



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MARIA APARECIDA RODRIGUES DA SILVA CÉZAR

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO PROCESSO
DE DEFINIÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS
EDUCACIONAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO:
UM ESTUDO DE CASO EM SERRINHA - BA**

Salvador
2015

MARIA APARECIDA RODRIGUES DA SILVA CÉZAR

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO PROCESSO
DE DEFINIÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS
EDUCACIONAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO:
UM ESTUDO DE CASO EM SERRINHA-BA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, da Universidade Federal da Bahia, Linha de Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientação: Prof^{ca}. Dr^a. Maria Couto Cunha.

Salvador
2015

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Cézar, Maria Aparecida Rodrigues da Silva.

O Plano de Ações Articuladas no processo de definição e execução de políticas educacionais no âmbito do município : um estudo de caso em Serrinha-BA / Maria Aparecida Rodrigues da Silva Cézar. – 2015.

165 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Couto Cunha.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2015.

1. Política e educação - Serrinha (BA). 2. Plano de Ações Articuladas (Brasil). 3. Indicadores educacionais. 4. Gestão democrática. 5. Planejamento educacional. I. Cunha, Maria Couto. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 379.8142 – 23. ed.

MARIA APARECIDA RODRIGUES DA SILVA CÉZAR

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO PROCESSO
DE DEFINIÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS
EDUCACIONAIS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO:
UM ESTUDO DE CASO EM SERRINHA-BA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Salvador, 23 de setembro de 2015.

Banca Examinadora

Maria Couto Cunha - Orientadora
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia.
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Alda Muniz Pepe
Doutorado em Psychopédagogie És Sciences de l'Education – Université dès Sciencie
Socialiales de Grenoble - França

Maria Elisabete Pereira dos Santos
Doutorado em Ciências Sociais - UNICAMP
Universidade Federal da Bahia - UFBA

A todos os colaboradores da área educacional do Território do Sisal, especialmente os de Serrinha. Meus votos de que este trabalho possa contribuir para novas discussões da importância da gestão democrática para a construção coletiva dos instrumentos norteadores das políticas públicas em prol da melhoria da qualidade da educação.

AGRADECIMENTOS

A Jesus Cristo, por ser meu guia em todos os momentos da minha vida.

À minha querida orientadora Prof^a Dr^a. Maria Couto Cunha pelos ensinamentos, pela orientação com competência e dedicação e pelo incentivo em todo o processo do curso de mestrado; meu sincero agradecimento e admiração.

Às professoras da Banca Examinadora Alda Muniz Pepe e Maria Elisabete Pereira dos Santos pelas contribuições que muito enriqueceram o trabalho.

À Secretaria Municipal de Serrinha pelo consentimento das entrevistas, provimento de material para pesquisa e pela atenção no período do trabalho de campo; e a cada um dos entrevistados que atenciosamente contribuíram com a pesquisa.

Aos amigos do Núcleo de Estudos em Políticas Educacionais (NEPPE) Micaela, Jean Mário, Eudes, Rosemeire, Daelcio, Cristiane Brito, Vanessa, Amanda, e Marta Lícia pelas discussões teóricas sobre políticas públicas que tem nos capacitado para fundamentar a pesquisa.

A todos os professores e colegas do curso de pós-graduação em Educação da FACED/UFBA pelos ensinamentos e aos funcionários pelo apoio.

A meu amado esposo Admilson César e filhos queridos Thaís e Thiago pela compreensão das minhas ausências e carinho em todos os momentos.

A Geraldo Lopes da Silva, Raimunda, Gabrielle, Marcus e Gabriel pelo apoio na hospedagem em Salvador e pelo carinho durante todo o tempo da pós-graduação.

A meus pais Francisco e Analdina, meus exemplos de vida; e a meus irmãos Geraldo, Francisco Filho, Jaime, Nei, Eliene, Etiene, Rosemeire, Ari, Giovanni e suas respectivas famílias, pelo amor, carinho e compreensão a mim dedicados sempre.

Ao ex-prefeito de Santa Luz Joselito Carneiro de Araújo Júnior pela oportunidade de aprender como dirigente a planejar a gestão da educação de Santa Luz.

Aos padres italianos Luís Canal e Lívio Picolini, primeiros mestres a me guiarem na caminhada por um mundo melhor; e as amigas Jussara Secundino e Maria Helena Teixeira por partilharem esse sonho comigo. Com vocês ainda acredito que “tudo posso naquele que me fortalece”.

Aos professores e gestores escolares de Santa Luz nas pessoas de Solange Oliveira, Elisângela Sena, Aline Cunha, Romilce Costa, Rosana dos Santos, Maria Rosângela, Rosana Xavier, Maria Reis, Maria Amélia Nascimento pela torcida de sempre; e à Silvana Matos e Enói Cruz pelo apoio incondicional no processo desse curso.

A todos vocês, muito obrigada!

O neoinstitucionalismo contempla fatores de grande importância analítica, e de grande poder explicativo, para o entendimento de processos de tomada de decisões públicas. Aspectos como o papel das idéias e a mudança das instituições, por exemplo, contribuem de maneira significativa para o desenvolvimento dos estudos na área.

Carlos Vasconcelos Rocha, 2005.

CÉZAR, Maria Aparecida Rodrigues da Silva. **O Plano de Ações Articuladas no processo de definição e execução de políticas educacionais no âmbito do município: um estudo de caso em Serrinha- BA.** 165 f. il. 2015. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

RESUMO

A presente dissertação faz uma análise da gestão da educação a partir das orientações do Plano de Ações Articuladas (PAR) para a definição e o desenvolvimento da política educacional do município. A partir da utilização de conceitos como descentralização, participação e autonomia procuramos evidenciar as diversas percepções dos atores sociais para empreender a gestão democrática no processo de implementação do PAR no município de Serrinha do Estado da Bahia. A abordagem proposta situa a gestão educacional no processo de mudanças políticas e econômicas influenciadas pelo neoliberalismo a partir dos anos de 1990, destacando a reforma do Estado. Trata-se de uma pesquisa qualitativa do tipo estudo de caso, no qual a coleta de dados foi realizada através de entrevistas, bem como a consulta a documentos. A pesquisa fundamentou-se na vertente do neoinstitucionalismo histórico com o propósito de apropriar-se de seu quadro metodológico aplicado à análise de políticas públicas, a fim de construir uma interpretação da política educacional direcionada à educação básica. Com isso, refletimos sobre a conjuntura que reivindica mudanças na cultura e na organização das instituições educacionais, confrontando as referências teóricas e documentais com os dados coletados no trabalho de campo; problematizando os efeitos das ações do PAR na gestão do sistema de educação municipal e suas escolas ao tentar construir práticas e instrumentos norteadores de suas políticas educacionais. As análises empreendidas apontaram as fragilidades desse processo para a superação do centralismo e controle, característicos de uma gestão por resultados. Constatamos que a adoção desse tipo de gestão no sistema de ensino como estratégia para melhoria da qualidade da educação, tem restringido em muitos aspectos a possibilidade da gestão da educação municipal, com a colaboração dos vários segmentos sociais, em efetivar a gestão democrática partindo da definição das próprias políticas públicas educacionais, de forma a atender as reais necessidades em prol da melhoria da educação.

Palavras-chave: Política e educação – Serrinha (BA). Plano de Ações Articuladas (Brasil). Indicadores educacionais. Gestão Democrática. Planejamento educacional.

CÉZAR, Maria Aparecida Rodrigues da Silva. **The Articulated Action Plan in the process of defining and implementation of educational policies within the municipality: a case study in Serrinha - BA.** 165 pp. ill. 2015. Masters dissertation -Faculdade de Educação Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

ABSTRACT

This dissertation is a education management analysis from the guidelines of Articulated Action Plan (Plano de Ações Articuladas - PAR) for the definition and development of educational policy of the city. From the use of concepts as decentralization, participation and autonomy, we seek to highlight the different perceptions of social actors to undertake the democratic management in the PAR's implementation process at Serrinha city of Bahia. The proposed approach places the educational management in the political and economic changes influenced by neoliberalism from the 1990s, highlighting the reform of the state. It is a qualitative research of a case study, in which data collection was carried out through interviews and consultation documents. The research was based on the historical aspect of neo-institutionalism in order to take ownership of its methodological framework applied to the analysis of public policies, in order to build an interpretation of educational policy directed to basic education. With this, we reflect on the situation claiming changes in the culture and organization of educational institutions, comparing the theoretical and documentary references to the data collected in the field work; questioning the effects of the actions of PAR in the management of municipal education system and their schools to try to build practices and guiding instruments of its educational policies. The current analysis showed the weaknesses of this process to overcome the centralization and control, characteristic of a results-based management. We found that the adoption of this type of management in the education system as a strategy for improving the quality of education, is restricted in many ways the possibility of management of municipal education, with the collaboration of various social segments, in effect the democratic management begins with the identification of their own educational policies, to meet the real needs for the sake of improving education.

Keywords: Policy and education - Serrinha (BA). Articulated Action Plan (Brazil). Educational indicators. Democratic management. Educational planning.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APO	Administração Por Objetivo
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAPENE	Centro de Apoio a Pessoas com Necessidades Especiais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LSE	Levantamento Situacional da Escola
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAR	Plano de Ações Articuladas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação

PDDE	Programa de Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PES	Plano Estratégico da Secretaria
PIBID	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i> (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes)
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa de Nacional de Amostra por Domicílio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROAM	Programa de Apoio A Educação Municipal
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROGESTÃO	Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares
PROINFÂNCIA	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escola Pública de Educação Infantil
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SME	Sistema Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
TPE	Movimento Todos Pela Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	<i>Unidet States Agency for International Development</i>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	Dados sobre pessoas entrevistadas na Secretaria de Educação de Serrinha BA.....	84
QUADRO 2	Dados sobre membros entrevistados do Comitê Local do PAR....	84
QUADRO 3	Dados sobre pessoas entrevistadas nas escolas municipais com mais ações do PAR.....	85
FIGURA 1	Mapa do Território do Sisal localizando município de Serrinha....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Matrículas da Educação Básica no município de Serrinha.....	95
Tabela 2	Taxa de reprovação da educação básica em Serrinha.....	95
Tabela 3	Taxa de abandono da Educação Básica no município de Serrinha.....	96
Tabela 4	IDEB da rede municipal de ensino de Serrinha.....	97
Tabela 5	IDEB atualizado da rede municipal de ensino de Serrinha.....	97

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	A REFORMA DO ESTADO E A RESPONSABILIZAÇÃO DO MUNICÍPIO EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO	29
2.1	A POLÍTICA EDUCACIONAL A PARTIR DA COMPREENSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	29
2.2	A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A DESCENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO	32
2.3	O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PLANEJAMENTO BASEADO NA GESTÃO POR RESULTADOS: REPERCUSSÕES NO CAMPO DA GESTÃO EDUCACIONAL	41
2.4	DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO: CAMINHOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DO REGIME DE COLABORAÇÃO	44
3	CONTEXTO, PRINCÍPIOS E ESTRUTURA DO PAR PARA O PLANEJAMENTO EM EDUCAÇÃO	52
3.1	O PAR NO CONTEXTO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	52
3.1.1	O Plano de Desenvolvimento da Educação na visão do MEC	53
3.1.2	O Movimento Todos Pela Educação (TPE)	59
3.1.3	As diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.....	61
3.1.4	IDEB, o indicador do MEC para aferir a qualidade da educação	64
3.1.5	PAR: a estratégia para firmar o regime de colaboração.....	67
3.2	ESTRUTURA DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)	70
4	PERCURSO METODOLÓGICO.....	76
4.1	A NATUREZA DA PESQUISA E OS PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	76
4.2	OS SUJEITOS DA PESQUISA, OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E OS INSTRUMENTOS	82
4.3	AS ETAPAS DA PESQUISA	85

5	A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO MUNICÍPIO DE SERRINHA – BA.....	90
5.1	CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SERRINHA – BA	92
5.2	OS INDICADORES DO PAR NO MUNICÍPIO DE SERRINHA – BA	98
5.3	A ESTRUTURA FINANCEIRA E TÉCNICA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL ANTES DA ADESÃO AO PAR	101
5.4	A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS LOCAIS NO CONTEXTO DO REGIME DE COLABORAÇÃO	105
5.5	A CONTRIBUIÇÃO DO PAR NO ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS TÉCNICA E FINANCEIRA DA GESTÃO LOCAL E NO APOIO AO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL.....	109
5.6	O MUNICÍPIO NA DEFINIÇÃO DAS PRÓPRIAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	120
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
	REFERÊNCIAS.....	143
	APÊNDICE A – Matriz metodológica.....	152
	APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas	153
	ANEXO A - Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007	154
	ANEXO B - Síntese do Indicador do PAR de Serrinha –BA	159
	ANEXO C - Fotos da cidade de Serrinha – BA	164

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, intitulado “*O Plano de Ações Articuladas no processo de definição e execução de políticas educacionais no âmbito do município: um estudo de caso em Serrinha - BA*” compreende o período de 2007 a 2014. Ele foi organizado neste capítulo introdutório de forma a situar a temática do estudo e de como ela foi conduzida. Inicialmente é apresentado um breve panorama da elaboração de políticas educacionais no Brasil. Em seguida, descreve-se a problemática e os objetivos que orientaram a pesquisa. Posteriormente, a justificativa e a relevância da mesma no campo acadêmico. Por fim, expõe-se a estrutura desta dissertação.

Na perspectiva de contextualizar a temática do estudo, apresentamos a seguir um breve panorama da elaboração das políticas educacionais no Brasil.

A política educacional do Estado brasileiro apresentou, na década de 1990, a Gestão Educacional como eixo fundamental das reformas com vistas à efetivação da qualidade social da educação. Para tanto, os planos governamentais adquiriram relevância em âmbito nacional com a justificativa de transparência e participação, em âmbito internacional, como forma de manter as reformas propostas para os países da América Latina.

Conforme Oliveira; Scaff; Senna (2012), na primeira década do século XXI, em razão das mudanças aceleradas no sistema produtivo e suas manifestações no campo social, os governos desses países reafirmam a adoção de políticas sociais focalizadas na população pobre, ou seja, aquela parcela fora do sistema produtivo ou que realiza trabalho precário; o que é definido por Paugam (2010, p. 68) como “desqualificação social”, conceito que valoriza o “caráter multidimensional, dinâmico e evolutivo da pobreza e o status social dos pobres socorridos pela assistência”.

Ao lançar um olhar sobre o planejamento dessas políticas sociais no Brasil, é mister lembrar que as políticas e a gestão da educação têm sido marcadas, historicamente, pela lógica da fragmentação e descontinuidade de ações. Isso ocorre porque a herança colonial autoritária e patrimonial tem contribuído para a hegemonia de políticas conjunturais de governo de curto prazo em detrimento de políticas estruturais de longo prazo.

Nesse sentido, o regime militar, estabelecido em 1964, confrontou a sociedade civil organizada – que propugnava por um projeto nacional de educação – deflagrando uma reforma administrativa em todo o serviço público brasileiro, via Decreto n.º. 200, de 1967. A gestão pública orientava-se pela proposta gerencial da Administração por Objetivos (APO),

idealizada para o setor privado. A proposta da APO, no âmbito do MEC, privilegiava a execução de ações por meio de projetos pontuais e campanhas de caráter transitório e a criação de grupos-tarefa e de gerentes especializados para gerir as ações transitórias. Segundo Fonseca (2014), este preceito servia aos objetivos da doutrina de segurança nacional: ao mesmo tempo descentralizada controladora, privilegiava a organização formal e recusava conflito ideológico e a intervenção de grupos informais nas instituições.

Outra característica do direcionamento da gestão pública, comandada pelos militares, foi a sua estreita articulação com organismos internacionais. A cooperação técnico-financeira da USAID (Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional), que fora cancelada no governo Goulart, voltara atuando ativamente em vários setores da administração pública. De acordo Fonseca (2014), a USAID:

[...] no Ministério da Educação, participou da reforma do ensino superior de 1968 e da reforma da educação básica de 1971, pela qual foi instituída a profissionalização obrigatória no ensino médio. Ainda nos anos 1970, fizeram-se presentes outras agências de cooperação técnica e de financiamento, entre elas o Banco Mundial (BIRD). (FONSECA, 2014, p. 255).

A cooperação do Banco Mundial perdurou até o início do século XXI, tendo sido intensificada no período 1980-1990. No entanto, não se pode inferir que esta continuidade ocorresse como herança do regime militar. Fonseca (2014) afirma, com base em estudos anteriores, que a década de 1980 foi marcada por aguda crise econômica, herdada do final daquele regime.

A intensificação dessa crise dos anos 1980 contribuiu para a campanha contra a forma de organização do Estado, considerada ineficaz face aos avanços tecnológicos e à necessidade de reestruturação econômica. Desse modo, o sistema burocrático de administração, conforme caracteriza o regime brasileiro foi apontado como um dos favoráveis à crise, qualificada como “crise de governabilidade” (BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995).

Diante disso, a política de crescimento econômico foi substituída pelo esforço de estabilização econômica e financeira. A crise forçou o Estado brasileiro a recorrer aos créditos do FMI e também do Banco Mundial. Na qualidade de credores, as duas agências passaram a coordenar programas de ajustes no campo econômico. No setor social, o Banco incrementou o financiamento de projetos, inclusive para a educação básica.

Na primeira metade da década de 1990, o Brasil definiu um conjunto de mudanças no âmbito da “Reforma do Estado”, ainda no governo Collor com algumas medidas também

implantadas pelo seu sucessor Itamar Franco. Outro conjunto de medidas neste sentido foi implementado de forma intensiva no governo FHC que instituiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Em novembro de 1995, o então ministro Bresser Pereira coordenou a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Com base neste plano, foram implementadas ações voltadas para a promoção de mudanças no aparato burocrático, cujo objetivo central era imprimir eficiência ao setor público.

Entre os vários aspectos da proposta, dois deles têm se destacado. Primeiro, a mudança na concepção da função do Estado na sociedade através da redefinição do seu papel, “[...] que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995, p. 4). E segundo, a interferência na organização das instituições ao propor a “descentralização administrativa e a redução dos níveis hierárquicos em uma tentativa de favorecer o acesso à participação da sociedade civil e da iniciativa privada em instituições públicas” (PERONI, 2003, p. 59).

Segundo Nader (2005), a estratégia do Plano Diretor focava a flexibilização da gestão pública por meio da transformação das estruturas jurídicas das organizações, a descentralização das ações governamentais, e a responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das ações institucionais, e disseminava os princípios da administração pública gerencial. Nas palavras dessa autora:

O Plano Diretor não foi implementado na íntegra, mas deixou raízes no processo de incorporação de novos conceitos e princípios na administração pública brasileira, como é o caso dos princípios de descentralização, flexibilização e responsabilização por resultados, que continuam a ser perseguidos. (NADER, 2005 p. 1-2).

Portando, com base nesses princípios, a autonomia, em uma gestão com base na eficácia para alcance dos resultados, seria um mecanismo de transparência para as instituições e a sociedade civil da responsabilidade por seu desempenho.

Assim, a Reforma do Estado provocou uma profunda transformação nas relações intergovernamentais. De acordo Costa (2008, p. 51):

Através da substituição gradual de um modelo intervencionista do Estado por funções de caráter orientador e regulatório, reduziram-se gradativamente os mecanismos de proteção aos Estados e municípios, criando-se um vácuo e um novo espaço de atuação para as instâncias subnacionais de governo.

Essa configuração, caracterizada por uma administração pública gerencial, aponta tanto para a necessidade de reduzir os custos como para aumentar a qualidade dos serviços. (COSTA, 2008, p. 53). Tal orientação se fez presente também no governo de Luís Inácio Lula da Silva.

De modo geral, os dois governos de Lula (2003-2010) caracterizaram-se pela retomada do crescimento econômico, motivado pelo investimento produtivo e distribuição de crédito, bem como pela relativa recuperação da estrutura burocrática estatal e reforço de políticas sociais de caráter compensatório. Nesse sentido, segundo Oliveira (2014), a universalização da educação pretendia diminuir as desigualdades regionais e locais, visando maior equalização dos resultados.

Para tanto, adota-se uma visão sistêmica, centrada em metas aferidas por provas, testes e índices. Tais diretrizes foram assumidas com o objetivo de disponibilizar recursos para os grupos considerados mais vulneráveis ou desprivilegiados da sociedade brasileira. As políticas educacionais passaram a articular-se com o foco no desenvolvimento econômico, na inclusão social e na possível empregabilidade da população. Assim, várias leis e programas foram sendo implementados mediante reformas na educação, explicitando a opção pelas ações compensatórias e pela chamada equidade, mediante uma visão pragmática da racionalização e eficiência do uso dos recursos públicos (OLIVEIRA, 2014, p. 85-86).

Nesse contexto, o Ministério da Educação, no segundo governo Lula, lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em abril de 2007 e através do Decreto n.º. 6.094/07 lança o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no intuito de efetivar em regime de colaboração a melhoria da qualidade da educação básica, atendendo ao direito constitucional da garantia de todos à educação. Neste mesmo decreto prevê a elaboração dos Planos de Ações Articuladas (PAR), a serem realizados pelos estados, Distrito Federal e municípios que devem descrever as condições para o cumprimento dessas metas. Cria, também, o indicador que vai aferir a qualidade da educação nacional, denominado Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB).

O PDE colocado em execução pelo governo reúne um conjunto de iniciativas articuladas sob uma abordagem do sistema educativo nacional, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica apresentando-se esta como o objetivo estratégico do Plano.

Pode-se observar o sentido de visão sistêmica impresso no PDE, ao determinar que haja uma conexão entre etapas, níveis e modalidades da educação básica com a educação profissional e com a educação superior, de modo a potencializar as políticas para o setor e

para que elas se reforcem mutuamente, a partir do regime de colaboração entre os entes federados. Como fica claro no documento (BRASIL, 2007, p.10-11)

Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concentrar a atuação dos entes federados, sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas preciosas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido.

Assim, no entendimento do Ministério da Educação, a visão sistêmica que caracteriza o PDE propõe o rompimento com as falsas oposições, procurando focar a educação em todo território, considerando, com o mesmo cuidado e atenção, cada uma das suas partes, a ser estabelecida mediante o regime de colaboração.

Para Albuquerque (2013), o Plano se apresenta como uma política nacional e um arranjo institucional resultante de uma revisão das responsabilidades da União na assunção do combate às desigualdades regionais e na construção de um mínimo de qualidade educacional para o país. Para esse autor, o PDE atribui:

[...] por um lado ao governo federal o papel de regulador das desigualdades existentes entre as regiões do país por meio de assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e implementação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização de oportunidades de acesso à educação de qualidade. E, por outro lado, responsabiliza os estados e municípios a assumirem o compromisso pelo desenvolvimento educacional em suas instâncias de atuação. (ALBUQUERQUE, 2013, p. 164).

O PAR é um dos programas constituintes do PDE e foi lançado como um Plano de cooperação entre a União, estados e municípios. Pelo mesmo decreto de lei a União oferece apoio técnico e financeiro aos demais entes federados para que sejam cumpridas as metas e diretrizes do Compromisso Todos pela Educação, com base nas seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Por meio do PAR, segundo o decreto, os municípios passam a assumir o compromisso de melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2007).

O PAR pode ser entendido por essa política como o instrumento que viabiliza a cooperação entre os entes federados para empreender as políticas públicas educacionais; serve como mecanismo de planejamento para a formatação de políticas locais; e - ao apresentar

dimensões, áreas e indicadores a serem avaliados - destaca elementos que são considerados em um plano nacional como prioritários.

