal que é o aumento significativo no orçamento que necessita dar conta da manutenção destas ações decorrentes do PAR.

Outro benefício foi a possibilidade de participação nos programas de formação continuada nacionais, que aos olhos dos gestores, era uma carência dos municípios, que assim puderam qualificar suas práticas, além da possibilidade dos docentes estarem freqüentando cursos de formação inicial pela UAB – Universidade Aberta do Brasil.

Entre as ações que foram planejadas, destacamos que no “Município A” deu-se a ênfase na Formação de Professores e Funcionários das escolas e entre as conquistas, os gestores destacam a construção de quatro novas escolas de Educação Infantil, através do Programa PROINFÂNCIA. No “Município B”, o destaque é para a construção de doze novas escolas de Educação Infantil, fazendo com que suprisse uma antiga necessidade do município.. Salientamos que ainda houveram algumas ações na rede de ensino do “Município A” que não foram implementadas e este ficou sem uma justificativa do MEC. As ações envolveram a acessibilidade, adequação das escolas com a construção de rampas de acesso e plataformas elevatórias. Estas ações, a princípio, exigiram uma justificativa para o MEC. O Dirigente manifestou importância e procurou solicitar a implantação desta ação, declarando que fazia parte do GT das Grandes Cidades e Capitais, fato que seria justificável e colocaria o município como prioritário para esta demanda. Mas até o momento esta ação não foi efetivada e o gestor ficou sem uma declaração do MEC quanto a esta problemática.

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. **Oferta educativa e responsabilização no PDE:** o Plano de Ações Articuladas. Cad. Pesqui. 2008, v.38, n.135, p. 779-96. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000300012>>. Acesso em: 17 dez. 2011.

AFONSO, Alemerindo Janela. **Políticas educativas e avaliação institucional.** Braga: Universidade do Minho, 1998.

ANDRÉ, Marli. Cadernos de pesquisa, n. 113, p. 51-64, jul. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n113/a03n113.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2012.

ARMSTRONG, Thomas. **As melhores escolas:** a prática educacional orientada pelo desenvolvimento humano. Traduzido por Vinícius Duarte Figueira. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BALL, Stephen. **Education reform:** a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

\_\_\_\_\_. Entrevista: Entrevista com Stephen J. Ball: Um diálogo sobre Justiça Social, Pesquisa e Política Educacional. **Educ. Soc.**, Campinas, v.30, n.106, p. 303-18, jan./abr. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 03 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **CAD. Pesquisa.** v.35, n.126, p. 539, dez. 2005.

\_\_\_\_\_. What is criticism? A continuing conversation? A rejoinder to Miriam Henry. **Discourse.** London, v. 14, n. 2, p. 108-10, 1993b.

\_\_\_\_\_. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. **Discourse.** London, v. 13, n. 2, p. 10-7, 1993a.

BATISTA, Neusa Chaves. Gestão Democrática da Educação: um estudo de situações e tendências no Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do SUL. **Cadernos ANPAE**, n. 11, São Paulo, 2011.

BELLO, Isabel Melero. O Plano de Ações Articuladas como estratégia organizacional dos sistemas públicos de ensino : avanços, limites e possibilidades. **Cadernos ANPAE**, n. 11, São Paulo, 2011.

BERNSTEIN, Basil. **Pedagogy symbolic control and identity**. London: Taylor and Francis, 1996.

BOWE, Richard; BALL, Stephen; GOLD, Anne. **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL, Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/>>. Acesso em: 23 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Manual Como Elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola, Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://mec.gov.br>>. Acesso em: 19 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Guia de Programas - Plano de Metas: Compromisso todos pela Educação. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Brazil/BrazilGuiadosProgramasdoMEC.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. **Cadernos de Estudo Desenvolvimento Social em Debate**. n. 13, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 12 fev. 2012.

CAMINI, Lúcia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 551-64, set./dez. 2010.