A integração dos estados e municípios ao PDE pela política adotada deve ser efetivada através da assinatura de termo de adesão no qual estes entes se comprometem em adotar as vinte e oito diretrizes na gestão de suas redes e escolas, a fazer o PAR para um período de quatro anos. A elaboração desse planejamento multidimensional da política da educação passou a ser a garantia de acesso à assistência técnica e financeira da União para os municípios, estados e Distrito Federal para o cumprimento das diretrizes que tem como foco central a aprendizagem do aluno.

Com efeito, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, estados e municípios foram dotados de autonomia política e fiscal. Por seu turno, a estratégia descentralizadora da gestão pública, estabelecida no âmbito da reforma do Estado em 1995, induziu a gestão autônoma dos sistemas e das escolas, ampliando a sua responsabilidade quanto à oferta de educação básica.

Tal como concebida no PDE e na proposta de planejamento do PAR a intenção da política estabelecida é a de fortalecer o apoio técnico e financeiro do MEC aos entes federados sob o desígnio constitucional do regime de colaboração. Segundo esse objetivo, o PAR, para os seus idealizadores, busca superar a desarticulação vigente entre os sistemas federal, estadual e municipal, mediante uma visão sistêmica que se propõe suplantar o enfoque anterior: a intenção do Ministério da Educação é integrar um conjunto de programas para dar organicidade ao sistema nacional de educação.

Pela política assim adotada, o PAR constitui-se em um instrumento de planejamento educacional integrante da principal ação da política “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Esse Compromisso, de modo geral, pode ser inserido no contexto das reformas educacionais do início do século XXI. Conforme Batista (et al, 2012, p. 2): “[...] na sociedade brasileira, insere-se nas discussões iniciadas na década de 1980, quando a sociedade civil organizada interferiu diretamente sobre os princípios constitucionais que orientariam o sistema educacional brasileiro.” É dentro desse contexto que é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96) que conceituou a abrangência e a responsabilidade de cada ente federado com a educação no país.

Coube à União “a coordenação da política nacional da educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (cf. LDB, 1996, Art. 8º. §1º.). Logo a relação entre os entes federados é referenciada pelo regime de colaboração. Isto implica, por outro lado,

considerar, na implementação de políticas educacionais nacionais, a autonomia dos estados e municípios na organização dos seus sistemas de ensino, contudo sem perder de vista os princípios e os fins da educação nacional (CAMINI, 2009).

Com efeito, através do PAR, o governo federal buscou, por meio do Ministério da Educação, a adesão dos municípios a uma política orientada pela elevação dos índices de desempenho dos alunos da educação básica no Brasil, cuja referência utilizada foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Criado em 2007 no mesmo decreto em que lançou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o IDEB passou a ser a principal referência do governo para aferir a qualidade na educação. Assim, esse indicador mede o desempenho do sistema e das escolas, estabelecendo uma escala que vai de zero a dez. O índice, inspirado no PISA¹, foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). A fixação da média seis a ser alcançada em 2.022 considerou o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando aplicada a metodologia do IDEB em seus resultados educacionais. Seis foi a nota obtida pelos países desenvolvidos que ficaram entre os 20 melhores colocados do mundo. (BRASIL, INEP, 2011).

Nessa perspectiva, foram selecionados pelo Ministério da Educação (MEC), conforme a Resolução/CD/FNDE/nº29 de 29 de junho de 2007, 1.270 municípios considerados de atendimento priorizado por se encontrarem com o IDEB abaixo de 3,8. Essa Resolução do FNDE “Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007”. Nos artigos transpostos a seguir são mostrados o indicador e os critérios de elegibilidade para a escolha dos municípios.

Art. 2º Para fins de seleção dos entes federativos beneficiários foi adotado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). [...] Art. 3º Os Municípios, prioritariamente os relacionados no Anexo I desta Resolução, os Estados e o Distrito Federal aderentes ao Compromisso, poderão ser beneficiados com as ações suplementares de assistência técnica e financeira de que trata esta

¹ O *Programme for International Student Assessment* (Pisa) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa internacional de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). As avaliações do Pisa acontecem a cada três anos e abrangem três áreas do conhecimento – Leitura, Matemática e Ciências. O Brasil participa do PISA desde o ano de 2000, tendo apresentado alguma evolução, apesar de ocupar umas das últimas posições no ranking dos países participantes, em todas as áreas avaliadas e em todas as edições do Programa.

Fonte: <http://portal.inep.gov.br>

Resolução, condicionados às prioridades de atendimento e à capacidade de cada ente. Art. 4º A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica no cumprimento de metas que resultem na evolução do seu IDEB, observando-se as diretrizes e condições expressas no Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007, especialmente, quanto aos capítulos I e III. (BRASIL/ MEC/FNDE, 2007).

No mesmo sentido, o Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 destaca que o Compromisso é a conjugação dos esforços dos entes federados “atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” definindo que a qualidade da educação básica é aferida pelo IDEB.

Para a efetivação dessa política, esses municípios receberam assistência técnica, via convênio do MEC com instituições federais de ensino e secretarias estaduais de educação dos estados e ainda outras instituições do setor da educação para elaboração do PAR. Desta forma, a partir da análise dos indicadores do IDEB, o MEC ofereceu apoio técnico e financeiro aos municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino. O aporte de recursos deu-se a partir da adesão ao “Compromisso Todos pela Educação” e a elaboração do PAR.

Segundo dados do próprio MEC, a adesão dos municípios foi absoluta. Todavia, a assistência financeira foi disponibilizada para os municípios prioritários, de acordo a Resolução/CD/FNDE/nº29 de 20 de junho de 2007, “considerando a necessidade de promover ações supletivas e redistributivas, para correção progressiva das disparidades no padrão de qualidade do Ensino”. Depois de iniciada, essa política de assistência técnica e financeira da União se estendeu a todos os municípios do país sendo registrada massiva adesão ao Plano. Todos os municípios podem elaborar seu Plano de Ações Articuladas, porém aqueles com IDEB abaixo da média nacional, chamados de *municípios prioritários*, receberam assistência técnica do MEC para elaboração do Plano e para realizar o monitoramento da implementação de suas ações.

Assim que iniciado o processo de execução das ações do PAR, o MEC coloca à disposição dos estados e municípios o Módulo PAR/monitoramento que deve ser acompanhado pelo Comitê Local – constituído por representantes da prefeitura municipal e da sociedade civil organizada - com o propósito de verificar se as ações planejadas estão sendo executadas.

Esta pesquisa foi direcionada a compreender a política educacional fundamentada nesse Plano, analisando o alcance das ações de assistência financeira e técnica, disponibilizadas ao município pelo MEC para o desenvolvimento das políticas educacionais locais.

A análise do Plano de Ações Articuladas (PAR) pode nos indicar se sua execução em nível local tem contribuído para a efetivação de uma política de Estado e não de governo de forma a oferecer condições para que os estados e municípios possam tomar as decisões necessárias e desejadas para o setor educacional. Assim, parte-se do pressuposto de que a análise de uma política pública deve considerar o exame da engenharia institucional e os traços constitutivos dos seus programas de ação.

Portanto, na perspectiva de discutir as reais condições educacionais do município frente a implementação do PAR para a promoção da gestão educacional no contexto do planejamento em sua interface com as políticas governamentais que se consolidaram no Brasil a partir dos anos de 1990, elaboramos o seguinte **problema de pesquisa**: As ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), via assistência técnica e financeira, tem favorecido a promoção da gestão educacional do município de Serrinha – BA, no sentido de dotá-la das condições favoráveis para a definição e execução das suas políticas educacionais, que atendam às necessidades locais?

Iniciamos nossa pesquisa refletindo o tema na tentativa de responder essa questão central. Então, partimos da seguinte **hipótese**:

Através do Plano de Ações Articuladas, o governo federal buscou a adesão dos municípios a uma política orientada pela elevação dos índices de desempenho dos alunos da educação básica no Brasil, cuja referência utilizada foi o IDEB. Esse índice, inspirado no PISA, foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) que determinou a fixação da média seis a ser alcançada em 2.022, tomando por base o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nessa perspectiva, foram selecionados pelo MEC, conforme a Resolução nº29 de junho de 2007, mais de mil e duzentos municípios considerados prioritários por apresentarem o IDEB abaixo de 3,8. Serrinha – BA foi um desses. A finalidade dessa Resolução do FNDE foi estabelecer os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do ‘Compromisso’ no exercício de 2007. Posteriormente, essa política de assistência técnica e financeira do MEC se estendeu a todos os municípios do país sendo registrada massiva adesão ao Plano.

Com o propósito de averiguar se as ações planejadas no PAR local estavam sendo mesmo executadas, o Ministério da Educação (MEC) colocou à disposição dos estados e municípios o Módulo PAR/monitoramento a ser acompanhado pelo Comitê Local. O município – através do comitê e da Secretaria Municipal de Educação - passou a ser

responsabilizado pelos resultados da execução das ações. Assim, a melhoria do desempenho governamental através da introdução da lógica de resultados passa a ser considerada fundamental para o aperfeiçoamento da gestão do aumento da eficiência e do controle social, segundo a lógica utilizada pelos organismos internacionais (Banco Mundial, Cepal, Unesco, OMC e outros) e pelos setores governamentais. (CUNHA; COSTA; ARAÚJO, 2012, p. 101).

Entretanto, as ações de assistência técnica e financeira disponibilizadas pelo MEC no município de Serrinha, através do PAR, embora tenha contribuído para o financiamento da educação local, não conduziram esse município para decidir sobre suas próprias políticas, de modo a cobrir as suas necessidades de melhoria do atendimento escolar.

Para a realização dessa investigação foi escolhido o referido município, conforme as razões que serão apresentadas no capítulo sobre a metodologia. Deste modo, para compreender como essa cooperação entre os entes federados se efetiva no sentido de possibilitar ao município implementar ações para a melhoria dos seus processos de ensino, algumas **questões** podem ser elaboradas:

1ª Quais as condições de atendimento à educação escolar no município no processo da implantação do PAR?

2ª As orientações que o município tem recebido do MEC, via PAR, tem possibilitado que as ações nele definidas incidam sobre as reais necessidades da educação?

3ª O processo de planejamento das ações do PAR no município tem contribuído para a melhoria do desempenho escolar?

4ª O princípio da gestão democrática tem sido atendido na definição e no desenvolvimento das políticas educacionais do município?

Com base nessas questões de investigação estabelecemos para a pesquisa os seguintes objetivos:

Objetivo Geral: Analisar se a gestão da educação de Serrinha tem utilizado as orientações e as determinações sobre o planejamento educacional, oferecido pelo MEC via Plano de Ações Articuladas, para a definição e o desenvolvimento de sua política educacional, de forma a atender as reais necessidades do seu sistema de ensino.

Objetivos específicos:

1º. Conhecer as condições do sistema de ensino do município de Serrinha - BA no que concerne a implementação de suas políticas educacionais;

2º. Verificar, no contexto do regime de colaboração, se as orientações que o município tem recebido do MEC, via PAR, tem possibilitado que as ações definidas atendam as necessidades da educação;

3º. Investigar se o processo de planejamento das ações do PAR no município tem contribuído para a melhoria do processo de ensino nas escolas;

4º. Verificar se o processo de elaboração e desenvolvimento das ações do PAR tem atendido ao princípio da participação democrática nas decisões.

Desta perspectiva de análise pretendemos realizar essa pesquisa partindo da realidade concreta educacional do município de Serrinha - localizado no nordeste da Bahia - procurando estabelecer as relações entre as ações do PAR e o contexto social, para analisar se as orientações e determinações desse Plano têm contribuído, para a definição e o desenvolvimento de sua política educacional do município, de forma a atender as reais necessidades do seu sistema de ensino. Mesmo em se tratando de um estudo de caso, a expectativa é de aprofundar a discussão sobre esta temática e contribuir para o fortalecimento desse campo de estudos. Nesse propósito, apresentamos em seguida a justificativa e a relevância da pesquisa.

A decisão de pesquisar o tema relacionado a essa política pública educacional desenvolvida pelo Ministério da Educação fundamenta-se no aspecto da relevância social e política que a mesma ocupa no cenário nacional e que é destacada no plano governamental como ação estratégica para o país. O Plano de Desenvolvimento da Educação, e consequentemente o PAR, é concebido como parte do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), desencadeado no mesmo período pelo governo federal. Por tratar-se de uma política de âmbito nacional, promovendo a participação dos municípios e estados da federação na sua implantação, a iniciativa é considerada como possibilidade de recolocar o debate sobre a responsabilidade do Estado na indução de políticas públicas da educação básica hoje no Brasil. O comprometimento com a democratização do ensino para a maioria da população como uma responsabilidade do Estado e direito do cidadão, pauta permanente nas lutas dos movimentos sociais (SHERER-WARREN, 2008), é a razão central pela qual se tornou impossível ficar indiferente à política educacional que vêm sendo desenvolvidas em âmbito nacional neste momento histórico (CAMINI, 2009). Assim, o “estado da arte” que essa política em curso alcançou, através das relações sociais construídas no atual momento histórico, permeado de contradições, compõe a base desta pesquisa.

Nesse propósito, pode-se refletir sobre a importância de construir um federalismo educacional mais equilibrado e que tenha padrões nacionais de qualidade; que combata as disparidades regionais e entre municípios; e cujo mote principal seja a busca de um regime de colaboração (CAMINI, 2009). E concordando com Krawczyk (2008, p. 802), entendemos que

[...] sem negar a tensão própria da forma de governo federalista em favor da coexistência de autonomia das diferentes esferas de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade da nação, seria possível a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade, não uniformidade. Essa multiplicidade seria garantida pelos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de assegurar a todos e a cada um o direito de aprender

Isto posto, entendemos também que para o estado federado e o município desenvolver as suas ações em prol da expansão dos serviços educacionais àqueles que ainda estão fora do sistema de ensino e que tem o seu direito garantido na legislação, assim como a melhoria do ensino na circunscrição do seu território e tendo em seu favor a visão aproximada dos principais problemas desse setor, subentende a necessidade de contar com um campo político em que possa assumir decisões dentro do seu próprio contexto e levando em conta a autonomia que lhe é consagrada pela Constituição Federal de 1988, salvaguardando neste sentido o princípio da cooperação entre as esferas de governo, fixado também naquele diploma legal.

Daí a importância dessa pesquisa para compreender se o regime de colaboração através do PDE/PAR tem possibilitado o município de Serrinha a definir e implementar ações para a melhoria dos seus processos de ensino e, conseqüentemente para a melhoria da qualidade de educação. Nesse sentido, verificar se os atores sociais envolvidos no planejamento e execução do PAR local percebem a importância da sua participação e autonomia para a promoção da gestão educacional local da definição das suas políticas educacionais.

A emergência do tema dessa pesquisa remonta à época em que a pesquisadora atuou como dirigente de educação, de 2005 a 2012, em um município, também localizado no Território do Sisal, distante a 85 km do município de Serrinha, lócus dessa pesquisa. Com experiência no plano anterior – Plano Estratégico da Secretaria (PES) – que não disponibilizava apoio financeiro e não havia acompanhamento sistemático das orientações técnicas por parte do Ministério da Educação, a mesma vivenciou o final do prazo desse plano e adesão dos municípios daquele território ao PAR no segundo semestre de 2007 e a chegada de recursos a partir de 2009.

Naquela oportunidade, constatou-se a importância da adesão ao Plano de Ações Articuladas para que municípios em condições precárias de financiamento e de assistência técnica pudessem visualizar melhor seu planejamento e definir suas metas pautadas não

somente em seus recursos próprios, mas com o apoio de demais entes federados para a melhoria da qualidade da educação.

Entretanto, o preço a pagar ia além da contrapartida de recursos financeiros. Na condição de coordenadora da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), representando outros secretários do Território do Sisal, essa pesquisadora percebeu nos depoimentos dos colegas secretários presentes em encontros dessa associação, que a autonomia da gestão educacional do município apesar de ser incentivada no PDE, não se tornava uma realidade. O PAR seria mais uma ação a ser desenvolvida no município somado a outras ações já existentes induzidas pelo MEC. E não sobrava tempo à gestão municipal para reunir sistematicamente os vários segmentos para construir ou revisar seus próprios documentos que norteariam as ações da Secretaria, tais como o Plano Municipal de Educação, o Plano de Cargos e Salários dos Profissionais da Educação e o Projeto Político Pedagógico de cada Unidade Escolar. Também houve críticas no formato do Levantamento Situacional Escolar (LSE) do PAR, levando em conta que esse tipo de diagnóstico não considerava algumas demandas específicas do município, se viessem a depender do apoio técnico e financeiro do Ministério. Esse questionamento também fora feito por membros da sociedade civil organizada que atuam em conselhos municipais, considerando, entre outros fatores, a imposição de regras dos programas que compõem o PAR, dirigidas aos sistemas educacionais e as escolas de educação básica.

Nesse contexto, consideramos importante estudar como o Plano de Ações Articuladas atua em um determinado município para além da sua implementação e monitoramento. É mister saber se este ente federado, quando da condução de suas políticas educacionais, exerce a sua autonomia de forma a atender o princípio da gestão democrática nas decisões sobre as ações do seu sistema de ensino. A partir dessas considerações passamos a esclarecer sobre a estrutura desta dissertação.

Tendo em vista uma apresentação do objeto em análise, propusemos uma estrutura de exposição em capítulos característicos no intuito de discutir alguns elementos que se articulam com a temática, tornando a abordagem passível de compreensão.

Após essa Introdução, inicia-se o segundo capítulo – **A reforma do Estado e a responsabilização do município em matéria de educação** - que tem o propósito de aprofundar a contextualização das políticas educacionais nas mudanças conjunturais empreendidas na década de 1990. Discussões sobre a reforma do Estado e a descentralização dos serviços públicos de educação. Vislumbra-se uma articulação entre o princípio da responsabilização na administração pública e o planejamento baseado na gestão por resultados

com as repercussões no campo da gestão educacional. Nesse esforço, ressaltamos as intervenções de organismos internacionais na formulação das políticas educacionais brasileiras que nos leva à necessidade de discutir sobre caminhos da gestão democrática no contexto do regime de colaboração, a partir dos conceitos de descentralização, autonomia e participação.

O capítulo três – **Contexto, princípios e estrutura do PAR para o planejamento em educação** – apresenta inicialmente o histórico e a organização do PAR no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação, levando a reflexão sobre a visão do Ministério da Educação, do Movimento Todos pela Educação e das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, assim como do indicador criado pelo MEC para aferir a qualidade da educação. Posteriormente é apresentada a estrutura do Plano de Ações Articuladas para conhecimento do leitor no sentido de melhor compreender a discussão em torno do objetivo geral desse trabalho.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa, explicitamos no quarto capítulo – **Percurso Metodológico** – que trata da natureza e dos pressupostos teórico-metodológicos; dos sujeitos da pesquisa, dos procedimentos metodológicos e dos instrumentos; e das etapas da pesquisa, visando um maior entendimento de como foi realizado esse trabalho.

O campo empírico da pesquisa é apresentado no capítulo cinco: **O Plano de Ações Articuladas em Serrinha - BA**. Nesse capítulo, através das falas dos sujeitos envolvidos na elaboração e implementação do PAR local, fazemos uma discussão dos seguintes tópicos: A caracterização do município de Serrinha; os indicadores do PAR do município de Serrinha; A estrutura financeira e técnica da gestão da educação municipal antes da adesão ao PAR; A contribuição no atendimento às demandas técnica e financeira da gestão local e no apoio ao planejamento educacional; e por fim, o município na definição das próprias políticas educacionais.

No sexto e último capítulo, apresentamos as **Considerações Finais** que retoma a discussão em torno dos objetivos específicos que orientaram essa pesquisa, destacando, a partir da correlação entre os depoimentos dos entrevistados e da literatura comentada no referencial teórico, as reais condições do município para definir suas próprias políticas. Apresentamos, nesse sentido, algumas inferências a partir de nossa aproximação com o lócus de pesquisa, sobre encaminhamentos de como a gestão da educação municipal poderia aprimorar o exercício da gestão democrática em suas futuras decisões no processo de planejamento da próxima etapa do PAR.

2 A REFORMA DO ESTADO E A RESPONSABILIZAÇÃO DO MUNICÍPIO EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO

O PAR caracteriza-se por ser uma das estratégias políticas de materialização do regime de colaboração entre os entes federados. Integra o planejamento educacional, articulando-se ao Plano de Desenvolvimento da Educação, e possibilita o estabelecimento de uma nova lógica na descentralização de recursos a partir de adesões voluntárias. Defendemos que essa pesquisa se fundamenta de uma discussão teórica sobre o campo de estudos em políticas públicas sob a ótica do neoinstitucionalismo histórico. Entretanto, por se tratar de uma abordagem que não apresenta grandes postulados e teorias gerais, mas um ferramental analítico baseado em afirmações provisórias a serem testadas e alteradas com base nos resultados de estudos históricos; decidimos fazer a discussão desse tema no Capítulo 4, logo que nosso objetivo é apropriar-se de seu quadro metodológico aplicado à análise de políticas públicas, a fim de construir uma interpretação da política educacional direcionada à educação básica.

Esse capítulo se propõe a situar o Plano de Ações Articuladas no contexto das políticas públicas do país. Nesse sentido, desenvolve inicialmente o processo das reformas educacionais experimentado no país nas últimas décadas salientando o fenômeno da descentralização e a influência dos organismos internacionais nesse movimento, de modo a condicionar o rumo das políticas estabelecidas e das formas de sua efetivação, tendo como referência a relação entre a União e os demais entes federados. Na sequência, se estabelece um debate sobre a utilização do princípio da responsabilização na administração pública e sobre o planejamento baseado na gestão por resultados como sustentação dessas reformas dentro desse ideário. E conclui-se esse capítulo trazendo os conceitos de descentralização, autonomia, participação como elementos da gestão democrática na perspectiva do modelo gerencial adotado nessas políticas no Brasil, nos últimos anos.

2.1 A POLÍTICA EDUCACIONAL A PARTIR DA COMPREENSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A educação se constitui como política pública social de responsabilidade do Estado, mesmo não planejada somente por seus organismos. As políticas sociais, inclusive a educação, situam-se no interior de uma particularidade do Estado visando à manutenção das relações de determinado projeto social. (COSTA, 2014, p. 53), constituindo-se, assim, em formas de intervenção do Estado, tendo em vista a manutenção das relações sociais de determinada formação social. Considerando que educação é um conceito muito amplo, entende-se que políticas educacionais representam um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral, se aplica às questões escolares.

Concebida essa premissa, é fundamental a existência de um ambiente específico do fazer educacional, seja por parte da escola, da secretaria de educação e seus órgãos; ambiente esse que agrega partes distintas de um processo mais complexo: alunos, professores, servidores, dirigentes, pais, comunidade e o Estado o qual, enquanto sociedade política define o sistema através de políticas públicas. Portanto, políticas educacionais dizem respeito às decisões do governo sobre políticas sociais que têm incidências em espaços educacionais. Sendo a política educacional parte de uma totalidade maior das políticas públicas, é preciso compreendê-la em sua articulação com o planejamento global que a sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado. São as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e, por isso, são definidas como sendo o Estado em ação. (AZEVEDO, 2004).

A construção de políticas públicas é decorrente da necessidade do Estado em atender as demandas dos diversos grupos sociais que reivindicam ações efetivas por parte do poder público, visando assegurar direitos sociais.

Conforme Rua (2009, p. 19), políticas públicas abrangem o conjunto das deliberações e ações concernentes à alocação imprescindível de valores envolvendo um bem público. Assim, a definição de políticas públicas envolve a decisão política, que corresponde a uma escolha dentre diversas opções, conforme os interesses e adequações entre os fins e os meios. Contudo, Rua (2009, p. 19) afirma ainda que, apesar da definição de uma política pública estar vinculada a uma decisão política, nem toda decisão política se desdobra em política pública.

As políticas públicas devem estar voltadas para garantia de direitos aos cidadãos e, portanto, destinam-se a atender a demanda de esferas vinculadas tanto nas instituições privadas como nas instituições públicas. Para Rua (2009):

[...] as políticas públicas são resultantes da atividade política e que esta consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade. Em segundo lugar, é indispensável o desenvolvimento da capacidade de distinguir entre atividade política e entre política pública e ações e decisões privadas, ainda que estas últimas venham a ser de interesse público (RUA, 2009, p. 22-23).

Na visão de Boneti (2007), as políticas públicas nascem das demandas da sociedade e correspondem ao resultado da correlação de forças e de poder que retornam à sociedade como ações de intervenção do Estado. Sua definição de políticas públicas perpassa pelo resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder,

[...] relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. (BONETI, 2007, p.74).

Portanto, a concepção de política pública surge vinculada a ação intervencionista do Estado que, com sua estrutura gerencial, planeja, executa, monitora e avalia ações com o objetivo de atender aos direitos dos cidadãos.

Apesar da participação ativa do Estado na definição e implementação de políticas públicas, Rua (2009, p. 4) destaca outros ‘atores políticos’ de características diversas com atuação relevante nesse processo, que se distinguem em atores públicos e privados. Os atores políticos são aqueles que executam funções públicas e gerenciam recursos públicos e se dividem entre os políticos, oriundos de um mandato eletivo e os burocratas, integrantes de um sistema de carreira pública. Os atores privados são aqueles capazes de influenciar nas políticas públicas como os empresários, que movimentam o mercado, controlam a produção e a oferta de empregos; os trabalhadores, cujo poder resulta da ação organizada nos sindicatos, ONGs e igrejas e a mídia que influencia na formação de opinião e mobiliza outros atores.

Desta forma, compreende-se que as políticas públicas surgem de um contexto variado de interesses e de forças, provenientes de articulações políticas em que os sujeitos se inserem na busca da garantia de efetivação dos seus direitos sociais. E nesse sentido, Ball (2001, p. 102) afirma que:

A maior parte das políticas é frágil produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos, e, em última análise, recriadas nos contextos da prática.

A implementação de políticas públicas deve considerar as reais demandas e necessidades dos cidadãos, visando o atendimento aos direitos individuais e sociais do ser humano. Sobre essa questão, Azevedo (2004, p. 32-35) argumenta que as políticas públicas sociais referem-se às ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, no que concerne à redistribuição dos benefícios sociais, de forma a diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. De fato, as políticas públicas foram construídas historicamente com a participação da sociedade, uma vez que esta reivindicava a observância de direitos, e estes, ao longo da história, foram sendo institucionalizados como políticas públicas sociais. Para Hofling (2001):

Políticas sociais se referem às ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOFLING, 2001, p.30).

A política educacional insere-se no contexto das políticas sociais, na medida em que busca a redução das desigualdades, voltando-se para o indivíduo como cidadão, detentor de direitos, podendo ser entendida como um conjunto de leis, diretrizes e ações por meio das quais os governos imprimem os rumos da ação educativa. Segundo Silva (2002),

As políticas educacionais constituem-se em prescrições constitucionais e institucionais, em ações, diretrizes e atos intencionais do governo com a convicção e intuito de imprimir de disciplina e de ordem os rumos da educação em todo o país (SILVA, 2002, p.6).

Reconhece-se que, no campo das políticas públicas educacionais, ao longo da década de 1990, existe a preocupação dos países latino-americanos no que se refere à reformulação dos seus sistemas educacionais, uma vez que a diminuição de investimentos na Educação Básica no final do século XX gerou baixos indicadores educacionais. E na perspectiva da melhoria da qualidade da Educação, dentre outros aspectos, o Estado brasileiro redefiniu suas políticas públicas a começar desse período.

2.2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A DESCENTRALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO.

Nesta seção serão destacados aspectos históricos da reforma do Estado na definição de políticas públicas e que, conseqüentemente, influenciaram a política educacional no Brasil. Inicialmente situamos as teorias em favor da reestruturação do modelo de Estado para atendimento das novas demandas do sistema capitalista de produção no viés do neoliberalismo e superação da crise econômica européia intensificada na segunda metade do século XX - com destaque para as ideias de Friedrich Hayek da Escola de Viena e de Milton Friedman da Escola de Chicago – e depois como esse ideário vai corroborar para a constituição do modelo gerencialista de planejamento e gestão implementado no Brasil a partir dos anos de 1990 que irá ser adotado nas políticas educacionais.

Em 1944, a obra de Hayek *O caminho da servidão* constitui a precursora do pensamento crítico ao Estado do Bem-Estar Social², implementado no pós-guerra nos países europeus. A defesa de Hayek e Friedman se fundamenta no poder do mercado em produzir as regulações necessárias à garantia do bem-estar da sociedade como um todo, dispensando a intervenção do Estado nesse processo. De acordo com esse viés, uma sociedade regida por leis de mercado requer a diminuição expressiva da ação do Estado na garantia dos direitos sociais, considerados por esses autores como limitadores do desenvolvimento econômico (BIACHETTI, 2005). Ainda nesta vertente se caracterizam a defesa da propriedade privada, com a conseqüente diminuição do setor público e a desregulação e liberação das regras de comércio, com a abertura para a criação de um mercado internacional (TORRES, 1995).

Este ideário vem se coadunar com as mudanças identificadas na Inglaterra nos anos de 1970 durante o governo de Margareth Thatcher, assim como nos Estados Unidos na gestão de Ronald Reagan. Também fundamentou os governos de Kohl na Alemanha e Nakasone no Japão ao adotarem medidas de desregulamentação, privatização e Estado mínimo. Essas ações causaram grandes impactos, atingindo também as políticas sociais de países com sólida tradição capitalista. Entre os efeitos produzidos por essas ações identifica-se o descrédito de ideais e valores progressistas, considerados incapazes de atender às demandas do novo estágio de desenvolvimento do capital em mais de uma de suas fases (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

² O estado de bem-estar social, também denominado de Estado Benfeitor advém da teoria econômica desenvolvida por Keynes na Inglaterra no pós-guerra com vistas à recuperação das economias européias, baseada no pleno emprego e na ação do Estado no planejamento econômico e se sustenta na ideia de que o Estado deve intervir na economia de mercado com a finalidade de diminuir o desemprego e acelerar a produção. (BIACHETTI, 2005).

A este arcabouço político-ideológico convencionou-se chamar neoliberalismo³. Viés que representou para os governantes capitalistas uma saída política, econômica, jurídica e cultural que se fez necessária frente à crise do modelo de produção fordista, pautado na produção em grande escala, o que causou um abalo na economia de países capitalistas desenvolvidos a partir do fim dos anos 60 e início dos anos 70 (GENTILI, 1995 apud BARAÚNA, 2009). Nessa perspectiva, o movimento de reforma dos estados nacionais foi a alternativa encontrada para ajustar a estrutura político-administrativa de diversos países às novas concepções fundamentadas nas teorias econômicas; e a Europa foi o palco para o desenvolvimento de uma série de diretrizes para a redefinição política e econômica dos países capitalistas. Mais tarde, esse ideário se expande para além da Europa, fazendo incluir os outros estados nacionais, dentre eles os da América Latina, que deveriam desenvolver políticas de ajustes a essa nova ordem mundial.

Na América Latina as políticas de organização e gestão da educação pública no marco das reformas educacionais da década de 1990 realizaram-se em sociedades com diferentes tradições políticas e associativas, tais como Chile, México, Venezuela, Peru, Argentina e Brasil, entre outros. (ROSAR; KRAWCZYK, 2001).

No contexto da administração pública federal do Brasil, especialmente no período em que foram determinadas as diretrizes para a atuação dos Estados nacionais no Consenso de Washington⁴, o país enfrentava a desestabilização econômica demarcada na década de 1970 e que se agravou nos anos da década de 1980 com a crise da dívida externa e a desaceleração do crescimento econômico, os quais trouxeram muitas consequências como o impacto dessa conjuntura para a população, com a escassez do emprego e o aumento da inflação; e também a crise fiscal e a redução dos recursos públicos para o provimento das necessidades impulsionadas por essa crescente desestruturação. Essa situação levou a alguns dirigentes a pensar que um dos maiores problemas do país não era simplesmente a escassez de recursos, mas a forma com que o Estado estava organizado para fazer uso desses recursos, ou seja, uma questão administrativa. (COSTA, 2014, p. 17).

³ O neoliberalismo se caracteriza por pregar que o Estado intervenha o mínimo na economia, mantenha a regularização das atividades econômicas privadas num mínimo e deixe agir livremente os mecanismos de mercado. (SILVA, T., 1995, p. 26).

⁴ Consenso de Washington foi como ficaram conhecidas as conclusões de uma reunião na capital norte-americana, na qual foram estabelecidas medidas para ajudar países a estabilizar suas economias. Demarca também a construção de regras que orientaram as reformas de Estado em países da América Latina, em atendimento a uma ordem internacional. (BARAÚNA, 2009).

Importa salientar para entender essa questão que entre as diretrizes da tese liberal, que não é unívoca, encontram-se a intervenção mínima do Estado na economia; a restrição dos ganhos de produtividade e das garantias de emprego e de estabilidade de emprego; a volta das leis de mercado sem restrições; o aumento das taxas de juros para aumentar a poupança e arrefecer o consumo; a diminuição dos impostos sobre o capital e diminuição dos gastos e receitas públicas e, conseqüentemente, dos investimentos em políticas públicas (FRIGOTTO, 1995 apud BARAÚNA, 2009 p. 33). Estas medidas, por sua vez, eram incompatíveis com o modelo de Estado brasileiro sendo necessário ajustá-lo através de ações ditas modernizadoras e torná-lo apto para operar as mudanças em voga. Nesse sentido, o ajuste neoliberal no Brasil foi considerado tardio em relação ao restante dos países adeptos dessa ideologia. (SOARES, 2002 apud BARAÚNA, 2009, p. 33). No Brasil esse movimento foi mais contundente entre os anos 80 e 90, no período de abertura política e comercial, após os anos da Ditadura Militar, e em um momento de preparação do território para as demandas do mercado global.

A intensificação da crise econômica dos anos 80 contribuiu para a campanha contra a forma de organização do Estado, considerada ineficaz face aos avanços tecnológicos e à necessidade de reestruturação econômica. Desse modo, o sistema burocrático de administração, conforme caracterizam o regime brasileiro, foi apontado como um dos fatores favoráveis à crise, classificada como “crise de governabilidade” (BRASIL. MARE, 1995).

A existência de uma crise econômica no Brasil foi uma realidade indiscutível. Contudo, os encaminhamentos para a superação divergiram entre duas propostas ideologicamente diferenciadas. De um lado, os progressistas defendiam a forma estrutural do Estado e a busca de alternativas para a superação da crise. De outra parte, mais próximos aos ideais neoliberais, se manifestaram os defensores da mudança na estrutura administrativa, encontrando apoio por parte do governo federal para as pretensas modificações no aparato estatal. (FARAH, 1994 apud BARAÚNA, 2009, p. 34).

Na primeira metade da década de 1990, o Brasil definiu um conjunto de mudanças no âmbito da “reforma do Estado”, ainda no governo Collor de Mello com algumas medidas também implantadas pelo seu sucessor Itamar Franco. Outro conjunto de mudanças, nesse sentido de forma intensiva, foi implementado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que instituiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Assim sendo, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento que expressa a proposta sistematizada de reforma do Estado, criado pelo MARE, sancionado em 1998, teve como propósito a definição de objetivos e diretrizes que orientassem a reforma da administração pública brasileira, considerando bases modernas e racionais, capazes de

preparar o Brasil para o enfrentamento dos desafios da globalização econômica que se anunciava. Para tanto, o Plano Diretor introduz na administração pública princípios da administração gerencial, que tem como conceitos a eficiência, o controle dos resultados e a descentralização como estratégia de diminuição do papel do Estado na implementação de políticas públicas, desencadeando um processo de desresponsabilização do Estado com transferência de setores como a educação para o âmbito privado.

Destaca-se no Plano Diretor a redefinição do papel do Estado frente à sociedade, “[...] que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” (BRASIL. MARE, 1995, p. 4). Em outras palavras e seguindo o pensamento de Costa (2014), significa que:

As mudanças na forma de conceber o Estado provocaram modificações nas relações intergovernamentais através da substituição gradual de um modelo intervencionista de Estado por funções de caráter orientador e regulador, criando um novo espaço de atuação para as instâncias subnacionais de governo e até de organização de natureza não governamental. (COSTA, 2014, p. 17)

Para corroborar com essa assertiva, cabe citar Bresser-Pereira (2001, p. 59-60), ex-ministro de Reforma do Estado no período de 1995 a 1998, para quem essa mudança é seguida de alterações na política fiscal e na privatização com o objetivo de reduzir o papel do Estado na definição de políticas públicas. Entretanto, o Estado manteria a sua função frente às demandas sociais com a seguinte perspectiva:

O Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 59-60).

Segundo o Plano Diretor, o Aparelho do Estado passa a ser dividido em quatro setores:

- a) núcleo estratégico, que compreende o setor que define as leis e as políticas públicas, acompanhando a sua implementação visando ao aumento da efetividade e controle da gestão;
- b) atividades exclusivas, que correspondem à regulamentação e fiscalização dos serviços de competência absoluta do Estado, considerando a eficiência, baseada nos resultados;
- c) serviços não exclusivos ou competitivos, que correspondem à atuação articulada entre o

Estado e as organizações públicas não estatais e privadas em setores como, por exemplo, saúde e educação; d) produção de bens e serviços, englobando as empresas voltadas para o lucro (BRASIL. MARE, 1995).

De acordo Menezes (2000), os dois últimos setores representam a retirada do Estado da economia e a sua subordinação ao capital.

Os dois últimos setores se coadunam com os interesses do capital e se subordinam à concepção neoliberal – que preconiza a retirada do Estado das atividades econômicas. Numa clara subordinação, portanto, ao capital financeiro internacional, que não se interessa pelas políticas sociais, como saúde e educação pública, mas sim por áreas estratégicas, como telecomunicações, a proposta de reforma do Estado brasileiro consolida o processo de privatização, objetivando alcançar o ajuste fiscal, e criar a figura das organizações sociais para atingir o fim de minimizar o tamanho do Estado. (MENEZES, 2000, p. 361).

Assim, essa reorganização tem impacto no modelo gerencialista e apresenta características de administração gerencial, com ênfase na garantia do princípio da eficiência, a qual corresponde a fazer bem com o menor custo.

O modelo gerencialista apontado no documento da reforma foi definido considerando que este promoveria uma redução de custos e o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços públicos. Destaca-se, ainda, a interferência na organização das instituições ao propor a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos, com o intuito de promover maior participação da sociedade civil e da iniciativa privada em instituições públicas. (PERONI, 2003, p. 59),

Para Nader (2005, p. 1-2), mesmo que o Plano Diretor não tenha sido cumprido na íntegra, este favoreceu a observação de princípios como a “[...] descentralização, flexibilização e responsabilização por resultados, que continuam a ser perseguidos”. Esses passam a ser princípios orientadores da ação do Estado com reflexos no processo de definição das políticas públicas, inclusive no setor educacional.

Assim, considerando as contribuições de Peroni (2003) e Nader (2005), a descentralização constitui-se numa sistemática de governo, cujo desígnio é promover a aproximação do Estado com a sociedade civil para definição de políticas públicas e sua realização no âmbito dos diversos setores da sociedade.

Por outro lado, cumpre salientar que a redemocratização do país iniciada com o fim do regime militar instaurado em 1964 significou o fortalecimento dos governos estaduais e municipais. Com a Constituição de 1988, o Brasil legitima o modelo federalista baseado na colaboração entre os três entes: União, estados e municípios. Assim, os municípios, do ponto

de vista jurídico, passam a gozar de maior autonomia política, administrativa e financeira, que se fortalece com a descentralização de recursos.

Na ótica de Abrucio (2002, p. 190-191), as medidas de descentralização de recursos, principalmente as transferências federais por meio dos fundos de participação, dobraram a participação dos municípios de 8,7% para 16,6% do total arrecadado na federação, no período entre 1980 e 1995. Essa medida contribuiu para que os municípios, muitos deles de pequeno porte, passassem a assumir a implementação de políticas públicas junto à comunidade local dentre elas as educacionais, inscritas na Constituição /federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases de 1996.

Embora a política de descentralização de recursos financeiros, influenciada pela política de descentralização fiscal, tenha se fortalecido com a Constituição Federal de 1988, a municipalização de políticas públicas foi se concretizando a partir da década de 1990. Com a deliberação de compartilhamento de responsabilidades, a CF (1988), no seu artigo 23, determina as competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outras, na efetivação de políticas públicas de acesso a cultura e a educação. É notório que, sob influência da reforma do Estado brasileiro, os municípios vêm assumindo cada vez mais papel preponderante na implementação de políticas públicas educacionais.

Tais políticas vêm sendo estruturadas com base no princípio da descentralização, e a materialização torna-se cada vez mais complexa no âmbito das relações entre os entes federados, uma vez que se faz necessário o compartilhamento de poder decisório. Nesse sentido, cabe destacar que a descentralização, segundo estudos recentes desenvolvidos por Novaes e Fialho (2010, p. 589) constitui-se de um processo complexo de transferência de poder para a tomada de decisão e envolve uma série de relações de poder. De acordo com tais autores,

De um lado, por exemplo, se situam as estruturas centrais que desfrutam da prerrogativa de utilizar o poder para tomar decisões sobre os principais assuntos. De outro, estão aquelas que almejam ampliar, ou obter poderes, para responder às necessidades locais e prementes de gestão. Essa relação parece ensejar conflitos e tensões, notadamente quando se trata de estruturas organizacionais públicas, onde os níveis de hierarquia apresentam-se mais difusos (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 589).

Vale destacar a necessidade de definição e de redefinição de responsabilidades, bem como de papéis e processos de interação e integração das políticas públicas a serem

implementadas em cada sistema de ensino que reduzam a sobreposição e a concorrência entre os sistemas educacionais, contribuindo efetivamente para o atendimento às demandas locais.

Nessa linha de compreensão, a transferência de responsabilidades para os municípios brasileiros nesse período histórico vem se caracterizando, em muitos casos, como uma desconcentração de ações do governo central a serem executadas no âmbito local, com comprometimento do poder decisório uma vez que qualquer alteração na política precisa ser autorizada pelo poder central. Assim, a descentralização de responsabilidades nem sempre corresponde de fato ao fortalecimento de processos democráticos nesses âmbitos.

Vale destacar que embora o termo descentralização tenha várias perspectivas e graus de complexidade, os principais órgãos internacionais de fomento ao desenvolvimento vêm promovendo em seus discursos a defesa desse princípio. Assim, a reestruturação administrativa do Estado Brasileiro contou com a interferência de várias agências internacionais com influências até os dias atuais. Vale, então, debater, em poucas linhas, os efeitos dessa intervenção na definição das políticas ditas descentralizadoras e condizentes ao modelo gerencialista de planejamento e de estabelecimento das políticas da educação no Brasil.

Os procedimentos de reestruturação administrativa do Estado nacional contaram com o auxílio de várias agências que até os dias atuais exercem influência sobre a educação no Brasil e em outros países do globo. As ações dessas agências têm despertado vários estudos que evidenciam os impactos de suas intervenções no direcionamento de políticas e projetos educacionais. A Unesco, Cepal, OMC, Unicef, FMI, Banco Mundial, são exemplos de instituições dessa natureza.

Entre as orientações do Banco Mundial para a realidade educacional brasileira destaca-se o interesse dessa agência em orientar o governo federal e os governos estaduais através de assistência técnica e financeira a interferir no comportamento dos municípios incentivando a adoção do modelo gerencial, através de um esforço de instituir uma política de padrões operacionais mínimos para as secretarias municipais de educação e escolas, incentivando a competição entre municípios, como alternativa para melhorar o desempenho na prestação de serviços educacionais. Nesse caso, especificamente, o papel do Banco seria o de auxiliar o estabelecimento de índices de desempenho para os municípios e favorecer o fluxo de informação sobre a “boa gestão”. Cumpre-se, dessa forma, a análise proposta por Bernstein (1996 apud BARAÚNA, 2009) ao alertar que entre os objetivos da introdução do gerencialismo no setor público nota-se o empenho em instaurar uma cultura empresarial competitiva.

Cabe destacar que, embora as instituições citadas acima se dediquem a finalidades distintas, evidencia-se a defesa pela descentralização como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública, da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, a elevação dos índices de produtividade nos sistemas públicos. Contudo, a descentralização de políticas sociais nos diversos setores, desacompanhadas da descentralização financeira, contribuiu, em grande medida, para a precarização de serviços no âmbito dos municípios e mais especificamente, das políticas educacionais.

Nesse sentido, a descentralização/desconcentração da gestão e do financiamento ocorreu através da transferência de responsabilidades entre os entes federados, com o propósito de se estabelecer o pacto federativo que segundo ainda não se efetivou (ABRUCIO, 2010). Para isso seria necessário definir e estabelecer um regime de colaboração mais equilibrado, com um padrão nacional de qualidade dos seus serviços e de combate às desigualdades entre regiões e entre municípios.

Partindo da reflexão sobre a interferência das agências e dos organismos internacionais, o pleno exercício de autonomia do município brasileiro, especialmente da gestão educacional, passa a ser questionado à medida que os planos do Ministério da Educação fixam valores e diretrizes que são consonantes com objetivos e metas de outras instâncias, especialmente de órgãos da comunidade internacional que muitas vezes não coadunam com as necessidades, os anseios e objetivos das comunidades locais.

Nesse sentido, podemos questionar: por um lado, as políticas a serem propostas e desenvolvidas deveriam ser conhecidas e debatidas em todas as instâncias responsáveis pela ação educativa e, obrigatoriamente, com a participação direta dos profissionais do sistema de ensino, especialmente da escola. Por outro lado, os mecanismos operacionais colocados se apresentam compactados em sistemas rígidos com indicação de procedimentos e ações pré-estabelecidas e os vários segmentos da ação educativa municipal não tem tido a oportunidade de encontrar caminhos para elaborar executar seus próprios planos educacionais sem que estejam em consonância com os valores e diretrizes da instância federal. As metodologias de planejamento inseridas nas plataformas seguem um modelo de planejamento gerencial baseado em gestão por resultados. Para essa instância o que importa são os resultados expressos nos indicadores. O planejamento e as formas de desenvolver as ações, os processos educativos, nem sempre são as mais indicadas pelas equipes locais, podendo ser induzidos a partir de modelos disponíveis na própria plataforma do Governo. Portanto, consideramos importante deter um pouco na caracterização do modelo de planejamento adotado e das

premissas e nos impactos na definição de políticas específicas para estados e municípios, razão primordial da existência do PAR.

2.3 O PRINCÍPIO DA RESPONSABILIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PLANEJAMENTO BASEADO NA GESTÃO POR RESULTADOS: REPERCUSSÕES NO CAMPO DA GESTÃO EDUCACIONAL

Nessa seção retomamos o debate em torno do novo paradigma gerencial para melhor compreensão de como este ideário vem substituindo gradativamente os modelos burocráticos de gestão, trazendo modificações no campo educacional. Com efeito, o gerencialismo se move pelos princípios de responsabilização dos setores encarregados das políticas e pela busca de resultados. No campo da educação, desde os sistemas centrais até a escola, passam a ser adotadas diretrizes gerenciais na condução dos serviços educacionais. As influências se fazem presentes na gestão por meio da descentralização, na elaboração dos planos, na instituição dos colegiados nas escolas. Percebe-se uma mudança na organização e na gestão de sistema e da escola, onde ficam evidentes as estratégias do novo modelo gerencial do serviço público, utilizadas para tornar os órgãos da educação e a escola mais ágeis, mais eficientes e mais produtivos.