CORRÊA, Nesdete Mesquita. A Educação Especial e o Plano de Ações Articuladas (PAR): em foco o programa de implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. **Cadernos ANPAE**, n. 11, São Paulo, 2011.

CRISÓSTOMO, Adriana Lorena Mendes. **A Materialização do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE**, Nas Escolas Públicas de Teresina: aspectos e olhares que se entrecruzam. 2007. Dissertação de Mestrado. Educação. Fundação Universidade Federal do Piauí, Piauí, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011 – 2020): avaliação e perspectivas/org.** Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24. **Anais...** Caxambu: ANPEd, 2001. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/24/tp.htm#gt5>>. Acesso em: 2 fev. 2011.

ESTEBAN, Maria Teresa. **Escola, currículo e avaliação**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; NOVAES, Izabel Cristina. **A prática do planejamento no Brasil e o PDE**. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/34.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2011.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação – USP**, v. 24, n. 1, São Paulo, jan./jun. 1998.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, João Ferreira de. **O plano de desenvolvimento da escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar**. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/05tmarfo.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2011.

FRANCO, Creso; ORTIGÃO, Isabel; ALBERNAZ, Ângela; BONAMINO, Alicia; AGUIAR, Glauco; ALVES, Fátima; SÁTYRO, Natália. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de "fatores intra-escolares. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, v.15, n. 55, Rio de Janeiro, apr./jun. 2007.

GANDIM, Danilo. **A prática do Planejamento Participativo**. Petrópolis: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. A proposta pedagógica e outras ferramentas. **Revista da Educação**. AEC. n.º 109, ano 27, p. 94-9, out./dez. 1998.

HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (orgs.). Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988.

HORTA, José Silvério Baia. Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1982.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público Brasília**, 56 (2): 137-160, abr./jun. 2005.

\_\_\_\_\_, NETO, Wadih João Scandar; SILVA, Pedro Luis do Nascimento. Sistemas de Indicadores ou Indicadores Sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, Caxambu-MG, 2009.

MENDES, Durmeval Trigueiro. (coord.). **Filosofia da educação brasileira**. 4.ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro. **Cadernos ANPAE**, n. 11, São Paulo, 2011.

OLIVEIRA, Sônia Maria Borges de. **Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE: a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial**. 2005. Dissertação de Mestrado. Educação. Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul, 2005.

PIMENTA, Selma Garrido; GHEDIN, Evandro (orgs.). **Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito**. São Paulo: Cortez, 2005.

RAUDENBUSH, Stephen; BRYK, Anthony. **Hierarchical linear models: applications and data analysis methods**. 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2002.

RIDDELL, Kim. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola; aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**. 3.ed. Brasília: FUNDESCOLA/ DIPRO/ FNDE/ MEC, 2006.

RIDDELL, Kim; PECK, Abby. (org.). **School effectiveness research: its message for school improvement**. Londres: HMSO, 1991.

RIO GRANDE DO SUL. Federação das Associações de Municípios do RS. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação do Estado. **Lei nº 10.576 de 14 nov. 1995**. Gestão Democrática do Ensino Público. Porto Alegre, 1995.

RODRIGUES, Melânia Mendonça; ARAÚJO, Luzia dos Prazeres; SOUSA, Pâmella Tamires Avelino de. A Gestão Educacional nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios paraibanos. **Cadernos ANPAE**, n. 11, São Paulo, 2011.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, p. 1231, out. 2007.

\_\_\_\_\_. PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC. **Coleção Polêmicas do nosso tempo**, Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. PDE: desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-31, jul./out. 2008.

SILVA, Lucivan Augusto; MONTEIRO, Silas Borges. **O Plano de ações articuladas - PAR: Interconexões com a formação de professores para a Educação Básica**. 2009. Anais eventos PUC/PR. Disponível em: <[http://www.pucpr/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3543\\_2041.pdf](http://www.pucpr/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3543_2041.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza; MENEZES, Maria Paula. (CES). **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. São Paulo: Edições Almedina, 2009.