Sobre esse debate, Costa (2014, p. 66), com base em Lessard (2006), traz à discussão que tal mudança faz parte da evolução do sistema educacional brasileiro, marcada nas últimas décadas, por um conjunto diversificado de reformas, muitas vezes contraditórias, que contemplam:

[...] a reorganização gerencial da educação, a descentralização e a desconcentração, a abertura à concorrência, a prestação de contas local, a noção de projeto educativo do estabelecimento de ensino, o apelo ao trabalho em equipe e à interligação das estruturas e práticas; tudo isso, embora parcialmente baseado em correntes pedagógicas surgidas antes dos fenômenos econômicos atuais de globalização dos mercados, participa, entretanto, de uma evolução que ultrapassa a instituição escolar (LESSARD, 2006, p. 146).

De acordo Costa (idem) essas reformas apresentam aspectos estruturais do sistema (currículo, planos educacionais, formas de gestão, propostas de formação etc.), justificados em função de princípios e objetivos gerais (de natureza política, econômica ou pedagógica) que acentuam o caráter retórico das medidas tomadas. Neste propósito,

[...] a gestão educacional assume papel estratégico, apontando a necessidade de implementação de modalidades de planejamento e de avaliação de larga escala como instrumentos de regulação para mensurar o desempenho dos sistemas de ensino, sob os argumentos de seguir a princípios de eficiência, produtividade, competitividade e racionalidade (COSTA, 2014, p. 68).

O papel estratégico da gestão educacional, no que concerne à reorganização gerencial da educação, é atender ao princípio da responsabilização pública. Assim as diretrizes gerenciais adotadas na condução dos serviços educacionais tem como origem a reforma gerencial, importada da Inglaterra, que caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos, bem como pela demanda de melhor qualidade e pela descentralização administrativa, concedendo-se, assim, maior autonomia às agências e departamentos. Nesse modelo de gestão, se exige dos gestores (gerentes) educacionais habilidades e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência, utilizando, para tanto - entre outras estratégias- a avaliação do desempenho, valorizando nesse planejamento o produto em detrimento dos processos.

No campo da educação, o apelo ao gerencialismo expressou a tendência da incorporação dos princípios da gerência empresarial na área, com o gestor escolar assumindo uma nova centralidade na organização. A cumprir a obrigação de prestar contas dos resultados educacionais, o dirigente transforma-se “no principal responsável pela efetiva concretização de metas e objetivos definidos, quase sempre, na esfera central do sistema” (NETO e RODRIGUEZ, 2007, p. 38).

O modelo gerencial de gestão, ao ser adotado em sua essência, vem fortalecer as relações capitalistas no âmbito das organizações, reforçando a ordem social mercantil, especialmente no âmbito das instituições escolares, reforçando o caráter da gerência com a função de assumir “o controle do trabalho” (PARO, 2005, p. 60). Este modelo se contrapõe à sua antítese, que defende a escola democrática com princípios voltados para a cidadania com vistas à transformação social. De acordo esse autor, nesta outra vertente, de orientação marxista-gramsciana, a administração escolar estaria comprometida com tal perspectiva transformadora, em um movimento que se constituiria na busca da sistematização de novas formas de pensar e agir contrapostas ao *status quo* e impondo práticas contra-hegemônicas, através da formação de um novo bloco histórico sob a direção das classes dominadas (PARO, 2005, p. 103). Nestes termos, a educação, “percebida como espaço de disputa de hegemonia na sociedade, poderia contribuir para a transformação desta” (idem, p. 115).

Desde a década de 1990 se constituiu movimento de promover “apelos para a eficiência e a eficácia do sistema educacional e, particularmente da escola” (OLIVEIRA,

FONSECA e TOSCHI, 2004, p. 21). Então, “as instituições públicas são exortadas a trilharem novos caminhos organizacionais, na linha da ‘autogestão’, e que as aproximem do setor privado” (idem). Cabe salientar que governos diferentes como o de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva impulsionaram programas de viés gerencialista a exemplo do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (1995) e do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007). O primeiro programa engloba várias ações e presta assistência, em caráter suplementar, às escolas da educação básica. Segundo o sitio do FNDE/MEC, ele engloba várias ações e objetiva a melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas e o reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica. E o segundo, articula ações técnicas e financeiras do MEC com os governos locais voltadas também para elevar os índices de desempenho dos alunos, porém, com base nas metas do IDEB.

Os responsáveis diretos para melhorar os índices de desempenho da educação básica são os professores que são incentivados a participar da formação continuada e a se envolver em assuntos administrativos e financeiros da escola, ainda que os problemas estruturais estejam além da capacidade dos recursos recebidos pelas secretarias ou diretamente pelo FNDE. Cada encontro de formação e planejamento nas unidades escolares que são atendidos por programas de viés gerencialista leva os gestores e professores a perceberem o ganho por produção como um mecanismo capaz de “motivar” os professores a correrem atrás de melhores resultados em termo de desempenho, independente do contexto que envolve o processo de ensino-aprendizagem.

Nesta ótica produtivista, observa-se uma suposta incapacidade do Estado de, sob mecanismos da pedagogia tradicional ou renovada, obter resultados quantitativos que sejam facilmente mensuráveis. E, então, alguns gestores educacionais em nível superior (secretarias municipais e estaduais) procuram criar mecanismos no sentido de ampliar o controle sobre o trabalho docente, a fim de que este possa obter um resultado final adequado aos interesses do comando das políticas educacionais.

Nesse contexto, o que na verdade acontece é uma desconcentração das responsabilidades de execução da política e não a efetiva participação da comunidade escolar na tomada de decisão de todo o processo educativo. Assim, a descentralização, a autonomia e a participação, advogadas no atual momento de políticas neoliberais, estariam sendo implementadas de acordo com uma agenda neoconservadora, cujo principal objetivo seria introduzir - articulados com os modelos de gestão corporativos - novos e mais rígidos controles sobre os professores e administradores educacionais.

Entendemos que não é possível fazer uma mudança profunda no sistema de ensino sem um projeto social. A luta pela autonomia das instituições educativas insere-se na luta maior pela autonomia no seio da própria sociedade, que perpassa pela gestão participativa com poder de decisão de seus atores sobre as reais condições dos espaços de aprendizagem.

Portanto, faz-se necessário refletir se a gestão local de cada município brasileiro tem utilizado as orientações do Ministério da Educação de forma a definir e desenvolver suas políticas educacionais com atenção às necessidades do seu sistema de ensino, e continuar priorizando a uma agenda neoconservadora que desconhece os interesses de comunidades locais e cria mecanismos que confundem o pensamento dos sujeitos envolvidos nas lutas por transformações sociais utilizando, de modo deturpado, os mesmos conceitos relacionados ao processo de democratização das instituições.

2.4 DESCENTRALIZAÇÃO, AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO: CAMINHOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A operacionalização do modelo gerencialista, em um contexto neoliberal, no entendimento de autores como Libâneo (2001) e Abranches (2003), só se pode dar mediante a resignificação de conceitos como descentralização, autonomia e participação. Esses conceitos, por sua vez, podem assumir uma nova conotação a qual esteja implícita a uma cidadania controlada ou sob tutela. Ao serem utilizados na lógica gerencial não se constituem mecanismos de um processo democrático, mas como processo necessário à racionalização dos recursos. Na possibilidade dos serviços educacionais serem conduzidos numa lógica democrática, os seus atores, organizados por segmentos ou categorias, poderiam repensar sobre as estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e planejar ações com vista à melhoria da qualidade da educação dentro de um projeto maior que seria a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos, como garantia de um Estado de direitos.

A Lei de Diretrizes e Base da Educação, promulgada em 1996, é um importante avanço na questão da Gestão Democrática, porém não garante por si mesma a prática da gestão democrática no interior das escolas. Não é possível atrelar este tipo de gestão com a qualidade do sistema educacional. Apesar disso,

A gestão democrática da escola pública deve ser incluída no rol de práticas sociais que podem contribuir para a consciência democrática e a participação popular no interior da escola. Esta consciência e esta participação, é preciso reconhecer, não

tem a virtualidade de transformar a escola numa escola de qualidade, mas tem o mérito de implantar uma nova cultura na escola: a politização, o debate, a liberdade de se organizar, em síntese, as condições essenciais para os sujeitos e os coletivos se organizarem pela efetividade do direito fundamental: acesso e permanência dos filhos das classes populares na escola pública (BASTOS, 2001, p. 22).

Segundo Dourado (2006) a gestão verdadeiramente democrática é importante para as instituições educacionais e estas não podem se curvar às práticas utilitaristas e produtivistas do mercado, mas devem resgatar a qualidade da formação humana e política dos cidadãos. Sob essa premissa, no cumprimento de seu papel social e para a implementação da gestão democrática, é necessário o fortalecimento das instituições no cumprimento de sua função social que é contribuir para o desenvolvimento da educação com qualidade. Neste sentido:

[...] a gestão democrática é entendida como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 2006, p.79).

A gestão democrática, portanto, não está construída e determinada, mas é um processo em construção que se contrapõe às políticas neoliberais que reduzem a autonomia à possibilidade da instituição educacional buscar novas formas de aquisição de recursos no mercado. A ação de gerir, numa gestão de fato democrática não poderá ser de forma mecânica e/ou catalisadora das determinações exteriores, seja do Ministério da Educação e/ou dos organismos internacionais, dentre outros organismos reguladores, mas de ações advindas de participação ativa e interna a instituição.

Nessa direção, Cabral Neto (1997), defende que a gestão democrática se configura como um ato político, o que implica no deslocamento do poder de decisão e execução via organização e participação popular; e a escola faz parte desse processo como mecanismo de descentralização:

Gestão democrática é um ato político e não administrativo, porque significa deslocar o poder de decisão e não apenas a execução. Ela ressitua a escola como espaço de poder ou, pelo menos, de pulverização do poder, retirando dos órgãos centrais e do governo e exclusividade da administração da educação. [...] A descentralização do poder só é possível pelo fortalecimento do processo democrático, via organização e participação popular e requer uma constante negociação entre diversos atores que estão disputando os espaços de poder na arena política em os todos os níveis (CABRAL NETO, 1997, p. 188).

Portanto, descentralização se opõe à ideia de centralização, pois um governo centralizador não prima pelo compartilhamento de decisões; ele inibe qualquer tipo de negociação entre os atores da arena política. A centralização favorece o fortalecimento do campo de decisões em favor do Poder Central, cabendo às demais instâncias apenas acatar as decisões e executá-las, sem recursos suficientes para contestação.

A descentralização, de acordo Cabral Neto (2004, p. 1), é o “processo por meio do qual o Estado realiza algumas de suas funções utilizando-se de pessoas jurídicas, sendo uma titular originária da função e outra que é incumbida de exercê-la”. Esta relação se estabelece, principalmente, entre os entes federados. Ainda conforme ao autor (idem), “o Estado, no desempenho de suas funções administrativas, dependendo do contexto social e político, pode assumir características centralizadoras e descentralizadoras, existindo tensão permanente entre os dois pólos na ação estatal”. Logo, para Cabral Neto (ibidem), a descentralização administrativa possibilita a “democratização das relações sociais”, pois “amplia os espaços de participação dos sujeitos na esfera pública”. No entanto, o mesmo aponta que a descentralização é também um recurso que o Estado pode lançar mão em tempos de crises para solucionar problemas que emergem na sociedade dessa situação, especialmente quando o Estado não está conseguindo mais atender as demandas sociais.

Segundo Lobo (1990), os objetivos, pelo menos teoricamente, a serem atingidos pela descentralização e considerados são a democratização do Estado e a busca por mais justiça social. Em consequência, deve ocorrer um aprimoramento das relações entre governos nacionais, governos locais e a sociedade civil. Para atingir esses objetivos, devem-se levar em conta alguns princípios norteadores: 1) flexibilidade em vista de diferenças e peculiaridades econômica, social e política dentro do mesmo Estado; 2) gradualismo no tempo e no espaço em consideração ao ponto anterior; 3) transparência no processo decisório garantido por uma ampla divulgação e possibilidade de participação e 4) criação de mecanismos de controle social com acesso às informações para a efetivação de acompanhamento, supervisão e avaliação das decisões.

Analisando pelo contexto do campo educacional, a descentralização pode vir a favorecer a democratização da gestão. Conforme Cabral Neto (2004, p. 1),

No campo da educação, a descentralização administrativa configura-se como uma das estratégias associadas à democratização dos processos de gestão do sistema educacional em todos os níveis de ensino (Ministério da Educação, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e as unidades Escolares) no processo de concepção e implementação da política educacional. Para concretizar essa pretensão,

torna-se necessária a criação de mecanismos institucionais, organizados em nível local (conselhos, por exemplo), que possam potencializar a participação dos sujeitos sociais na formulação e na implementação das políticas educacionais, assim como na sua fiscalização.

A defesa da descentralização, de acordo essa visão, está embasada no argumento de que apenas a nível local seria possível promover a gestão democrática do processo educacional, partindo do pressuposto de que a descentralização seria um mecanismo promotor da democratização e, portanto, os sistemas educacionais organizados dessa forma teriam avançado na gestão democrática.

No entanto, conforme o mesmo autor, é preciso levar em consideração que a descentralização não está, necessariamente, focada na promoção da democratização da gestão pública. Ainda de acordo Cabral Neto (2004, p. 1), a descentralização pode vir a “se configurar como uma forma de melhorar os mecanismos de gestão de financiamento, tornando-se uma das principais estratégias para aliviar as demandas das instâncias centrais da administração”. Dessa forma, a descentralização, nem sempre funciona como elemento estimulador da democratização da ação estatal, pois ela se apresenta, muitas vezes, como uma forma mais eficiente de controle dos gastos públicos.

Essa visão de descentralização é incorporada pelo Estado brasileiro e tem servido de referência para nortear as reformas propostas pelo governo. Ela facilita a redução da ação estatal e a entrada, no setor educacional, de práticas de gestão próprias do setor privado. Procura-se, com isso, aproximar o sistema do consumidor, oportunizando respostas mais ágeis do sistema às suas expectativas, e diminuir a estrutura hierárquica dentro do sistema, possibilitando decisões mais próximas ao local de execução das políticas. Procura-se, ademais, construir o entendimento de que os cidadãos resolvem, na esfera local, todos os problemas do setor público e que devem ser responsabilizados pelo sucesso ou o fracasso da política.

Souza (2002) explica esse contexto informando que a forma de atuação do Estado tem sido alterada em função da nova racionalidade. A diminuição do seu raio de ação, dos investimentos sociais, além da ‘modernização’ da gestão e das próprias estruturas institucionais, tem sido acompanhada por uma política antidemocrática de centralização das decisões, da avaliação e controle dos resultados, além da definição das diretrizes gerais que as instituições públicas estatais devem seguir na elaboração de seus projetos específicos.

Observando a descentralização enquanto aspecto relevante na administração gerencial, entende-se que ela propicia as condições favoráveis para tornar mais eficazes as políticas públicas; aproxima o centro de decisões dos serviços públicos dos consumidores, assegurando-lhes o direito de escolher os equipamentos sociais que oferecem melhor qualidade; permite que os cidadãos participem das decisões que afetam suas vidas.

A defesa da descentralização pauta-se no entendimento de que é, preferencialmente, no âmbito local que é possível promover a gestão da escola e do processo educacional para a produção de melhores resultados. No entanto, torna-se necessário reconhecer que a descentralização, na área da educação, tem sido utilizada não apenas como estratégia de democratização, mas, sobretudo, como mecanismo para propiciar a melhoria na gestão de processos e recursos e, também, como condição para aliviar as instancias centrais do sistema educacional, que se tornam sobrecarregadas com o crescimento das demandas (Barroso, 1998).

Outro aspecto importante na materialização da gestão democrática é a participação de todos os sujeitos nas decisões, uma vez que:

Para a concepção democrática, a participação nas decisões coletivas é um bem a ser promovido, pois é específico do homem participar da vida política, sem o que o indivíduo não se realiza plenamente, torna-se alienado ou perde sua característica de ser livre, na medida em que a liberdade é entendida no seu sentido positivo de participação (SILVA, 2010, p.40).

A participação é um princípio básico para a concretização da democracia, compreendida, segundo Silva (2010), como um instrumento que requer a cooperação aliada à solidariedade e a responsabilidade para combater os males advindos da competição e da racionalidade individual que nega os interesses dos outros, do coletivo.

A participação deve ser pensada como forma de vida, com um bem em si mesma como promotora da coletividade. Dessa forma surge como crítica ao movimento liberal de sociedade, que supõe a autonomia da pessoa concebida abstratamente como livre e igual. A participação visa formar pessoas na sua totalidade como membro de uma comunidade (SILVA, 2010, p.40).

Para o autor a legitimidade do exercício democrático não centra nas opções ou decisões individuais, competitivas e produtivistas, mas é, sobretudo, um produto coletivo, do interesse comum e de todos.

Nessa perspectiva, Paro (2007) nos alerta para a necessidade de educar para a democracia, o que implica em efetiva participação na vida pública. No entanto, é importante que se tenha capacidade para tal envolvimento, o que requer da escola pública planejamento para a formação democrática:

Se a verdadeira democracia caracteriza-se, dentre outras coisas, pela participação ativa dos cidadãos, na vida pública, considerado não apenas como “titulares de direito”, mas também como “criadores de novos direitos”, é preciso que a educação se preocupe com dotá-los das capacidades culturais exigidas para exercer essas atribuições, justificando-se, portanto, a necessidade de a escola pública cuidar, de modo planejado e não apenas difuso, de uma autêntica formação do democrata. (PARO, 2007 p. 25).

No campo educacional, ainda marcado por autoritarismo e práticas excludentes é fundamental a ampliação da conquista de espaços para o debate político-pedagógico, o que só pode ser obtido pela participação.

A gestão democrática requer o exercício da autonomia dos sistemas educacionais e suas respectivas unidades escolares. Essa é uma questão polêmica pela importância que exerce para o desenvolvimento das instituições e por suas limitações. No entanto, temos clareza que a autonomia, quando colocada em prática, oportuniza a participação dos diferentes segmentos da instituição, pois estes terão motivação para discutir os rumos de suas ações, de forma coletiva, considerando também as peculiaridades e necessidades locais. Exercer a autonomia é importante para a identidade da instituição, pois possibilita “[...] gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis” (BARROSO, 2006, p. 16).

Segundo Barroso (2001), o sentido etimológico do termo autonomia vem do grego e significa autogoverno, isto é, a faculdade que os indivíduos têm de se regerem por regras próprias. Contudo, se a autonomia pressupõe a liberdade - e capacidade - de decidir, ela não se confunde com a ‘independência’. A autonomia é um conceito relacional pelo qual a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e em um sistema de relações. Ainda segundo esse autor, a autonomia se situa em “um campo de forças onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local (BARROSO, 2001, p.16-17).

Silva (2004 apud BARAÚNA, 2009, p. 64), numa posição crítica, apresenta a definição desse termo de acordo o parâmetro da lógica economicista, com base na relação custo-benefício e no alcance de resultados dos investimentos em educação.

O conceito de autonomia na educação, concebido pelos arautos do Banco Mundial, está vinculado ao conceito de flexibilidade, de descentralização e de eficiência [...] se traduz na capacidade de competir com as regras do mercado, assumindo um posicionamento firme de que qualquer investimento em educação tenha um retorno imediato. [...] [AUTONOMIA] se traduz numa escola pública como mais uma empresa capitalista, capaz de competir pelas mesmas regras – de autosustentar-se e flexibilizar-se -, ajustando-se as exigências comerciais e empresariais.

Desse modo, a autonomia tem como contrapartida a responsabilidade e o compromisso por parte dos sujeitos que atuam na educação. Tomar como critério os resultados aferidos pelo progresso da aprendizagem dos alunos e criar condições para que as escolas respondam por eles compõem o sentido da autonomia na sistemática a que se refere. Assim, as transformações de ordem política e econômica impactaram a realidade educacional, em especial na forma de estruturação do trabalho escolar.

Nesse contexto, emergem novas formas de gestão, nas quais a questão da autonomia assume centralidade nas proposições. Desde os anos 1990, especialmente com a Reforma do Estado, os princípios democráticos passam por ressignificações no contexto das políticas neoliberais. Os atuais discursos nas políticas educacionais empregam os termos democracia, autonomia fazendo parecer que os ambientes escolares estão cada vez mais democráticos. Nesse processo, são introduzidas novas formas de gestão que são incompatíveis com o processo democrático.

Entendemos que o conceito de autonomia perpassa pela criação de novas relações sociais que se opõem às relações autoritárias existentes. “Autonomia é o oposto da uniformização”; porque “admite a diferença e por isso supõe a parceria”. E somente “a igualdade na diferença e a parceria são capazes de criar o novo”. Então, se pretendemos construir instituições educacionais autônomas não devemos deixá-las isoladas, mas em constante intercâmbio com a sociedade. Na defesa dos princípios da participação e da democratização num sistema público de ensino criam-se oportunidades práticas de formação para a cidadania. E “essa formação se adquire na participação no processo de tomada de decisões”. (LOPES; GISI, 2006, p. 331).

A autonomia, desse modo, não escaparia ao seu sentido forjado no interior das lutas dos trabalhadores por uma sociedade autônoma e democrática. No entanto, no contexto da política de mercado, a autonomia assume redução do papel social do Estado, mas este sobre o controle dos atores sociais. Este controle se dá principalmente quando as instituições escolares públicas são obrigadas a programarem pacotes educacionais que objetivam o alcance de metas e resultados como evidência da qualidade da educação.

A reestruturação do Estado e as modificações assumidas pela nova gestão pública impactaram diretamente em toda a organização dos serviços públicos, trazendo mudanças também para a gestão educacional. Esse fato provocou mudanças na cultura organizacional da escola e na função do gestor escolar, que é chamado não só a gerenciar os serviços escolares, mas também a captar recursos, estabelecer parcerias e se responsabilizar pelo sucesso e pelo fracasso da escola.

Observa-se, na atual situação brasileira, a existência de um processo contraditório em que, ao mesmo tempo, se descentralizam algumas ações (quase sempre relacionadas à execução) e se recentralizam outras de caráter mais estratégico, relacionadas ao processo de tomada de decisão, evidenciando, desse modo, uma dinâmica em que o fulcro do processo não é o favorecimento do princípio da gestão democrática, mas, sobretudo, a busca de uma nova racionalidade centrada no gerenciamento dos recursos, objetivando o aumento da produtividade do sistema em moldes empresariais.

Nossa compreensão disso parte do pressuposto que, visando solucionar a crise na educação, as proposições neoliberais combinam a dupla lógica da centralização e descentralização, mantendo o controle pedagógico nos currículos, no sistema de avaliação do sistema e na formação dos docentes e a descentralizando os mecanismos de financiamento e de gestão dos sistemas de ensino.

Nessa perspectiva, o Plano de Ações Articuladas (PAR), como objeto deste estudo, caracteriza-se como política pública de educação tendo como princípio o regime de colaboração entre União e os demais entes federados, que prioriza a descentralização das ações do governo federal, desconcentrando responsabilidades, recursos e autonomia para os municípios e estados. Tal condição se explica porque o PAR, ao enquadrar-se no escopo do planejamento estratégico da gestão da União para a implementação de políticas públicas educacionais aos governos subnacionais, deve ser elaborado por estes em consonância com as 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. E esse plano se materializa na seguinte forma nos municípios: baseado em um diagnóstico da situação educacional, em sua implementação apresenta como desafio a limitação de recursos financeiros para que municípios definam os rumos da educação assegurando a concretização das diretrizes que orientam a melhoria da qualidade do ensino. O capítulo seguinte faz essa discussão.

3 CONTEXTO, PRINCÍPIOS E ESTRUTURA DO PAR PARA O PLANEJAMENTO EM EDUCAÇÃO

O Plano de Ações Articuladas como orientação para o planejamento educacional dos municípios é o tema abordado nesse capítulo. Pretende-se discutir, dentro do contexto do regime de colaboração, se o processo de planejamento das ações do PAR tem contribuído para a melhoria da gestão do sistema educacional, partindo do princípio da participação democrática nas decisões. Para tanto, iniciamos a primeira parte de nossa discussão situando o PAR no contexto do PDE discorrendo sobre a visão do MEC sobre esse Plano, seguindo pela proposta do Movimento Todos pela Educação e de sua relação com as diretrizes do Plano de Metas Compromisso. Em seguida, é apresentado o indicador do MEC para aferir a qualidade da educação básica e, parte concluir essa parte, o PAR no contexto do regime de colaboração. A segunda parte do capítulo descreve a estrutura do Plano de Ações Articuladas.

3.1 O PAR NO CONTEXTO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Criado pelo Ministério da Educação, em abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é um plano executivo que busca integrar um conjunto de com mais de 40 programas (BRASIL. MEC, 2007, p. 15), que envolvem as etapas, os níveis e as modalidades da educação escolar brasileira com a perspectiva de alcançar uma organicidade no sistema nacional de educação.

O PDE apresenta diversos “programas organizados em torno de quatro eixos norteadores: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização (idem). As reformas instituídas pelo PDE criaram mudanças nas políticas de financiamento da Educação, com a alteração de certas regras de distribuição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Salário-Educação; novas estratégias de ingresso e expansão da Educação Superior, com a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI); instituiu também o Piso Salarial Nacional para professores que atuam na Educação Básica em todo país e políticas de formação docente,

como a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID).

Intitulado como o PAC da Educação (SAVIANI, 2007), o PDE marca a política educacional do governo Lula da Silva, constituída por ações ambivalentes que revelam uma dificuldade de enfrentamento dos problemas históricos em sua complexidade porque dominado pela racionalidade tecnocrática. De acordo Saviani (2007, p. 1.233):

Na verdade, o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. Ao que parece, na circunstância do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, cada ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa. O MEC aproveitou, então, o ensejo e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na pauta do Ministério, ajustando e atualizando algumas delas. Trata-se, com efeito, de ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura.

Logo o PDE também altera as regras de realização dos exames nacionais e cria o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o qual é calculado com o cruzamento das notas obtidas pelos alunos das escolas públicas nestas provas e os dados referentes às taxas de matrícula, reprovação e evasão de cada rede pública de ensino e das escolas.

A articulação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para a garantia do direito à educação no país e melhoria da qualidade do serviço educacional é o eixo principal do PDE. Isso significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para executar os programas e ações e, a partir dessa perspectiva, a União passou a assumir mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal.

Com o PDE, a União adotou um papel protagonista na elaboração e execução das políticas educacionais que havia enfraquecido pelas reformas implantadas na década de 1990. Dessa forma, o PDE pretende ser um plano estrutural de longo prazo e pressupõe a superação da tradicional fragmentação das políticas educacionais e o diálogo entre os entes federativos.

3.1.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação na visão do MEC

Após o lançamento do PDE, várias críticas foram feitas em relação à ausência de um documento que evidenciasse as suas bases de sustentação. Destarte, justificou-se o

lançamento pelo MEC do livro *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, em outubro de 2007, na Abertura da 30ª reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), em Minas Gerais.

O Plano de Desenvolvimento da Educação, de acordo com esse documento, procura, “de uma perspectiva sistêmica, dar consequência em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional” (BRASIL. MEC, 2007, p. 11 e 12).

O livro, então, expõe que a principal razão do PDE é o enfrentamento da desigualdade de oportunidades educacionais. Isto é, “reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade”. Nesse sentido, o Plano “pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo”; pois “não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace” (BRASIL. MEC, 2007, p. 6).

Essa publicação - principal referência do programa - está dividida em três partes: 1 Razões e princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação; 2 O Plano de Desenvolvimento da Educação como programa de ação; 3 O Plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte do debate sobre o sistema nacional de educação.

A primeira parte desse documento apresenta os seis pilares que dão sustentação ao Plano: i. Visão sistêmica da educação; ii. Territorialidade; iii. Desenvolvimento; iv. Regime de colaboração; v. Responsabilização; e vi. Mobilização social. Estes são os “desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais”, que tem a “finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro”. (BRASIL. MEC, 2007, p. 11). Apresentamos abaixo, brevemente, a justificativa para cada um dos pilares.

No pilar número um, o PDE é colocado sob uma *Visão Sistêmica da Educação* sob o argumento da necessidade de agir na intenção da integração dos níveis, etapas e modalidades de ensino.

Tal concepção implica, adicionalmente, não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos de política pública disponíveis. (BRASIL. MEC, 2007, p. 10)

A *Territorialidade* é o segundo pilar do PDE. De modo geral, visa respeitar as comunidades em suas particularidades e em seus arranjos étnico-educativos. Desse modo, “o enlace entre educação e ordenação territorial é essencial na medida em que é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem” e “a razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais” (BRASIL. MEC, 2007, p. 6). Logo, “não importa a abrangência do território considerado” (idem, p. 7).

A finalidade do pilar, *Desenvolvimento*, é associar educação de qualidade ao desenvolvimento sócio-econômico no país, mediante o estabelecimento de padrões mínimos de aproveitamento e o necessário apoio técnico e financeiro aos entes federados subnacionais. Segundo o Ministério da Educação, justifica-se porque “o enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado” e que também “a relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos mútuos” (BRASIL. MEC, 2007, p. 6 e 7).

O quarto pilar, *Regime de Colaboração*, mostra que os propósitos do PDE “tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável” e entende o conceito desse pilar no sentido de “compartilhar competência políticas e técnica 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.” (idem, p.10). Buscando, ao que nos parece, o estabelecimento de uma nova relação entre os entes federados, o PDE organiza uma nova sistemática para efetuar a assistência técnica e financeira prevista constitucionalmente junto aos estados e municípios.

De acordo Barroso (2006), este propósito tem relações com o movimento de regulação nacional que se refere ao modo como o Estado e sua administração exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando através de normas, injunções e constrangimentos. Esta regulação trabalha para sustentar uma nova forma de intervenção do Estado na condução das políticas públicas, neste caso, as educacionais. Logo, o regime de colaboração conforme a proposta do Plano de Desenvolvimento da Educação, no âmbito da educação básica, tem o sentido de ampliar o comprometimento dos Estados e Municípios com a oferta e manutenção da educação básica, sob as regras e auxílio da União.

A *Responsabilização*, conhecida na literatura como *accountability*, é colocada, com base constitucional, “como direito de todos e dever do Estado e da família”. No quinto pilar

“exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política” Com as dimensões Responsabilização e Mobilização Social, garantidas na prática para sua efetivação, “a sociedade poderá acompanhar sua execução, propor ajustes e fiscalizar o cumprimento dos deveres do Estado”. (BRASIL. MEC, 2007, p.11).

O sexto pilar, *Mobilização Social*, e também o pilar Responsabilização, são considerados “dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação”. O documento, nesse pilar, alerta que “a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social”. Para tanto, é fundamental a exigência de “transparência no tratamento das questões educacionais”, assim como “no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação”. (idem, ibidem).

A segunda parte do livro apresenta como o PDE incide sobre as quatro grandes áreas do sistema educacional. No decorrer do texto percebe-se a intencionalidade de apresentar esses eixos como uma unidade: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

O primeiro eixo norteador, a **educação básica** apresenta quatro desdobramentos:

O 1º desdobramento, *Formação de professores e piso salarial nacional*, fala da Emenda Constitucional nº 53 que estabeleceu a obrigação de que lei federal fixe o piso salarial nacional do magistério e a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível superior (CAPES) “passa a fomentar não apenas a formação de pessoal para o nível superior, mas a formação de pessoal de nível superior para todos os níveis da educação (BRASIL. MEC, 2007, p. 17)”, atendendo dispositivo da LDB sobre a União realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício.

O 2º desdobramento, *Financiamento: salário educação e FUNDEB* - Refere-se “à educação básica, de uma expressão de visão sistêmica da educação, ao financiar todas as suas etapas, da creche ao ensino médio, e ao reservar parcela importante dos recursos para a educação de jovens e adultos.” (idem, p. 18).

O 3º desdobramento, *Avaliação e responsabilização: o IDEB*, afirma que com a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica [...] foi possível fixar as “metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais.” (idem, p. 22).

O 4º desdobramento, *O Plano de Metas: planejamento e gestão educacional*, apresenta o PAR, “de caráter plurianual, em substituição a convênios unidimensionais e efêmeros”. Isso se explica porque o PAR local é construído com a colaboração de “gestores e

educadores locais, baseados em diagnósticos de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional.” (idem, p. 24).

No segundo eixo, a *educação superior*, são apresentados cinco princípios complementares entre si: 1. Expansão da oferta de vagas; 2. Garantia da qualidade; 3. Promoção de inclusão social pela educação; 4. Ordenação territorial para tornar o ensino acessível inclusive nas regiões mais distantes do país e 5. Desenvolvimento econômico e social (idem, p. 26). Para a efetivação desses princípios foram apresentados três projetos: 1. Reestruturação e expansão das universidades federais: REUNI e PNAES; 2. Democratização do acesso: PROUNI e FIES e 3. Avaliação como base da regulação: SINAES.

No terceiro eixo, para ressaltar a importância do eixo a *Educação profissional e tecnológica*, o documento do PDE afirma que “talvez seja na educação profissional e tecnológica onde os vínculos entre educação, território e desenvolvimento se tornem mais evidentes e os efeitos de sua articulação mais notáveis” (idem, p. 31). Neste eixo encontramos três desdobramentos:

No 1º desdobramento *Educação profissionalizante e educação científica: o IFET*, o documento destaca:

Quanto à relação entre educação e ciência, o IFET deve constituir-se em centro de excelência na oferta de ensino de ciências, voltado à investigação empírica; qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas escolas públicas; oferecer programas especiais de formação pedagógica inicial e continuada, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de física, biologia e matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional, e oferecer programas de extensão, dando prioridade à divulgação científica (BRASIL. MEC, 2007, p. 32 e 33)

No 2º desdobramento, referente à *Normatização*, o Plano de Desenvolvimento da Educação propõe sua consolidação jurídica na LDB que, segundo esse documento, “passará a vigorar acrescida de uma seção especificamente dedicada à articulação entre a educação profissional e o ensino médio”, que é denominada ‘Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio’, disposta pelo Projeto de Lei nº. 919, de 2007.

O 3º desdobramento que apresenta a *EJA profissionalizante* vem destacando os programas PROEJA e o PROJOVEM.

O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) orienta os sistemas estaduais e o sistema federal a oferecer educação profissional integrada ao

ensino médio na modalidade educação de jovens e adultos, enquanto o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM) orienta os sistemas municipais nessa mesma direção quanto às séries finais do ensino fundamental. (idem, p. 35)

O quarto e último eixo, a *Alfabetização, educação continuada e diversidade*, faz referência ao PDE voltado para a população analfabeta ou pouco escolarizada, pessoas com deficiência, comunidades indígenas, quilombolas e de assentamentos através dos seguintes programas: Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial, Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior, Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas, Acessibilidade na Educação Superior (Programa Incluir), Programa Nacional de Informática na Educação do Campo (Proinfo Campo), Projovem Campo – Saberes da Terra e Programa Dinheiro Direto na Escola do Campo (PDDE Campo), entre outros (idem, notas, p. 43).

Na última parte do documento, *O Plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte do debate sobre o sistema nacional de educação*, aponta-se a necessidade de aumentar o percentual do PIB para a educação, melhorando a questão do financiamento para este setor, e destaca que o objetivo da educação pública é promover autonomia, seja para instituições de ensino como para indivíduos. O documento sobre o PDE conclui afirmando que “a melhoria da qualidade de educação e a redução de desigualdades relativas às oportunidades educacionais – em outras palavras, o direito de aprender – são suas razões constitutivas” (idem, p. 41).

A criação do PDE se deu na vigência do Plano Nacional de Educação (2001-2010) e, embora o Ministro da Educação Fernando Haddad tenha afirmado que o PDE pretende ser mais que a tradução instrumental do PNE - e fez a crítica de que este deixou em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação -, podemos assinalar o fenômeno da duplicação das ações de planejamento do governo, pois o PNE seguiu os itens básicos de um plano e foi aprovado em lei. Já o PDE não constitui um plano em sentido próprio. “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).

De acordo a visão de Cara (2007), as ações do MEC indicadas no PDE estão desarticuladas do PNE, reforçando a falsa dicotomia entre acesso e qualidade. O PDE traz implícito o discurso da gestão como principal elemento indutor da qualidade na Educação,

desconsiderando o tripé financiamento adequado, gestão democrática e valorização dos profissionais como ponto fundamental para ampliar o acesso e melhorar a qualidade na Educação. Segundo esse autor, para se constituir como um efetivo plano de Educação, o PDE deveria focar claramente o cumprimento das metas do PNE e responder aos desafios propostos por ele, especialmente na articulação entre acesso e qualidade na Educação. O autor ainda adverte que, embora façam parte das ações do PDE, o Piso Nacional dos Profissionais do Magistério e o FUNDEB, estes devem ser aprimorados pela ação da sociedade civil, para que possam se constituir nos principais indutores da Educação de qualidade no país.

3.1.2 O Movimento Todos pela Educação (TPE)

A criação do PDE não está vinculada a um movimento amplo e democrático de discussão das políticas educacionais que viabilizasse a participação efetiva dos segmentos sociais e educacionais, de entidades sindicais e representações dos educadores e demais profissionais da Educação. Esse Plano tem orientações de outro movimento liderado por grupos empresariais. Conforme Ghiraldelli (2009), além das influências externas, o PDE, e os decretos que lhe deram origem, também resultaram de alianças políticas e redes sociais formadas em nosso país como foi inspirado em grande parte pelo Movimento Todos pela Educação (TPE).

Criado em setembro de 2006, o TPE surgiu de uma iniciativa empresarial levada adiante pelo Grupo Gerdau (empresa multinacional do campo da siderurgia), com a participação de outras empresas como, Suzano papel e celulose, Dpaschoal, Instituto Camargo Corrêa, Fundação Roberto Marinho e dos bancos Real, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Santander, bem como do Instituto Ayrton Senna, do Instituto Ethos e pessoas físicas, incluindo secretários de educação de alguns estados, diretores de órgãos do MEC, além de professores universitários.

De acordo com o estatuto social do TPE⁵, essa “associação de fins não econômicos, sem fins lucrativos, de caráter privado e natureza filantrópica”, foi fundada com o objetivo social a busca pela melhoria da qualidade da educação no Brasil; e por missão “contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade, até 2.022, bicentenário da independência de nosso país”. O caminho foi fomentar o capital social

⁵ Disponível na página: [http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/estatuto_tpe_\(2\).pdf](http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/estatuto_tpe_(2).pdf)

a nação⁶ para estrategicamente, de acordo esse movimento, “articular-se com entidades nacionais de direito público e privado com o propósito de debater e implementar ações integradas que interfiram positivamente sobre a qualidade da educação no Brasil”. (<http://www.todospelaeducacao.org.br>). E assim como o PDE, o movimento TPE tem o propósito de “dar transparência às políticas públicas de Educação, por meio de seu monitoramento e divulgação, de forma a tornar acessíveis à opinião pública os referenciais educacionais”. (idem). A *homepage* do TPE na internet explicita isso por meio de chamadas como “de olho na educação”, que apresentou o mais recente relatório sobre as metas de 2013-2014 com dados calculados com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) e Prova Brasil/Saeb (MEC/Inep).

Segundo Martins (2009), o TPE ganhou mais força após sua participação no congresso *Ações de Responsabilidade Social em Educação: melhores práticas na América Latina*, um evento organizado por fortes grupos empresariais no ano de 2006 no estado da Bahia, em que tal organismo apresentou oficialmente o projeto *Compromisso Todos pela Educação*.

O movimento TPE, em pouco tempo, recebeu a adesão de “diversas organizações da sociedade civil, intelectuais, universidades, sindicalistas, grande mídia e, de forma especial, do próprio governo federal” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 231).

Segundo informações do site do TPE, a maioria das empresas mantenedoras e parceiras são de capital internacional, o que pode indicar a força desse movimento no planejamento da política educacional brasileira, a partir de 2006. De acordo Martins (2009),

[...] sua penetração nas instâncias do Executivo e do Legislativo, e a transformação de sua proposição em lei, embora definida sob o argumento da ‘parceria’, é de fato, uma tática empregada nas relações de hegemonia. O que significa dizer que empresários organizados no TPE demonstram compreender que a configuração da sociedade brasileira na atualidade exige ações mais articuladas e requintadas, quando comparadas com as ações do passado. (MARTINS, 2009, p. 26).

Shiroma, Garcia e Campos (2011), ao estudarem o movimento TPE, assinalam a importância de se observar também as mudanças de estratégias na ação empresarial:

O movimento visa, fundamentalmente, difundir ideias e valores, representações de uma perspectiva gerencial na educação, expressa em formulações que procuram

⁶ Segundo *homepage* do TPE, esse movimento é “partidário e plural, congrega representantes de diferentes setores da sociedade, como gestores públicos, educadores, pais, alunos, pesquisadores, profissionais da imprensa, empresários e todas as pessoas ou organizações que são comprometidas com a garantia do direito a uma educação de qualidade”.

associar princípios, tais como eficácia e eficiência gestonária, com justiça social [...]. Diferente dos movimentos da década de 1990 em que se defendia a adoção de “quase-mercado” na educação (privatização, escolha das escolas pelos pais, focalização apenas nas séries iniciais), agora, nos anos 2000, o papel do Estado é repostado como principal provedor da educação (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 242).

Conforme Martins (2009), para o TPE a educação brasileira não mostra avanços em termos de qualidade - necessária para a nova forma de acumulação do capital -, trazendo problemas para o setor econômico e para a competitividade no mercado. Portanto, “o grupo concluiu que a incapacidade técnica dos governos na realização de políticas educacionais ao longo dos anos havia criado sérios problemas para os interesses do capital” (MARTINS, 2009, p. 22).

Nesse sentido, a estratégia criada pelo grupo para a melhoria da qualidade da educação nos moldes gerencialistas, foi a seguinte: “a agenda empresarial para a educação firmou preceitos e ações, estabeleceu metas e compromissos, articulando consensos e estabelecendo pactos” (SHIROMA, GARCIA E CAMPOS, 2011, p. 233). Dessa forma, sob a influência do movimento Todos pela Educação, o governo Lula da Silva lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação. Logo a adesão do MEC ao movimento TPE se expressa na incorporação de suas metas no PDE.

3.1.3 As diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação

Para oficializar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), para a Educação Básica, o Governo Lula da Silva, por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007⁷, lançou o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que tem como amparo legal os artigos 23 (inciso V), 205 e 211 (§ 1º) da CF/88 e os Artigos 8º a 15 da LDB de 1996. O ‘Compromisso dispõe em sua ementa

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

⁷ Cf. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 no Anexo A ao final desse trabalho.

Nessa ementa já são instituídos os elementos que caracterizam o PDE, com destaque para o regime de colaboração, a participação, a assistência técnica e financeira da União e a mobilização da sociedade.

Por meio de quatro capítulos, o referido decreto estabelece como o PDE deve ser implementado pelos entes federados, utilizando a seguinte disposição: Capítulo I - do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação que estabelece vinte e oito diretrizes a serem implementadas pelos entes federados com o apoio direto da União. Capítulo II- do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso. Capítulo III - da Adesão ao Compromisso, determina que a vinculação dos entes federados seja feita através da “adesão voluntária” do gestor local mediante a assinatura de um termo de compromisso com a promoção da melhoria da qualidade da educação básica na esfera de sua competência. Capítulo IV- da Assistência Técnica e Financeira da União, que está subdividido em: Seção I - que dispõe sobre os critérios de aplicação financeira que privilegiarão a implementação das vinte e oito diretrizes tendo como critério prioritário o IDEB; e em Seção II - que estabelece o Plano de Ações Articuladas (PAR), como requisito para que se dê assistência técnica e financeira aos entes federativos participantes do Compromisso (BRASIL, 2007).

Os capítulos enfatizam, portanto, a necessidade da adesão voluntária dos entes federados ao Compromisso e a exigência do Plano de Ações Articuladas (PAR), para receberem apoio técnico e financeiro da União.

Cabe salientar que antes do PDE ser apresentado aos governos subnacionais foi realizada uma pesquisa educacional, segundo informações do próprio MEC (BRASIL, MEC, 2007). Ou seja, as vinte e oito diretrizes do ‘Compromisso’ - segundo o livro referência do PDE já citado - se traduzem em ações derivadas de pesquisa realizada pelo MEC, em parceria com o UNICEF, em trinta e três escolas de diferentes unidades da federação que obtiveram um índice satisfatório na primeira Prova Brasil, realizada em 2005 e que funcionou como um pré- teste para a sua implantação. Nessa pesquisa, o “objetivo central dos estudos era indicar um conjunto de boas práticas às quais poderia ser atribuído o bom desempenho dos alunos” (BRASIL, MEC, 2007, p. 24). Assim, as consideradas boas práticas, foram traduzidas em 28 diretrizes que orientam as ações do Compromisso Todos pela Educação, programa estratégico do Plano de Desenvolvimento da Educação.

Quanto ao resultado dessa pesquisa ser utilizado como parâmetro para a construção das diretrizes e a sua implementação ser considerada fator preponderante para o recebimento de assistência técnica e financeira da União, Camini (2009, p. 141) acentua que:

[...] nesse aspecto é preciso atentar para o risco de essa pesquisa vir a ser utilizada como justificativa para afirmar que a boa qualidade de ensino não depende de maior investimento de recursos públicos, atribuindo assim a responsabilidade por não atingir bons resultados educacionais aos gestores e profissionais de educação [...]. Pode passar a ideia de que o problema é apenas de gestão e de falta de empenho dos professores, desconsiderando todas as variáveis que envolvem o processo ensino-aprendizagem nas escolas, em especial a necessidade de mais recursos para a educação.

O comentário da autora apresenta o mecanismo do *accountability*, ao comparar as diversas práticas utilizadas e considerar gestores e demais profissionais como responsáveis, porém, desconsiderando os demais fatores que podem interferir no sucesso ou não dessas práticas. Este mecanismo está presente na agenda da denominada “Nova Gestão” que, conforme Adrião e Garcia, (2008, p. 781) “o que se pretende é introduzir na gestão pública mecanismos que permitam aos usuários e gestores responsabilizar os ‘prestadores’ de determinado serviço por aquilo que é oferecido à sociedade”.

Com base na discussão do mecanismo da responsabilização, destacamos, dentre as vinte e oito diretrizes estabelecidas no Plano de Metas (BRASIL. MEC, 2007), aquelas relacionadas à gestão democrática:

- XX- acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
- XXI- zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
- XXII- promover a gestão participativa na rede de ensino;
- XXIII- elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
- XXV- fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso.

É possível reconhecer que as diretrizes relacionadas acima estabelecem um caminho para a gestão democrática ao indicarem mecanismos de participação da sociedade em geral na implementação das políticas educacionais, sugerindo o fomento de conselhos representativos possibilitando à sociedade em geral o exercício do controle social.