SOUZA, Bartolomeo José Ribeiro de. O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação – o que há de novo? **Cadernos ANPAE**, n. 11, São Paulo, 2011.

TEODORO, A. É possível uma política de educação à esquerda? Uma reflexão sobre possibilidade e esperança na acção política. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 2, p. 43-51, 2003.

\_\_\_\_\_. **Globalização e Educação**. Políticas educacionais e novos modos de governação. São Paulo: Cortez, 2004.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE do Vale do Rio dos Sinos. **Normas da ABNT 2012**. Disponível em <<http://www.unisinos.br/biblioteca>> Acesso em: 02 jan. 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Universidade Federal nos anos 80: o jogo da política educacional**. São Paulo, 1990. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, SP, 1990.

\_\_\_\_\_; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e Planejamento Educacional**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2001.

WERLE, Flávia Obino Correa. **A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação**, 2007.

## APÊNDICE

Quadro 8: Quadro-síntese do Estado da Arte do Objeto de Estudo

FONTE	AUTORIA	TÍTULO	PALAVRAS-CHAVE	RESUMO
1. Capes (Dissertação de Mestrado)	Sônia Maria Borges de Oliveira	Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE: a gestão escolar necessária frente às diretrizes educacionais do Banco Mundial. (2005)	Política educacional, gestão escolar, escola pública	Este trabalho analisa o referencial teórico que sustenta o PDE a partir de sua metodologia e respectivos processos de elaboração e implementação por uma escola pública, apreendendo em que medida esse referencial influencia na organização escolar e na participação dos sujeitos. A análise proposta tomou como fio condutor a própria metodologia e conceitos do instrumento em questão e sua implementação por uma escola pública do município de Dourados-MS, no período de 1999 a 2002.
2. Capes (Dissertação de Mestrado)	Adriana Lorena Mendes Crisóstomo	A Materialização do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, Nas Escolas Públicas de Teresina: aspectos e olhares que se entrecruzam. (2007)	PDE, Gestão, Política Educacional	Examina o processo de implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, em escolas públicas de Teresina. O estudo foi desenvolvido em quatro escolas da rede pública de Teresina (duas da rede estadual e duas da rede municipal). Os resultados deste trabalho remetem para uma reflexão acerca das políticas educacionais, as quais são financiadas por instituições multilaterais, constatando-se as contradições no que diz respeito à participação e à autonomia da escola e dos atores escolares que nelas trabalham, o que deixa implícito uma burocracia que impede uma maior participação na concepção do Projeto, ficando a escola submetida à mera execução dos parâmetros pré-estabelecidos longe do ambiente escolar.

3. Scielo/ RBEP	Lucivan Augusto Silva Silas B. Monteiro	O Plano de Ações Articuladas - PAR: Interconexões com a Formação de Professores para a Educação Básica (2009)	Plano de Ações Articuladas. Formação de Professores. Educação Básica.	Concluiu-se com este trabalho que o PDE, como projeto que visa a gestão baseada na escola, ficou na mentalidade dos atores escolares como um projeto cujo objetivo é somente o repasse de recurso financeiro, ou seja, a sua essência, o planejamento estratégico, não foi internalizado pelos que fazem a escola, pois tal planejamento foi associado com burocracia
				Analisa a formação de professores envolta no processo político histórico da educação básica ocorrido, nas últimas décadas do século XX até os dias atuais, discutindo as principais legislações implementadas pelo governo brasileiro para educação básica e quais as repercussões alcançadas no campo educativo ao longo desse período. Utiliza o diagnóstico construído pelo Ministério da Educação e entrevistas com pessoas envolvidas com o Plano de Ações Articuladas. Diante deste, o instrumento diagnóstico demonstra, que para a melhoria da qualidade da educação básica e da formação de professores ou do ensino, faz-se necessário a obtenção de titulação em licenciatura, bem como, uma política de formação de professores que caracterize a formação continuada. Questiona aspectos da formação de professores relacionados no PAR, tais como: ter título torna o professor qualificado? É desejável ter título? Se não é importante título o que se poderia fazer no lugar disso? Existe política de formação de professores? Se existe como tem sido desenvolvida? Esses questionamentos o