Para viabilizar a efetivação da gestão democrática no processo de elaboração, monitoramento e execução das ações do PAR para o cumprimento das metas do ‘Compromisso’, algumas das vinte e oito diretrizes se referem à necessidade de se estabelecer parcerias:

XXVII- firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas; XXVIII- organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB (BRASIL, MEC, 2007).

Consideramos importante chamar a atenção para o caráter de responsabilização atribuído ao Comitê Local do Compromisso, no sentido de acompanhar principalmente as metas do IDEB. E no Capítulo III do Decreto - nos artigos 4º e 5º referentes à adesão ao Compromisso - os gestores dos entes federados devem se comprometer em melhorar a qualidade de ensino, a ser demonstrada por meio da evolução do IDEB.

3.1.4 IDEB, o indicador do MEC para aferir a qualidade da educação básica

Para avaliação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão do Plano de Metas, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), pensado para se constituir num indicador objetivo para aferir a qualidade da educação básica. O IDEB foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Nacionais (INEP), cujo cálculo é realizado por escola, por rede e para o próprio País. A partir desse índice, o MEC acredita ser possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada instância.

O IDEB passa a ser o indicador básico de medição da qualidade da Educação Básica que é usado como elemento justificador das reformas em curso. A partir dos resultados obtidos pelos municípios no IDEB é que o MEC vai definir o repasse financeiro da União e as formas de assistência técnica.

Com base na avaliação do nível de aproveitamento dos alunos, o IDEB se constitui em um índice que pode variar de 0 a 10. O indicador aplicado pela primeira vez em 2005, identificando uma média nacional de aproveitamento escolar de 3,8 para a primeira fase do ensino fundamental. A partir disso, o PDE fixou metas progressivas que devem ser atingidas no ano em que o Brasil comemora 200 anos de sua independência – 2.022. Nesta ocasião, de acordo com o PDE, o país deve atingir a média 6.0 no IDEB, equiparando-se ao índice obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (BRASIL. MEC. 2007, p. 22).

A aplicação desse instrumento em 2005 mostrou “a enorme dispersão do IDEB entre escolas e redes. Foram encontrados, nas redes, índices de 1 a 6,8. Nas escolas, a variação é ainda maior, de 0,7 a 8,5” (idem). O Ministério da Educação reconhece na análise dos dados divulgados “que o problema da qualidade só será resolvido se também for enfrentado o problema da equidade” (idem, p. 23). E ao analisar “os dados relativos às transferências voluntárias da União”, o governo federal percebe “que os municípios que mais necessitam do apoio técnico e financeiro foram aqueles que, até hoje, menos recursos receberam” (idem).

Sobre a criação do IDEB para aferir a qualidade da Educação Básica brasileira, o Ministério da Educação justifica:

O PDE partiu do diagnóstico de que a ‘indústria da aprovação automática’ é tão perniciosa quanto a ‘indústria da repetência’. Dessa preocupação nasceu a ideia de combinar os resultados de desempenho escolar (Prova Brasil) e os resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) num único indicador de qualidade: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). (BRASIL. MEC, 2007, p. 21).

A Prova Brasil consiste na aplicação de exames padronizados de português e matemática. Essa avaliação externa é aplicada nacionalmente a cada dois anos para avaliar o rendimento dos alunos das últimas séries do ensino básico, ou seja, 5º e 9º anos do fundamental e 3ª série do ensino médio - aos indicadores de fluxo – taxas de aprovação, evasão e repetência - de cada escola. Os índices de fluxo são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente pelo INEP e os níveis de desempenho são avaliados por meio da Prova Brasil e do SAEB.

Seguindo o mesmo propósito dessa avaliação externa, ainda foi criada a denominada “Provinha Brasil”, como forma de avaliar o desempenho em leitura de crianças de 6 a 8 anos. Apesar de não estar prevista no PNE, a avaliação para esta faixa etária atende a um dos objetivos estipulados pelo movimento Todos Pela Educação.

Segundo o INEP, o IDEB permite agregar ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala realizadas pelo Instituto a possibilidade de resultados sintéticos, de fácil assimilação, que permitiriam traçar metas de qualidade educacional a serem alcançadas pelos entes federados (BRASIL. INEP, 2008). O referido índice é calculado periodicamente e divulgado pelo INEP. A opção por aferir a qualidade da educação com base no IDEB apresenta consonância às propostas liberais de responsabilização e a busca de resultados.

As escolas que atingirem as metas projetadas pelo IDEB, ou forem além, receberão recurso financeiro extra, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Sobre o caráter meritocrático que há nesta pretensão do ‘Compromisso’, Saviani (2009,) afirma que

[...] a lógica que embasa a proposta do Compromisso Todos pela Educação pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados”: o governo equipa-se com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas (SAVIANI, 2009, p. 45).

Ao criar o IDEB o Ministério da Educação tinha como finalidade “[...] superar algumas dificuldades do PNE em torno da questão central: o tratamento dado à qualidade” (BRASIL, 2007, p. 21). Sobre essa questão da qualidade da educação básica evidenciada no PDE, Amorim (2011) faz a seguinte crítica:

De maneira geral, a concepção de qualidade encontrada nesse novo plano federal possui duas dimensões, por um lado, é embasada por preceitos que favorecem a sociedade, buscando atacar problemas que assolam o social e que prejudicam a concretização do direito a educação que emana da Constituição. Tem-se por outro lado, uma visão gerencial de educação na medida em que o plano incentiva a descentralização através de uma maior autonomia às unidades federadas e a competição por maiores índices, como é o caso do IDEB (AMORIM, 2011, p. 85).

É fundamental ter um indicador para evidenciar a melhoria da qualidade do ensino, mas cabe lembrar que o IDEB foi elaborado em consonância com o movimento empresarial Todos pela Educação. Considerando – como já dito anteriormente - que a parceria do TPE com o Ministério da Educação se expressou na incorporação de suas metas no PDE e, portanto, “a visão mercadológica ficou muito acentuada nas ações do plano” (AMORIM, 2011, p. 85).

Portanto, o IDEB como mecanismo de cumprimento das metas do PDE pode não cumprir o seu principal objetivo que é a melhoria da qualidade da Educação Básica brasileira, logo que pode implicar na “redução dos processos pedagógicos ao preparo para os exames externos, uma vez que os resultados das avaliações concorrerão para o aumento dos recursos”. Além disso, pode fazer com que os gestores municipais sejam “chamados a responder politicamente pelo direito a uma educação de qualidade para todos e para cada um” (ADRIÃO e GARCIA, 2008, p. 792).

Como os resultados previstos nas metas estão vinculados ao recebimento de recursos financeiros, o planejamento da educação local pode desviar-se de suas próprias metas - para melhorar o acesso, a permanência e o desempenho de todos os alunos, independente das

dificuldades de aprendizagem - para incentivar as unidades escolares a preparação específica para a realização das provas do MEC e outras ações voltadas para o fluxo e desempenho dos alunos. Apesar dos programas de acessibilidade e inclusão apresentados também pelo PDE, o tempo de aprendizagem desses alunos e de outros com obstáculos de permanência e desempenho não é levado em conta na avaliação educacional realizada através do IDEB.

3.1.5 PAR, a estratégia do MEC para concretizar o regime de colaboração

A redemocratização consolidada na Constituição Federal de 1988 estabelece o Município como espaço de exercício da cidadania, reconhecendo-o como ente federado dotado de autonomia (art. 18) e institui os sistemas municipais de ensino (art. 211), que devem atuar em regime de colaboração com os Estados e a União. A Lei de Diretrizes e Bases de 1996 estabelece a liberdade de organização dos sistemas de ensino e permite ao município que não quiser constituir sistema próprio, optar “por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (art. 11).

O reconhecimento dos municípios como entes federados pela Constituição Federal de 1988, segundo Cury (2010, p. 158) “representa uma mudança jurídico- política de grande significado”. No entanto, a enorme diversidade regional existente no Brasil trouxe algumas dificuldades para os municípios ao se tornarem autônomos, entre elas, “a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular os programas governamentais” (ABRUCIO, 2010, p. 46). O Plano de Desenvolvimento da Educação, um dos programas integrantes do PAC, foi criado para auxiliar os municípios a superar os obstáculos para sua autonomia, ainda que de acordo com as metas desse Plano.

Os artigos da CF/88 citados como amparo legal do Plano de Metas versam sobre: a competência comum dos entes federados em proporcionar os meios de acesso à cultura, educação e ciência (art. 23, inciso V); educação promovida com a colaboração da sociedade (art. 205); e determinação de organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre os entes federados, bem como as competências da União neste processo, especialmente à “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” (art. 211, §1º). O amparo legal dos artigos da LDB se referem ao regime de

colaboração em matéria educacional e às competências e responsabilidades de cada ente federado neste processo.

Como definido no art. 9º do Decreto nº 6.094/2007, “O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007), que deve ser elaborado ou implementado pelos estados e municípios. Como plano executivo das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação o PAR é um mecanismo governamental para fortalecer o regime de colaboração, evitando a fragmentação e a descontinuidade das ações. Esse plano executivo do ‘Compromisso’ foi idealizado e concebido sob a coordenação da Secretaria de Educação Básica, o INEP e o Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), contando ainda com a colaboração de parceiros externos como a UNESCO e UNICEF. A adesão dos governos subnacionais ao Plano foi um sucesso para o Governo Federal: todos os 5.563 Municípios, os 26 Estados e o Distrito Federal assinaram o termo de adesão em troca de assistência financeira e técnica da União no encaminhamento de ações estratégicas para a melhoria da qualidade da educação básica em todo o território nacional. De acordo o Ministério da Educação, o ‘Compromisso’ traz novos ingredientes ao regime de colaboração,

[...] de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos planos de ações articuladas (PAR), de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais [...] O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações [...] (BRASIL. MEC, 2007, p. 24-25).

Dessa forma, como afirma Oliveira (2009, p. 205), o “Plano de Metas constitui-se em um instrumento que visa regulamentar o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios”. O PAR, segundo documento explicativo do MEC, é a estratégia a ser utilizada para essa tentativa de regulamentação. Esse conjunto de ações do governo federal para os governos subnacionais constitui o grande desafio de firmar o regime de colaboração. No entanto, segundo Abrucio (2010, p. 61), “a maior dificuldade federativa pós-constitucional foi a implementação do regime de colaboração”.

Segundo Mafassoli e Marchand (2011, p 138), “com a descentralização das políticas sociais e a distribuição de competências entre as esferas de governo no setor da educação” definidas pela CF/88 e pela LDB/96, “passou a ser necessário que houvesse mecanismos de relacionamento entre as instâncias de governo, a fim de efetivar o regime de colaboração entre

sistemas de ensino”. E para a efetivação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é fundamental o regime de colaboração e a definição de competências. Para as autoras, as competências privativas da União referentes à educação expressas na Constituição se referem ao desenvolvimento social e elaboração de diretrizes e bases da educação nacional (idem, p. 139).

Nesse contexto, o PAR representa um novo paradigma no processo de articulação entre os sistemas de ensino. No entanto, Gadotti (1999), ao analisar sobre a organização de sistemas de ensino, afirma que,

Não existe propriamente, no Brasil, um sistema nacional de educação, pois os vários ‘sub-sistemas’ funcionam frequentemente como estruturas justapostas. Não há articulação entre eles, não há um conjunto harmônico de relações entre partes e todo. O artigo 211 da constituição institui o “regime de colaboração”, que necessita ser um verdadeiro regime de articulação das diversas instâncias do governo. Um sistema nacional pressupõe a articulação e não a justaposição, nem a anulação de um sistema por outro (GADOTTI, 1999, p. 2).

Desse modo, se faz necessário a construção de um sistema nacional de ensino, baseado no federalismo cooperativo, não concorrente, onde as políticas implementadas para assegurar a educação como direito social dialoguem entre si e se complementem por meio de uma ação efetivamente planejada, evitando a fragmentação, a sobreposição e a descontinuidade de ações (JESUS, 2012).

Portanto, partindo da necessidade de aperfeiçoarmos a organização da educação nacional para que as políticas sejam mais orgânicas e capazes de assegurar o direito constitucional com equidade, é indispensável avançarmos na agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação (SNE). Entendemos que buscar consensos em torno de temas estruturantes que atendam as atuais necessidades do país exigirá grande esforço; logo que a disputa política considera diferentes rotas possíveis para chegar lá. Além disso, cabe lembrar que o Federalismo brasileiro foi conformado num contexto histórico marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional.

Nessa perspectiva, de acordo SASE/MEC (2015, p 2) a Lei do Plano Nacional de Educação ajuda nesse desafio: “define ações e estabelece prazos para diversas iniciativas que, se organizadas de maneira sistêmica, concretizarão a agenda instituinte do SNE”. Assim, o Ministério da Educação parte do pressuposto de que as metas desse e dos próximos planos nacionais articularão o Sistema, e que alguns dispositivos e algumas estratégias da lei atualmente em vigor podem ajudar a formatá-lo. Mas, devemos considerar que apenas uma lei

não seria suficiente para tal. A proposta do MEC é que a instituição do Sistema Nacional se dê por um conjunto articulado de quatro dimensões, levando a uma nova forma de organização da educação nacional: “alterações na LDB; regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal - ou a Lei de Responsabilidade Educacional; adequação das regras de financiamento e adequação dos sistemas de ensino às novas regras nacionais” (idem).⁸

Isto posto, entendemos que levando em conta o instrumental de que se vale o Plano de Ações Articuladas para a efetivação do planejamento, este parece não constituir um meio da articulação entre os sistemas. Para que os referenciais nacionais de qualidade definidos na LDB sejam garantidos e a organização da educação nacional se dê em Regime de Colaboração, uma das iniciativas do SNE deve ser a regulamentação do inciso V do Artigo 23 da CF/88 que deverá fixar normas em lei complementar para a cooperação entre os entes federados. Tal dispositivo trata das competências comuns entre os entes federativos, entre as quais encontramos: “V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)” (PNE, MEC, 2015).

Nesse sentido, “a divisão de competências entre os entes federados na área educacional atua na divisão de responsabilidades quanto à oferta da educação; estabelecimento de normas; planejamento da educação e o financiamento” (MAFASSIOLI; MARCHAND, 2011, p. 139). A assistência da União aos governos subnacionais é implementada através de programas e ações educacionais. Essas ações são realizadas em regime de colaboração com a finalidade de “contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e do desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica” (idem. p. 140). No âmbito do planejamento da educação, a colaboração entre os sistemas de ensino, se apresenta, em especial, na elaboração do Plano Nacional de Educação e do Plano de Metas, através do Plano de Ações Articuladas.

3.2 ESTRUTURA DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)

O PAR é previsto no Plano de Metas como o meio pelo qual se concretiza a cooperação entre os entes federados; reúne ações e metas necessárias à melhoria da qualidade da educação nessas instâncias político-administrativas. Segundo o MEC, trata-se de um

⁸ Sobre a instituição do SNE cf. http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf

planejamento multidimensional e é coordenado pelas secretarias de educação, mas deve ser elaborado conjuntamente entre gestores, professores e comunidade local (BRASIL, MEC, 2011).

Com a adesão dos entes federados ao Compromisso, o MEC estabelece metas com o objetivo de alcançar a melhoria da qualidade da educação naquelas localidades. A adesão ao Plano de Metas norteará o apoio suplementar e voluntário da União aos entes federados pactuantes deste Compromisso (Art. 8º do Decreto 6.094/2007). Deste modo, a anuência desse Plano passou a ser um atrativo para Estados e municípios sempre necessitados de acesso a mais recursos da União. Desta forma, mesmo sendo um pacto voluntário para os estados e municípios firmarem com a União, esta se constitui a única forma de contar com apoio técnico e financeiro federal para as ações municipais. Podemos perceber a centralidade da União ao estabelecer os mecanismos de planejamento e as prioridades a serem atendidas, além do controle dos resultados.

A assistência da União aos entes subnacionais pode ser, segundo o mesmo Decreto, técnica e/ou financeira (art. 8º, § 1º) e dar-se-á mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) por parte do Estado/município (art. 8º, § 5º). Segundo esse decreto, o PAR é “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação (MEC), que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (art. 9º).

No âmbito ainda do referido Decreto, prevê-se que as administrações locais programem as ações que contribuam para a mobilização da sociedade, e para isso há uma diretriz específica orientando a organização de comitês locais do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Eles devem ser constituídos por representantes de associações, empresários, sociedade civil, trabalhadores, Ministério Público, Conselho Tutelares e dirigentes do sistema educacional, com o objetivo de acompanhar as metas de evolução do IDEB e mobilizar a sociedade para a consecução do PAR (BRASIL, Dec. 6.094/07, Diretriz XXVIII). Esta constitui a característica de participação social prevista no modelo de planejamento a garantir, segundo o modelo, o estabelecimento das políticas de forma democrática.

A Resolução CD/FNDE /N.º 29, de 20 de junho de 2007 estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, esta resolução determina a forma pela qual se dará a colaboração da União aos entes federados signatários do PAR.

Para a elaboração do PAR o MEC fornece aos Municípios e Estados alguns dados sobre a situação da educação local, estes dados se referem a “um roteiro de ações com pontuação de um a quatro⁹, 13 tipos de tabelas com dados demográficos e do censo escolar de cada ente federativo e informações sobre como preencher os dados” (BRASIL, 2007).

São três as etapas nas quais se divide a dinâmica de construção do PAR: diagnóstico da realidade da educação local; a elaboração do PAR; e a análise técnica do Plano. Esta terceira etapa é feita pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), depois de feita esta análise técnica o município/Estado assina um Termo de Cooperação com o MEC. Neste Termo constam os programas aprovados e classificados de acordo com a prioridade apontada pelo ente federado signatário do Plano. No Termo de Cooperação é detalhada a participação do MEC, que pode ser técnica e/ou financeira por um período ou pelos quatro anos de vigência do PAR, nos casos em que há auxílio financeiro da União o município tem que assinar um convênio que é analisado para aprovação a cada ano (BRASIL, MEC, 2011).

As metas e seu cumprimento por parte dos entes federados são monitorados por meio do acompanhamento da execução do convênio através de relatórios ou visitas da equipe técnica do MEC à localidade (art. 11). As metas e seu cumprimento são observados também pela evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), eleito como principal indicador para aferir a qualidade da educação nas localidades que aderiram ao Plano de Metas Compromisso e formularam seu PAR (Artigos 3º e 5º).

Com a elaboração do PAR municipal, o Gestor local e o Ministério da Educação assumem compromissos para efetivação de ações, estrategicamente definidas, que visam à superação dos ‘pontos fracos’ diagnosticados no processo de construção do Plano. Assim que iniciado o processo de execução das ações do PAR, o MEC coloca à disposição dos estados e municípios o Módulo PAR/monitoramento que deve ser acompanhado pelo Comitê Local –

⁹ Segundo o MEC, “a pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, na metodologia adotada, apenas critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações” (BRASIL. MEC, 2007, p. 2). Eis os critérios de pontuação:

Critério de pontuação 4- a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não são necessárias ações imediatas.

Critério de pontuação 3- a pontuação aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.

Critério de pontuação 2- a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Critério de pontuação 1- a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes (BRASIL. MEC, 2008, p. 9, 10).

constituído por representantes da prefeitura municipal e da sociedade civil organizada - com o propósito de verificar se as ações planejadas estão sendo executadas.

Todo o processo de elaboração do Plano se dá por uma ferramenta tecnológica - Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) - que depois do processo de análise técnica, gera o Termo de Cooperação Técnica em que constarão as ações de assistência financeira, como: construção de creche, veículo para transporte escolar, construção de quadras esportivas, dentre outros, conforme demandas apresentadas e aprovadas no PAR do município.

O Plano está estruturado em 04 dimensões, 15 áreas, 52 indicadores, 52 ações, 286 subações e 54 programas do governo federal vinculados ao PDE, para atender as demandas municipais de acordo com o resultado do diagnóstico elaborado. Verifica-se aí toda uma característica do instrumental do planejamento vinculado ao controle dos resultados das ações a serem implementadas conforme o modelo de planejamento de corte gerencial, de acordo com a discussão efetuada neste trabalho em item anterior.

A Dimensão 1 do PAR, *Gestão Educacional*, apresenta elementos para implementação de gestão democrática no sistema de ensino e de preocupação com a qualidade do ensino no que concerne a relação custo-benefício e a transparência dos recursos. Para tanto, segundo o modelo do instrumento, a Gestão Educacional envolve a existência e o funcionamento de Conselhos Escolares e conselhos municipais (Conselho Municipal de Educação, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho do FUNDEB); a existência de projeto pedagógico elaborado com participação dos professores e conselho escolar; a existência e implementação do Plano Municipal de Educação; os critérios definidos e de conhecimento público para escolha da direção escolar; Plano de Carreira para os professores e para os profissionais de apoio; o desenvolvimento da educação básica com ações que visem a sua universalização; a melhoria das condições de qualidade de educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada entre outras questões (BRASIL, MEC, 2011).

A Dimensão 2, *Formação de professores e dos profissionais de serviço de apoio escolar*, refere-se à formação inicial dos professores que atuam nas creches, pré-escolas, Ensino Fundamental, na Educação Especial, Indígena, Quilombola e do Campo, para que tenham habilitação e/ou cursos específicos adequados; também à existência de processos de formação continuada para os profissionais de apoio, compreendendo a formação mínima exigida para a função e cursos de qualificação específicos.

A Dimensão 3 do PAR, *Práticas pedagógicas e avaliação*, envolve o processo de elaboração e organização das práticas pedagógicas; a existência de coordenadores

pedagógicos; as reuniões e horários de trabalhos pedagógicos; a realização de atividades pedagógicas extracurriculares; os programas de incentivo à leitura; a avaliação participativa; acompanhamento individual do educando; e também as políticas de correção de fluxo.

A Dimensão 4, *Infraestrutura física e recursos pedagógicos*, é a mais requisitada pelas prefeituras. Essa dimensão tem o apoio financeiro do PAC 2 para construções e reformas das instalações físicas gerais, incluindo bibliotecas com acervo condizente, laboratórios de ciências, artes e informática, recursos audiovisuais, quadras esportivas, salas de aula, mobiliário; condições de acesso para pessoas com deficiência física; cozinha e refeitório em condições apropriadas; materiais pedagógicos e equipamentos esportivos.

Essas dimensões são compostas por Áreas de Atuação, que, por sua vez, correspondem ao conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Todavia, não são objetos de avaliação e de pontuação. Os Indicadores, sim, representam algum aspecto ou característica da realidade local que se pretende diagnosticar. Esses indicadores são específicos de cada área e são pontuados segundo critérios em que a descrição corresponde a quatro níveis, que deverão gerar ações ou não. Já os critérios são os padrões que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação de um indicador (BRASIL. MEC, 2008, p. 9).

Portanto, para o modelo de planejamento concebido, a disponibilidade do PAR como ferramenta aos municípios que passam a ter acesso a um instrumento do planejamento educacional multidimensional, permite que estes possam avaliar, em muitos aspectos, a realidade educacional a partir de um referencial equitativo e projetar ações, subações e metas, com vistas a responder as demandas expressas em diagnósticos, e para as quais existem programas e projetos em âmbito federal que visam contribuir para que sejam equacionadas (CUNHA *et al*, 2012).

De acordo com as informações do Ministério da Educação, para elaboração do PAR local, o primeiro passo deve ser o levantamento de um diagnóstico minucioso da situação em que se encontrava a educação, passando para além da infraestrutura física, da formação de professores, da forma de gestão, dos materiais pedagógicos e avaliação. Esse instrumento não seria construído individualmente e de forma aleatória, porque o processo de elaboração desse diagnóstico deveria ocorrer sob a orientação de Equipe Técnica do MEC, através de orientações à distância e por visitas. E para um acompanhamento mais sistemático, a realização do diagnóstico e a elaboração do PAR foram disponibilizadas num ambiente virtual denominado Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da

Educação (SIMEC) com acesso exclusivo do dirigente e técnico da secretaria da educação local para preenchimento dos dados solicitados.

O PAR possui durabilidade plurianual, sendo elaborado a cada quatro anos. O primeiro plano foi elaborado para os anos de 2008 a 2011; o segundo de 2011 a 2014; e o terceiro, em fase de elaboração, de 2015 a 2018. É mister afirmar que visando não se restringir a um plano de governo, mas de Estado, sem espaços para a fragmentação e descontinuidades das ações locais para o cumprimento das metas do Compromisso, os períodos plurianuais não devem coincidir com o tempo de gestão de prefeitos. Um ano antes, o PAR local deve está elaborado para nortear a próxima gestão municipal. Daí porque o ano de 2011 serviu de base para novo diagnóstico.

Ao acessar o SIMEC, os técnicos do MEC e também dos governos subnacionais tem informações sobre as ações e assistência técnica e financeira que já foram realizadas; também sobre como o PAR deve ser construído, com a participação dos gestores e educadores locais e ser baseado em um diagnóstico elaborado a partir da utilização do Instrumento de Campo¹⁰. Este instrumento deve cruzar informações com o Censo escolar – com dados de alunos e professores – para orientar as ações de acordo as demandas (BRASIL, SIMEC, 2007, p. 24).

Isto posto, compreende-se que por via do Plano Compromisso Todos pela Educação, a União indica aos governos subnacionais quais são as diretrizes a serem seguidas e quais ferramentas devem ser usadas para atender a produção da política educacional, as regras e as tecnologias a serem empregadas, determinando que, cada município, depois de aderir ao Compromisso, produza o PAR para indicação das ações a serem efetivadas em âmbito local.

Cabe indagar se as secretarias municipais de educação têm dado conta das múltiplas tarefas que o plano envolve no seu conjunto – preencher formulários, levantar dados das escolas com detalhamento, realizar várias reuniões com equipe técnica e Comitê municipal, fomentar a criação de conselhos escolares, plano de carreira de professores e funcionários, implantar salas de recursos multifuncionais e salas de informática etc. – em um curto espaço de tempo, considerando ainda a existência das outras atribuições pertinentes à secretaria de educação. E por vezes as dificuldades da continuidade do monitoramento quando das trocas de pessoas responsáveis pelo PAR no município.

¹⁰ De acordo com o Instrumento de Campo, após a conclusão do diagnóstico, o PAR é elaborado. Todos os indicadores podem gerar ações, mas nem todas as ações são passíveis de financiamento ou apoio técnico do MEC. Logo, podem ser geradas ações que: contarão com assistência técnica do MEC; contarão com a assistência financeira do MEC; serão executadas diretamente pelo município; ou que contarão com outras formas de apoio (parceiros), conforme o art. 8º do Compromisso. (BRASIL. MEC, 2008, p. 43).

4 PERCURSO METODOLÓGICO

Neste capítulo, procuramos explicitar a base metodológica que deu suporte à pesquisa a partir da literatura, principalmente, de autores como Ludke e André (1986), Yin (2001) e Minayo (2008). O estudo se caracteriza como do tipo pesquisa qualitativa. No campo teórico, dada a natureza científica do trabalho, trata-se de um estudo das políticas públicas, na visão de Arretche (2001); Hofling (2001); Gordon, Lewis e Young (1977); especificamente da vertente histórica neoinstitucionalista, na perspectiva indicada por Hall e Taylor (2003). No processo de discussão tomamos também como referência as interpretações dessa literatura feitas por autores como Marques (1997), Emmendoerfer (2006), Nascimento, (2009) e Costa (2014). A organização desse capítulo parte da discussão teórico-metodológica e chega aos procedimentos da pesquisa. Ou seja, na primeira seção, discutiremos a natureza da pesquisa e os pressupostos teórico-metodológicos. A segunda seção apresenta os sujeitos da pesquisas, os procedimentos metodológicos e instrumentos. Por fim, enfocaremos na terceira seção as etapas da pesquisa. O tópico referente a caracterização do município escolhido para o estudo de caso encontra-se no capítulo cinco, tendo em vista, a melhor compreensão dos resultados da pesquisa.

4.1 A NATUREZA DA PESQUISA E OS PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Este trabalho se constitui em uma análise da política pública da educação caracterizada pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) implantado em um município priorizado na Bahia, utilizando elementos do método da abordagem cognitiva das políticas públicas e do tipo estudo de caso.

Entendemos que a análise qualitativa é mais do que a classificação de opiniões. Trata-se da descoberta de códigos sociais a partir do levantamento dessas opiniões. Esse tipo de pesquisa não se encerra, pois toda investigação produz conhecimento e indagações novas (MINAYO, 2008).

O processo de trabalho da pesquisa qualitativa foi o mais adequado para o desenvolvimento desse trabalho, considerando que, de acordo Minayo (2008), ele deve se

dividir em três partes: a *fase exploratória*, quando o pesquisador se prepara para entrar em campo, definindo o objeto, organizando teórica e metodologicamente, criando hipóteses, descrevendo os instrumentos de trabalho, pensando o cronograma e elaborando os procedimentos para a definição do espaço e da amostra; a segunda fase que é o *trabalho de campo*, quando combina os instrumentos de observação, comunicação, levantamento de dados, confirmação ou não da hipótese; e a terceira fase, *análise e tratamento do material empírico e documental*, quando ocorre a compreensão e interpretação dos dados levantados na segunda fase, articulando os resultados com a teoria. Isto é, ordenam-se os dados, classifica-os e então ocorre a análise propriamente dita.

Para realizar o presente estudo, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e à pesquisa de campo, optando-se pela entrevista, na expectativa de poder nos permitir a compreensão minuciosa das motivações, e crenças dos sujeitos pesquisados. Isto porque a pesquisa qualitativa se dedica a investigar significados, motivos, valores e atitudes, impregnados de subjetividade, enquanto que a pesquisa quantitativa explora o lado estatístico e visível das informações. Devemos ressaltar que mesmo com tal distinção entre dados quantitativos e qualitativos, eles não são dicotômicos, ao contrário, se complementam. Neste sentido nesta pesquisa também utilizamos informações estatísticas para caracterização do campo empírico, assim como para apresentar indicadores de desempenho escolar, dentre outros dados descritivos da situação educacional do município analisado.

Segundo Yin (2001), este é o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno e do contexto não claramente definidos, como no caso em estudo, em que a linha divisória entre a implantação da política e a educação municipal não tem muita visibilidade, pois fenômeno e contexto estão imbricados.

Já a abordagem cognitiva na análise das políticas públicas contribui com elementos que auxiliam a delimitação do objeto, sua problematização e, por decorrência, guia a pesquisa empírica e a compreensão do processo de implantação da política em um dado contexto da dinâmica institucional.

Portanto, o objeto de estudo delimitado nessa proposta investigativa e as questões a ele pertinentes orientaram como referencial para o desenvolvimento dessa pesquisa exploratória os pressupostos da abordagem qualitativa que se vale da pesquisa documental e da pesquisa empírica, que utiliza análise de conteúdo, assim como entrevistas e questionários com os sujeitos imbricados na implantação do PAR no município de Serrinha – BA entre os anos de 2007 e 2014.

Na mesma linha de compreensão do emprego dessa metodologia, Ludke e André (1986) consideram essa abordagem adequada para se compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão envolvidos simultaneamente vários fatores.

Quanto ao tipo de pesquisa, trata-se de um estudo de caso que tem por finalidade estudar um fenômeno com profundidade. Essas autoras afirmam que no estudo de caso

[...] o pesquisador procura revelar a multiplicidade de dimensões presentes numa determinada situação ou problema, focalizando-o como um todo. Esse tipo de abordagem enfatiza a complexidade natural das situações, evidenciando a inter-relação dos seus componentes (LUDKE E ANDRÉ, 1986, p. 19).

Elas também defendem que o estudo de caso tem como propósito orientar o pesquisador para o contato direto com o seu objeto de pesquisa, oferecendo a este uma fonte de informações capaz de favorecer o encontro das respostas de que deseja.

A abordagem de análise cognitiva das políticas públicas permite entender os quadros de interpretação do mundo dos atores envolvidos na implementação do PAR, seus referenciais, suas visões de mundo; pois são eles que dão vida ao conteúdo escrito (lei, decreto-lei, resolução, programa, projeto, etc.). Esses atores possuem diferentes lógicas de ação em que vários interesses entram em jogo. Nessa linha de pensamento, Arretche (2001, p. 47) afirma que: “Na realidade, a implementação efetiva, tal como se traduz para os diversos beneficiários, é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções”.

Os atores interpretam a política e a reinterpretam segundo seus referenciais, suas crenças, visões de mundo. Ou seja, eles possuem uma autonomia relativa na implementação da política. Como a política em estudo envolve na sua implantação no município atores de diversas instituições - Prefeitura, Secretaria de Educação, Comitê Local do PAR, Gestores escolares - diversos referenciais estarão em disputa nos momentos de decisão das ações do PAR.

Nas relações entre essas instituições, as estratégias são redesenhadas no intuito de condicionar seus comportamentos para otimizar os resultados desejados, principalmente os relacionados à autonomia do município para elaborar, executar, monitorar e avaliar essas ações de acordo com sua realidade política e econômica; e para valorizar seus próprios planos educacionais como norteadores das políticas públicas implementadas na educação municipal.

Assim sendo, o desafio é realizar um estudo abrangendo a implementação do PAR no município de Serrinha – BA, para descobrir como as ações desse Plano têm favorecido a promoção da gestão educacional na definição e execução das suas políticas educacionais, de forma a atender às necessidades locais. Esse município, considerado um dos prioritários pelo governo federal, teve apoio técnico do Ministério da Educação na elaboração e monitoramento do PAR, assim como assistência financeira para a efetivação de ações que pudessem contribuir para alcançar os resultados esperados pelos idealizadores do Plano.

No campo teórico/metodológico, dada a natureza científica do trabalho, o mesmo se define como um estudo das políticas públicas da área do neoinstitucionalismo histórico, de acordo a visão de Hall e Taylor (2003). Essa perspectiva foi escolhida porque busca compreender os modos da organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas que entram em conflito; as situações de distribuição desigual de poder e de recursos assim como a maneira segundo a qual determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros.

O conceito de instituição, segundo essa vertente, torna-se bastante fluido, logo que abrange tanto organizações formais como regras informais e procedimentos que estruturam a conduta. Em geral, os estudiosos do neoinstitucionalismo histórico procuram associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais.

Desse modo, ao desenvolver uma concepção mais ampla das instituições que têm importância e do modo como essa importância se manifesta, essa abordagem torna-se fundamentalmente diferente das formas precedentes de análise institucional, as quais estavam primariamente preocupadas em compreender apenas o funcionamento das instituições, suas normas e regras para a implantação da política.

A abordagem do neoinstitucionalismo histórico, embora reconheça a existência de classes, a burguesia não necessariamente detém maior poder de influência na organização do Estado e em suas políticas. Isso dependerá das mediações existentes entre os agentes, os partidos políticos, entre os sindicatos, as relações estabelecidas com a burocracia estatal, entre outros fatores analisados em cada caso.

Segundo essa abordagem, a análise política é mais bem conduzida quando o foco analítico são as instituições ou, mais especificamente, quando parte das instituições (NASCIMENTO, 2009). A ideia central do neoinstitucionalismo histórico está no reconhecimento de um papel mais autônomo para as instituições políticas, logo que a democracia não depende somente das condições sociais e econômicas, mas também do desenho dessas instituições. Dessa forma, a reivindicação de uma autonomia relativa é

necessária para estabelecer que as instituições políticas representem bem mais do que simples reflexos das forças sociais. (LIMA, 2005, p. 26).

Segundo Emmendoerfer (2006, p. 3), acredita-se que as instituições sociais e políticas moldam como as pessoas definem seus interesses e como estruturam suas relações de poder com outros grupos. As regras institucionais definem os incentivos e constrangimentos que produzem relações de privilégio e de subordinação/dependência. Ainda segundo esse autor (p.4), as instituições estabelecem um contexto estratégico para as ações dessas pessoas, alterando e dando formatos, embora não definitivos, ao conflito político específico. Por decorrência, as instituições interagem em um amplo contexto sócio-econômico que define boa parte do seu funcionamento e movimentação.

Utilizamos o método analítico do institucionalismo histórico nessa pesquisa porque entendemos que esse método parte da estruturação de hipóteses de forma indutiva durante a interpretação do material empírico. O objetivo central desse método é realizar mediação teórica entre as análises centradas no Estado e na sociedade. Segundo Marques (1997), para a consecução dessa empreitada, é necessário incorporar variáveis de nível intermediário que levam em conta a variação histórica e conjuntural dos fenômenos.

As instituições são centrais no estudo da política, não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas também pela capacidade de interferir na cultura política, na estratégia dos atores e na produção da própria agenda de questões que serão objeto de políticas (*policies*). As instituições desempenham o duplo papel de constranger as interações sociais e alterar as preferências dos atores, uma vez que não apenas as estratégias, mas também os objetivos dos atores são moldados pelo contexto institucional.

O papel do Estado, por tal perspectiva, deixa de ser entendido como puro aparelho de regulação da sociedade e como instrumento de uma classe dominante, a partir do momento em que as relações com a sociedade civil não são interpretadas em mão única do tipo dominante/dominada.

Assim, na intenção de reequilibrar o poder de ação entre o Estado e a sociedade, alguns princípios são levados em consideração, como por exemplo: a efetividade da atuação do Estado não depende apenas do grau de isolamento de sua burocracia, mas, principalmente, das diferentes formas pelas quais este se articula com a sociedade. Assim, o Estado deixa de ser objeto principal da análise e passa a ser concebido em uma relação recíproca com a sociedade. Também deve ser considerada a necessidade de análise dos vários níveis e agências envolvidos direta ou indiretamente nas políticas governamentais e não apenas na

análise da atuação do governo central. Os governos locais, de acordo com esta perspectiva, estão mais expostos e mais suscetíveis às pressões e interesses sociais (MARQUES, 1997).

Portanto, baseado nas categorias de análise da abordagem do neoinstitucionalismo histórico, o fio condutor dessa pesquisa é entender os atores e as instituições políticas (*polity*) como essenciais para a compreensão do processo político (*politics*), bem como para o desenho e a conformação das políticas públicas (*policies*)¹¹. Entendemos que a participação de indivíduos, de grupos, de classes e do Estado no processo político, o modo pelo qual eles compreendem e perseguem seus interesses e os resultados de seus esforços são moldados pelo arcabouço institucional e pela trajetória do fazer político (*politics*) molda, ao mesmo tempo em que é moldada, pela dimensão material da política (*policy*). Desse modo, o estudo da política educacional considera o elemento inercial dado pela continuidade das políticas atribuído ao processo de realimentação promovido pela dependência da trajetória percorrida; assim como se ocupa na identificação dos traços de ruptura provenientes da mudança institucional.

Ainda por observar a amplitude do conceito e a variedade de instituições para o estudo da política, acreditamos que a própria noção de política encontra-se de forma diluída na modernidade. Esta colocação sobre “diluição da política”, conforme Emmendoerfer (2006, p. 5), “reforça-se com a discussão da intencionalidade das ações dos indivíduos (interesses e interações) que reconhecem certa autonomia frente aos constrangimentos institucionais”.

Frente a essa reflexão, cabe discutir sobre qual dimensão das políticas públicas esse trabalho toma como referência. Optamos para a realização deste trabalho a dimensão processual *politics*, com foco no processo político caracterizado pela intencionalidade de ações, pela imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição de responsabilidades de uma política. Norteou-se também pela opção de *análise de políticas* que é referente à formulação e ao conteúdo de políticas, de acordo com Gordon, Lewis e Young (1977), ou a *análise política*, conforme Hofling (2001), considerando que se busca analisar os fatores determinantes da política de educação básica brasileira, instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, e viabilizado pelo Plano de Ações Articuladas, no contexto da

¹¹Segundo Frey (2000, p. 216), a política pode possuir três dimensões distintas provenientes do emprego de seus conceitos em inglês (*polity, politics e policy*): a) Dimensão institucional - “*polity*” - que se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e pela estrutura institucional do sistema político-administrativo; b) Dimensão processual - “*politics*” - tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; c) Dimensão material - “*policy*” - refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

nova gestão pública, focalizando as bases que dão sustentação às relações intergovernamentais.

Isto posto, entendemos que as análises produzidas por autores a partir do referencial neoinstitucionalista podem contribuir com este estudo por aprofundarem significativamente a discussão sobre a política educacional no contexto da reforma do Estado brasileiro e as dinâmicas atuais das relações intergovernamentais no contexto da política da educação básica, instituída pelo PDE e executada via PAR.

4.2 OS SUJEITOS DA PESQUISA, OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E OS INSTRUMENTOS

Nos processos metodológicos para a coleta de dados, foram utilizados dispositivos diversos com vista a possibilitar maior compreensão da realidade estudada. Inicialmente, no plano teórico, a pesquisa bibliográfica nos levou a considerar como categorias de análise: políticas públicas, descentralização, participação, autonomia e gestão democrática. Os estudos para o embasamento teórico tiveram como orientação a literatura nacional sobre políticas públicas educacionais e gestão democrática da educação.

Os dados secundários quantitativos e qualitativos essenciais a essa pesquisa foram compostos por informação e dados disponibilizados nos sites do MEC, FNDE, INEP; nas fontes documentais oficiais (Leis, Pareceres, Decretos, Resoluções, Convênios); nas publicações (jornais, revistas, livros) e relatórios oficiais produzidos no período; nas observações colhidas diretamente durante o trabalho de campo realizado em Serrinha quando de sua elaboração do diagnóstico e elaboração do PAR.

Os dados empíricos de campo foram obtidos junto aos sujeitos responsáveis pela implementação desse plano no município por meio de entrevistas semi-estruturada com roteiro de questões abertas. Foram realizadas doze entrevistas cobrindo os seguintes sujeitos: 07 membros do Comitê Local do PAR – incluindo o técnico; 04 gestores escolares; e o secretário de educação. Todos os entrevistados consentiram a publicação de seus depoimentos, independente da nossa informação de que seus nomes e das escolas não seriam revelados por questão de ética acadêmica.

Os gestores escolares foram escolhidos com base em informações da Secretaria de Educação sobre escolas de médio porte que foram mais contempladas com ações do PAR no intuito de fornecer mais informações sobre o seu processo de execução. Desse modo, além

dos discursos dos membros do Comitê e do dirigente educacional, pudemos verificar outras versões no que concernem as contribuições das ações de assistência financeira e técnica do Plano de Ações Articuladas para a autonomia da gestão local na definição e execução das políticas educacionais desse município, tanto em nível de sistema como nas unidades escolares.

As atividades de campo foram realizadas quando o arcabouço teórico já se desenvolvia dando suporte para o delineamento do objeto e compreensão do contexto pesquisado além de auxiliar na elaboração dos instrumentos de pesquisa.

O primeiro contato com a Secretaria Municipal de Educação ocorreu à distância. Por e-mail foi enviada solicitação com anexo da proposta de pesquisa e os contatos da pesquisadora para agendar audiência com o dirigente de educação. O aval do dirigente e o entendimento da proposta foram confirmados por telefone via técnica da secretaria.

Antes de iniciar as entrevistas foram feitas três visitas à Secretaria de Educação para apresentar os objetivos específicos da pesquisa, receber relação com nomes e contatos dos membros do Comitê Local do PAR.

Como esse contato com a Secretaria ocorreu no final do ano letivo, foi acordado que as entrevistas seriam realizadas inicialmente com os gestores escolares. A proposta de entrevista com eles foi apresentada durante um intervalo do curso de formação continuada para gestores escolares – Programa de Formação de Gestores (Progestão). A pesquisadora aproveitou a oportunidade para participar como visitante e interagir afetivamente com os sujeitos da entrevista e facilitar com empatia a relação pesquisadora-entrevistado no processo do trabalho de campo. Durante a visita a cada unidade escolar foram feitas anotações no diário de campo sobre informações complementares das ações do PAR desenvolvidas na escola, principalmente sobre a dimensão da infraestrutura.

Dos gestores apontados pela Secretaria para participarem das entrevistas, dois alegaram motivos superiores pela não aceitação. No entanto, não houve prejuízo da coleta de informações, considerando que eram responsáveis por apenas uma modalidade de ensino da periferia e que outros gestores entrevistados eram responsáveis por escolas de médio porte da mesma localização.

Dos dez membros do Comitê Local do PAR, três não foram localizados: O representante do Conselho Escolar, o representante do Sindicato dos Servidores Municipais e o representante dos Coordenadores Escolares. Segundo informações de colegas membros do Comitê, estes foram substituídos recentemente e os novos representantes ainda não conheciam o processo do Plano no município. A tentativa de contato com os três membros registrados no

sistema do MEC (SIMEC) continuou através de ligações telefônicas, e-mail e idas às residências dos mesmos; mas não foram encontrados.

Portanto, como forma de compreender o processo de implantação e a autonomia dos responsáveis por esse Plano no município, foram realizadas as entrevistas ao longo de quatro meses com os atores envolvidos na implantação e monitoramento das ações. As especificações dos entrevistados compõem os quadros abaixo:

QUADRO 1 – Dados sobre pessoas entrevistadas na Secretaria de Educação de Serrinha

Atores entrevistados	Instituição que representa	Sigla usada na pesquisa	Data da entrevista
Secretário de Educação	Secretaria Municipal de Educação	Dirigente Municipal de Educação – DME	26/03/2015
Técnico da Secretaria/ Coordenador do PAR	Técnico da Secretaria Municipal de Educação	Técnico da Secretaria TEC Coordenador do PAR	26/11/2014

QUADRO 2 – Dados sobre membros entrevistados do Comitê Local do PAR.

Atores entrevistados	Instituição que representa	Sigla usada na pesquisa	Data da entrevista
Membro do Comitê Local do PAR	Representante dos Diretores de Escola	Membro do Comitê 1 MC 1	29/01/2015
Membro do Comitê Local do PAR	Conselho dos Conselhos Escolares	Membro do Comitê 2 MC2	19/12/2014
Membro do Comitê Local do PAR	Associação dos Ministros Evangélicos	Membro do Comitê 3 MC3	26/12/2014
Membro do Comitê Local do PAR	Central de Associações Comunitárias Rurais	Membro do Comitê 4 MC4	26/01/2015
Membro do Comitê Local do PAR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Membro do Comitê 5 MC5	19/01/2015
Membro do Comitê Local do PAR	Representante de Pais e Alunos	Membro do Comitê 6 MC6	29/01/2015

QUADRO 3 – Dados sobre pessoas entrevistadas nas escolas municipais com mais ações do PAR.

Atores entrevistados	Instituição que representa	Sigla usada na pesquisa	Data da entrevista
Gestor Escolar Municipal	Escola de Zona Rural de Ensino Fundamental 1 e 2	Gestor Escolar 1 GE1	16/12/2014
Gestor Escolar Municipal	Escola de periferia de Ensino Fundamental 1 e Educ. de Jovens e Adultos	Gestor Escolar 2 GE2	19/12/2014
Gestor Escolar Municipal	Escola de periferia com Ensino Fundamental 2 e EJA	Gestor Escolar 3 GE3	08/01/2015
Gestor Escolar Municipal	Escola de periferia com Educação Infantil e com Ensino Fundamental 1 e EJA 1	Gestor Escolar 4 GE4	08/01/2015

Entre 26/11/2014 a 26/03/2015, através de roteiros semi-estruturados, foram realizadas as entrevistas com os sujeitos envolvidos como o PAR Local. A intenção era buscar informações com todos eles, mas como justificado antes, não foi possível. A última entrevista foi realizada com o Secretário de Educação, por questão de agenda do mesmo. Mas essa condição foi interessante para esclarecer algumas lacunas apresentadas pelos membros do Comitê e gestores escolares sobre o processo de elaboração e monitoramento das ações do PAR no município.