4. ANPEd	Marília Fonseca, João Ferreira de Oliveira,	O plano de desenvolvimento da escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar (2004)	PDE, gestão, escola	autor apenas aponta, mas afirma que a pesquisa está em andamento, portanto não apresenta resultados. Caracteriza e analisa criticamente a implementação e a universalização do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), no Estado de Goiás, como o principal projeto do Programa Fundo de Desenvolvimento da Escola (Fundescola), criado e administrado pelo Ministério da Educação (MEC)/Banco Mundial (BM), visando ao desenvolvimento da gestão escolar nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Analisa o processo de implantação dos projetos que integram o Fundescola, identificando as diferentes formas de adesão pela comunidade escolar, além de procurar entender o processo de desenvolvimento dos projetos e seus efeitos nas escolas, a partir do entendimento e da participação da comunidade escolar. Apresenta a relação estabelecida entre o PDE e o Projeto Político Pedagógico (PPP) no âmbito das escolas e dos sistemas de ensino. São apresentadas considerações sobre o processo de implantação, expansão e universalização do PDE em Goiás.
5. ANPAE - Associação Nacional Político e Administração Escolar	Eliza Bartolozzi Ferreira Izabel Cristina Novaes	A Prática de Planejamento no Brasil e o PDE (2010)	Planejamento; tecnocracia; PDE; PNE	O texto discute a prática de planejamento no Brasil, identificando a racionalidade tecnocrática como uma lógica norteadora e que imprime uma incapacidade dos governos de tratar os problemas sociais em sua totalidade. Nessa esteira, a criação do PDE se configura como um programa de ação que se sobrepõe ao PNE,

6. Scielo/ RBEP	Theresa Adrião & Teise Garcia	Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas (2008)	Responsabilização, Descentralização, PDE, Política Educacional	sendo que esse último tem caráter de plano porque se constitui em processo, elaborado a partir de um diagnóstico da realidade, debatido com a sociedade civil e aprovado pelo Congresso Nacional na forma de lei. O artigo analisa perspectivas de responsabilização presentes no Plano de Desenvolvimento da Educação apresentado à sociedade brasileira em 2007 pelo Ministério da Educação. O plano, composto por programas e ações com o objetivo declarado de promover a melhoria da qualidade da educação básica brasileira, é, entre outras medidas, operacionalizado pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, discutido neste trabalho a partir de um de seus aspectos: o estabelecimento de convênios entre os municípios e a União, por meio da elaboração local de um Plano de Ações Articuladas. Por esse instrumento, os gestores municipais se comprometem a promover um conjunto de ações no campo educacional, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas pelo âmbito federal. Em contrapartida, passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União. Considera-se, na análise, o contexto de reforma do Estado e das políticas de descentralização na oferta educacional.
7. Anpae	Bartolomeu José Ribeiro de Sousa	O Plano de Ações Articuladas (PAR) como Instrumento	planejamento; planejamento educacional; PAR.	O artigo apresenta os resultados parciais de uma pesquisa interinstitucional que investiga o Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de

		De Planejamento Da Educação: O que há de novo? (2011)		<p>assistência técnica e financeira do MEC para os entes federativos. O trabalho tem como recorte analítico o PAR enquanto instrumento de planejamento da educação. Apresenta e discute os principais instrumentos legais do planejamento governamental destacando algumas tendências do planejamento educacional nos últimos anos. Os resultados da pesquisa apontam problemas e limites estruturais na proposta e execução do PAR que não lhe permite ser um instrumento de planejamento da educação, seja para estados ou municípios, mas apenas um instrumento de planejamento da rede de ensino, e instrumento de controle do MEC, com forte viés gerencial e regulatório.</p>
8. Anpae	Danielle Cristina de Brito Mendes	O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua Implementação no Contexto Federativo Brasileiro (2011)	federalismo; regime de colaboração; plano de ações articuladas	<p>O artigo analisa o Plano de Ações Articuladas (PAR) na perspectiva de avaliar se este proporciona elementos de construção e efetivação do regime de colaboração entre os entes federados como preconiza a legislação brasileira. Utilizou-se a metodologia qualitativa na análise dos documentos que regulamentam o Plano. Concluiu-se que o PAR, como foi formulado e vem sendo implementado, não atua como fator que possibilite a colaboração, para isso é necessário mais que ações focalizadas no investimento de recursos técnicos e financeiros da União nos governos subnacionais. O que ocorre com o PAR é a mera coordenação de ações por parte da União com Estados e municípios e não regime de colaboração.</p>

9. Anpae	Isabel Melero Bello	O Plano de Ações Articuladas como Estratégia Organizacional dos Sistemas Públicos de Ensino: avanços, limites e possibilidades (2011)	política educacional; regulação; Plano de Ações Articuladas	Este trabalho analisa uma das ações desenvolvidas pelo MEC (infraestrutura física e recursos pedagógicos) a partir de 2007 para promover a melhoria dos índices da educação básica: o Plano de Ações Articuladas - PAR. Análise, ainda, os efeitos desse Plano sobre os sistemas públicos de ensino que a ele aderiram. Para desenvolver essa análise, foram levantados dados referentes ao preenchimento desse instrumento pelos municípios paulistas, ao trabalho de orientação realizado pelos técnicos do MEC e aos indicadores educacionais alcançados pelos sistemas de ensino envolvidos. Mediante os dados obtidos, depreende-se que o MEC instaurou, com relativo sucesso, uma nova forma de regulação sobre as redes de ensino do país.
10. Anpae	Melânia Mendonça Rodrigues Luzia dos Prazeres Araújo Pâmella Tamires Avelino de Sousa	A Gestão nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de Municípios Paraibanos. (2011)	gestão democrática; política educacional; plano de ações articuladas	O trabalho apresenta um estudo dos Planos de Ações Articuladas (PAR) de quatro municípios do Sertão Paraibano, destacando a dimensão da gestão educacional, mais especificamente, a área gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino. Por meio da pesquisa bibliográfica e documental, traça um perfil dessa área, como também, discute o papel desempenhado pelo MEC junto aos municípios analisados. Os estudos situam o PAR em uma linha de continuidade das políticas educacionais consonantes com o processo de reforma do Estado, assim como, caracteriza-o como estratégia do Governo Federal, para formar consensos em torno da sua política educacional.

11. Anpae	Nesdete Mesquita Corrêa	A Educação Especial e o Plano de Ações Articuladas (PAR): em Foco o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. (2011)	política da educação especial; salas de recursos multifuncionais; plano de ações articuladas (PAR)	Este trabalho investiga os recursos financeiros destinados as salas de recursos multifuncionais da rede municipal de Campo Grande (MS) e os procedimentos da utilização destes recursos no atendimento educacional especializado. Os resultados preliminares apontam uma ampliação das salas de recursos multifuncionais com o apoio técnico do MEC, por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), bem como o registro do índice do IDEB das escolas municipais acima das metas projetadas. A pesquisa encontra-se em andamento.
12. Anpae	Neusa Chaves Batista	Gestão Democrática D da Educação: um estudo de situações e tendências no Plano de Ações Articuladas em Municípios do Rio Grande do Sul. (2011)	política educacional; plano de metas; gestão democrática	O trabalho apresenta o projeto de pesquisa vinculado ao Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O projeto está em fase de desenvolvimento tendo como foco a análise de situações e tendências de indicadores de gestão democrática dos sistemas municipais de ensino incorporados à política educacional "Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação". Uma das principais ações desta política constituiu-se na elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Brasil com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo de 3,8. O projeto que a autora apresenta, analisa e interpreta indicadores de gestão democrática no PAR de municípios do Rio Grande do Sul

Fonte: Autor