4.3 AS ETAPAS DA PESQUISA

A presente investigação foi desenvolvida em três etapas. A primeira etapa foi composta pelo levantamento e análise da bibliografia e de documentos condizentes ao tema da pesquisa. Na segunda etapa foi realizado o estudo empírico no município de Serrinha – BA no intuito de analisar o processo de implantação do PAR com foco nas relações de colaboração entre entes federados e, conseqüentemente, na condição de autonomia da educação municipal na definição de suas políticas educacionais. E a terceira contemplou a análise de dados, recorrendo à fundamentação teórica e confrontando com as conclusões parciais obtidas na análise bibliográfica e documental e as conclusões percebidas no estudo de caso.

A 1ª. etapa - *Levantamento e análise bibliográfica e documental* – incluiu o exame de questões teóricas direcionadas ao objeto de estudo. Temas como descentralização, participação, autonomia e gestão democrática constituíram base exploratória de estudos desse trabalho, tendo por finalidade a análise de produções regionais e nacionais, sobre quais variáveis interferem na efetivação do planejamento educacional, considerando as relações de poder imbricadas no regime de colaboração, por vezes determinando a dependência financeira e técnica do município.

De acordo Costa (2014), a importância de delimitar os focos da investigação decorre do fato de que não é possível explorar todos os ângulos do fenômeno num tempo razoavelmente limitado. Assim, foram selecionadas as seguintes fontes para a coleta dos dados: a) arquivos de banco de dados, levantamentos como do IDHM e do IDEB; b) documentação da área administrativa e pedagógica. O trabalho realizado nessa etapa teve como objetivo trazer à tona o direcionamento e a percepção dos sujeitos (re) formuladores da política educacional brasileira.

A segunda etapa – *Estudo empírico* - teve como objetivo investigar a efetivação do Plano de Ações Articuladas no município partindo do diagnóstico sobre as condições de adesão, da execução e monitoramento das ações e, principalmente, do envolvimento dos sujeitos no cumprimento das metas do Plano. Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas gravadas e transcritas, com a finalidade de avaliar o pensamento, a opção e o conhecimento sobre os fatos e fenômenos ligados ao objeto da pesquisa. A seleção dos informantes se deu a partir da inserção que esses atores tinham no processo de implementação do PAR local. Assim foram entrevistados secretário de educação técnico municipal do PAR, membros do Comitê e a gestores escolares das unidades que têm sido contempladas com mais ações do Plano.

A opção pela entrevista semi-estruturada deveu-se da necessidade de se fazer a escuta dos sujeitos por uma abordagem flexível, além da natureza interativa desta técnica, embora houvesse a necessidade de se fazer perguntas direcionadas que funcionaram como matriz condutora. Tais entrevistas foram realizadas através de um roteiro pré-definido, como ser verificado no Apêndice B deste trabalho, servindo de orientação.

A escolha ainda por esse instrumento também ocorreu pelo fato de considerá-lo o meio mais adequado de “captação imediata e corrente da informação desejada” (LUDKE; ANDRÉ, 1986, p. 34), permitindo correções, esclarecimentos e adaptações. Logo, a opção pela entrevista permitiu conhecer a percepção dos sujeitos acerca do PAR no município, não somente pela efetivação dos programas e ações do mesmo, mas, principalmente, da condição

política e financeira do município no poder de decisão nas relações de colaboração com o governo federal. Conforme Macedo (2004, p. 165-166):

A entrevista é um rico e pertinente recurso metodológico na apreensão de sentidos e significados e na compreensão das realidades humanas, na medida em que toma como premissa irremediável que o real é sempre resultante de uma conceituação; [...] podemos verificar que trata-se de um encontro, ou uma série de encontros face-a-face entre o pesquisador e atores, visando a compreensão das perspectivas das pessoas sobre sua vida, suas experiências expressas na sua linguagem própria.

As entrevistas têm sido consideradas como indicadores para a construção do conhecimento. Todavia é importante atentar-se para seu caráter fragmentado proveniente das elaborações mentais imediatas e as imbricações da subjetividade. Tais instrumentos serão considerados nesse trabalho como percepções dos atores sociais “na tentativa de identificar a internalização ativa das políticas educacionais implementadas, se constituindo em mais uma fonte de interpretação da realidade e não a verdade em si”. (BARAÚNA, 2009, p. 27).

Através da entrevista foi possível obter dados objetivos e subjetivos acerca do tema da pesquisa que possibilitaram compreender mais amplamente os delineamentos dessa política a partir das relações de colaboração entre os governos federal, estadual e municipal, por meio dos significados atribuídos pelos sujeitos entrevistados, em relação às ações que o materializaram (COSTA, 2014).

Na terceira etapa foi realizado procedimento da *Análise de dados* visando atender três finalidades complementares em termos de pesquisa social: compreender os dados coletados; confirmar ou não os pressupostos da pesquisa; e/ou responder as questões formuladas e ampliar o conhecimento sobre o tema pesquisado, articulando-o ao contexto sócio-cultural ao qual faz parte (MINAYO, 1992).

Ao realizar a análise de dados houve a necessidade de recorrer à fundamentação teórica e às pesquisas correlacionadas fazendo, simultaneamente, confronto das conclusões parciais obtidas ao longo da investigação com as conclusões obtidas na pesquisa de campo, visando estabelecer conexões e relações que permitissem encontrar respostas - ou apontar novos questionamentos - ainda não evidentes nas fases anteriores.

Esta etapa de estudo também foi oportuna para verificar de que forma as categorias de análise aparecem no caso estudado seguindo-se de uma discussão sobre os principais achados em termos de concepção e postura dos sujeitos em relação à autonomia do município na tomada de decisões de suas políticas educacionais.

Ainda observando as finalidades dessa etapa, durante a apresentação e análise dos resultados foram considerados dois momentos: Inicialmente, considerando o processo de implementação do Plano de Ações Articuladas no município estudado, com foco nos mecanismos de cooperação entre os entes federados da adesão a efetivação das ações planejadas. Posteriormente, buscando analisar as condições de atendimento às demandas educacionais do município planejadas pela equipe local em parceria com a equipe técnica federal, observando se as necessidades mais importantes e emergenciais citadas pelos entrevistados para a melhoria da educação foram atendidas pelo Plano.

Para nortear a elaboração dos instrumentos de coleta de dados e a análise e interpretação dos resultados da pesquisa, optamos por seguir os objetivos específicos da mesma. E para melhor compreensão da discussão dos dados, iniciamos o capítulo com a caracterização do município de Serrinha – BA, com ênfase no aspecto educacional; e em seguida é apresentado o mapeamento dos indicadores do PAR local, construído via diagnóstico da realidade educacional antes da elaboração das ações.

A discussão em torno dos objetivos específicos norteou a elaboração dos instrumentos de coleta de dados, como o roteiro de entrevistas aplicado aos sujeitos mais envolvidos nesse Plano e a interpretação das cópias de documentos técnicos e legais disponibilizadas pelos técnicos da Secretaria de Educação.

Na elaboração das questões de investigação consideramos alguns elementos que melhor respondessem ao problema da pesquisa: a situação empírica, os sujeitos, os instrumentos, as categorias analíticas e, principalmente, os objetivos específicos para nortear a discussão da análise de dados. A matriz metodológica, apresentada com tais informações encontra-se no Apêndice A ao final desse trabalho.

Nesse sentido, a primeira questão da pesquisa parte da reflexão sobre as condições de atendimento à educação escolar no município no processo de implantação do PAR. Esse questionamento buscou conhecer as condições do sistema de ensino do município de Serrinha no que concerne a implementação de suas políticas educacionais; analisando documentos e coletando informações através de entrevista semi-estruturadas ao técnico da Secretaria, ao Secretário de Educação. Com isso, esperamos conhecer possíveis avanços nas condições de atendimento à educação depois da implementação das ações do PAR, de forma a justificar a adesão ao Compromisso.

A segunda questão está voltada para descobrir que medida as orientações de disponibilizadas ao município tem possibilitado que as ações nele definidas incidam sobre as demandas locais. Tal indagação teve o propósito de verificar, dentro do contexto do regime de

colaboração, se as orientações que o município tem recebido do MEC, via PAR, tem possibilitado que as ações definidas atendam as necessidades da educação. Com este questionamento dirigido aos membros do Comitê, ao técnico da Secretaria e ao Secretário de Educação, buscou-se trazer a tona a percepção de técnicos e gestores locais, através de entrevistas semi-estruturadas e da análise de documentos, acerca da relação entre as orientações do Ministério da Educação com as demandas locais, assim como observar se os sujeitos envolvidos no planejamento local percebem como as determinações do Plano incidem sobre suas decisões no ato de planejar o atendimento as suas demandas. Dessa forma, esperou-se a apresentação de elementos para uma discussão com relação ao nível de poder da gestão local referente à elaboração de suas políticas educacionais e ao atendimento de demandas locais sinalizadas em programas federais via PAR.

A terceira questão da pesquisa procurou saber de que forma o processo de planejamento das ações do PAR no município tem contribuído para a melhoria do desempenho escolar. Foram entrevistados os gestores escolares, o técnico da Secretaria e os membros do Comitê, no intuito investigar como o processo de planejamento das ações do PAR no município tem contribuído para a melhoria do processo de ensino nas escolas. Essa parte da investigação possibilitou conhecer a relação do planejamento do PAR local com o planejamento escolar na execução das ações desse Plano na escola.

A quarta questão voltou-se para descobrir em que medida o princípio da gestão democrática tem sido atendido na definição e no desenvolvimento das políticas educacionais do município. Essa última questão alerta da importância da existência do planejamento das políticas educacionais locais elaborados de forma a conhecer suas necessidades e traçar ações condizentes e viáveis. Para tanto é fundamental que seja o Plano construído coletivamente com os diversos segmentos responsáveis pela elaboração e monitoramento. Nessa perspectiva, a finalidade dessa discussão foi verificar em que sentido o processo de elaboração e desenvolvimento das ações do PAR tem atendido ao princípio da participação democrática nas decisões.

As fontes documentais coletadas e analisadas serviram para corroborar com evidências de outras fontes e/ou acrescentar informações, observando que nem sempre os documentos retratam a realidade. Portanto, no processo de investigação procurou-se extrair das situações, com os entrevistados e anotações do diário de campo, as razões pelas quais os documentos foram criados, logo que eles podem fornecer pistas sobre outros elementos.

Estes foram os pontos principais do percurso metodológico seguido na presente investigação. No capítulo seguinte apresentamos a análise dos dados.

5 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO MUNICÍPIO DE SERRINHA – BA

Nesse capítulo apresentamos as análises resultantes dos dados coletados empiricamente dos quais foram priorizados os aspectos concernentes à implementação do Plano de Ações Articuladas no município, observando como as ações desse programa, via assistência técnica e financeira, têm favorecido à promoção da definição e execução das políticas educacionais e à participação efetiva dos gestores e conselheiros locais. Estes sujeitos envolvidos no desenvolvimento das ações do PAR no município representam instituições educacionais (escolas, conselhos e associações) com interesses comuns na finalidade de melhoria da qualidade da educação do município.

Nesse sentido, para entendermos a implementação do PAR no município de Serrinha – BA é necessário discuti-la à luz das reflexões trazidas por Hall e Taylor (2003) que defende como modelo teórico-metodológico o neoinstitucionalismo histórico - conforme já abordado no capítulo da metodologia -, na perspectiva de compreender as situações de distribuição desigual de poder e de recursos; e de como os modos da organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, fazendo com que alguns interesses sejam privilegiados em detrimento de outros. Desse modo, conforme esses autores, as relações de poder na organização do Estado e suas políticas não dependem necessariamente da força da burguesia, mas das mediações existentes entre as instituições (partidos políticos, sindicatos, associações), das relações com a burocracia estatal, entre outros fatores analisados em cada caso.

Partindo dessa compreensão, nos debruçaremos nos seguintes pontos de abordagem do neoinstitucionalismo histórico: a constituição da agenda pública, a formulação e a implementação da política educacional através do PDE/PAR. O fio condutor é a dinâmica do PAR instrumento de planejamento para a Educação Básica da rede municipal. Da análise do processo de implementação desse Plano em Serrinha, podemos compreender como a política pública gestada pelo Ministério da Educação influenciou e foi influenciada pelo conjunto de atores governamentais e sociais.

Considerando que da agenda de pesquisa neoinstitucionalista histórica não há grandes postulados e teorias gerais, mas uma ferramenta analítica baseada em afirmações provisórias a serem debatidas com base nos resultados dos estudos históricos, pretendemos, pois,

apropriarmos de seu quadro metodológico aplicado à análise de políticas públicas a fim de construir uma interpretação da política educacional direcionada à educação básica.

Nesse estudo, partimos da discussão sobre a importância do reconhecimento de um papel mais autônomo para as instituições políticas. Nesse estudo nos referimos às associações e conselhos municipais que constituem o Comitê Local do PAR que, no embate de encaminhamento das ações já determinadas pela União, muitas vezes, não tem como se apoderar das informações necessárias dos programas do MEC para fazer valer seus interesses e orientar a gestão municipal na definição de políticas públicas locais em um planejamento que não siga, necessariamente, as orientações da União sobre seu sistema de ensino. Desse esforço para a análise, não se pode perder de vista que os condicionantes econômicos e sociais, assim como o desenho das instituições políticas, devem ser levados em conta na configuração da democracia política. Na arena da educação básica aparecem claramente os atores defensores de interesses polarizados públicos e privados vinculados à melhoria da qualidade da educação.

Para fins dessa análise, foram selecionados apenas grupos formais ou organizações as quais participaram ou interferiram de forma efetiva na política educacional para a educação básica no município de Serrinha. Sendo assim, classificam-se o ator governamental representado pela burocracia do Ministério da Educação (MEC) e os atores sociais defensores de determinados interesses, aqui representados pelas instituições que constituem o Comitê Local do PAR: Secretaria de Políticas Públicas do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Associação das Comunidades Rurais, Conselho Municipal de Educação, Associação de Pais de Alunos, Grupos dos Religiosos e Grupo dos Gestores Escolares; também daqueles de interesses híbridos, como a Secretaria Municipal de Educação de Serrinha; bem como os organismos multilaterais, principalmente o Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD).

Antes de refletir sobre esse jogo de interesses (conflito/interação) em torno das políticas públicas implementadas no município através do PAR, é fundamental o seguinte esclarecimento: A Lei de Diretrizes e Bases de 1996, ao estabelecer que cabe ao município a organização e a gestão dos anos iniciais de escolarização, possibilitou que tais demandas ampliassem o papel do município, no que concerne à obrigatoriedade da oferta da educação. Entretanto, segundo Vieira (2011), essa ampliação não corresponde necessariamente à maior autonomia dos municípios para administrar seus próprios serviços, logo que existe um fortalecimento do poder central no que diz respeito às definições das políticas educacionais, e acima de tudo, do controle fiscal. Além disso, a reforma de Estado que ocorreu a partir de

1990, ao mesmo tempo em que transferiu mais responsabilidade aos poderes subnacionais, aumentou as formas de controle das ações por meio dos mecanismos de regulação (BARROSO, 2005).

A partir de tais ponderações, a seguir, os dados educacionais do município pesquisado são apresentados tendo como base a análise documental, bem como os resultados das entrevistas realizadas com os responsáveis pela implementação do PAR Local - os membros do Comitê Local, o técnico e o dirigente da Secretaria da Educação Municipal e os Gestores Escolares - de forma a conhecer a visão destes em nível do sistema educacional e da gestão escolar sobre o funcionamento desse Plano e da postura desses atores no poder de decisão local. Procurou-se responder a questão principal dessa dissertação a respeito de *como as ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), via assistência técnica e financeira, tem favorecido a promoção da gestão educacional do município de Serrinha – BA, no sentido de dotá-la das condições favoráveis para a definição e execução das suas políticas educacionais, que atendam às necessidades locais.*

Portanto, para efeito de melhor compreensão, organizamos esse capítulo da seguinte forma: A primeira parte trata da caracterização do município, com ênfase nos índices socioeducacionais que justificam a escolha de Serrinha para a realização do trabalho de campo. Em seguida, é apresentada a síntese dos indicadores do PAR do referido município, com destaque para aqueles de pior pontuação. As informações advindas dessa caracterização e dessa síntese são fundamentais para se compreender as demais partes que - seguindo a ordem dos objetivos específicos elaborados para a realização da pesquisa – fazem uma discussão sobre os dados coletados dialogando com as falas dos sujeitos entrevistados; as informações colhidas nos documentos e os aportes teóricos consultados na literatura sobre o tema.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SERRINHA – BA

A presente pesquisa sobre a implantação e implementação do Plano de Ações Articuladas do Ministério da Educação tem por campo empírico, a ser investigado, o município de Serrinha, situado ao nordeste da Bahia, no Território do Sisal, a 173 km de distância da capital¹². O Território do Sisal apresenta a terceira pior taxa de analfabetismo da Bahia; atingindo 30,7% da população. E se considerarmos o analfabeto funcional, a taxa

¹² Cf. fotos da cidade de Serrinha no Anexo 3.

média de analfabetismo sobe para 58,8% da população do Território do Sisal (BAHIA, 2011). Os municípios em condições piores nos últimos anos são Quijingue, Monte Santo e Araci.

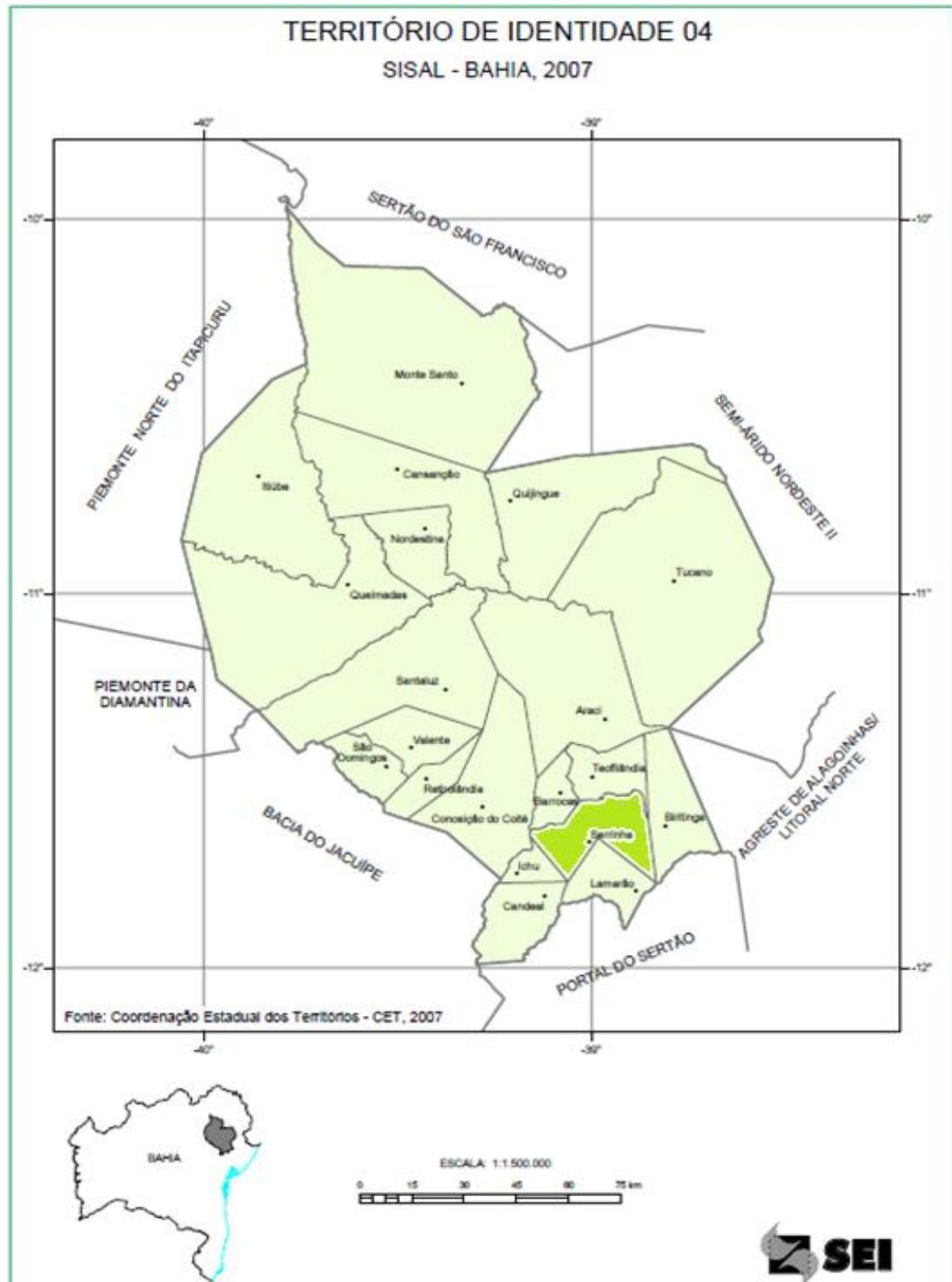


FIGURA 1 – Mapa do Território do Sisal localizando município de Serrinha - BA

Fonte: http://www.sei.ba.gov.br/site/geoambientais/cartogramas/territorio_identidade/pdf/sisal.pdf

A área territorial de Serrinha é de 570,62 km², e sua densidade demográfica é de 135,44 hab./km². Esse território é cortado pelas rodovias BR 116 e pela BA 409, ligando Serrinha a Conceição do Coité. O clima é semi-árido, com chuvas irregulares, fazendo fronteira com os municípios de Ichú, Barrocas, Conceição do Coité, Biringa, Teofilândia e Lamarão.

A população de Serrinha, segundo dados do IBGE, era de 76.762 habitantes (Censo 2010). Desse montante, segundo o Anuário Estatístico da Educação na Bahia, no ano 2010, matricularam-se nas escolas das redes públicas estadual, municipal e privada, 32. 221 pessoas, desde a educação infantil até o ensino médio.

A opção por esse município se justifica com base nos índices socioeconômicos e educacionais. Serrinha em 2008 amargou o título de 8º pior da educação da Bahia com base na avaliação do IDEB realizado pelo INEP em 2007, com 2,4. Outro dado estatístico, realizado pelo PNUD a cada dez anos, para aferir o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH¹³ coloca esse município na área de educação na 3.407ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, segundo o IDHM. Nesse *ranking* o maior é 0,862 (São Caetano do Sul /SP) e o menor é 0,418 (Melgaço/PA). Dos vinte municípios que constituem o Território do Sisal, apenas um não foi classificado pelo MEC na condição de município prioritário: São Domingos.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), no município de Serrinha, entre 2000 e 2010, a proporção de anos de estudos da população, o indicador passou de 6,7 anos para 8,24 anos, no município, enquanto na UF passou de 7,28 anos para 8,63 anos. Em 2010, considerando-se a população de 25 anos ou mais de idade 21,19% eram analfabetos, 40,31% tinham o ensino fundamental completo, 28,33% possuíam o ensino médio completo e 4,07%, o superior completo. No Brasil, esses percentuais são, respectivamente, 11,82%, 50,75%, 35,83% e 11,27%.¹⁴

¹³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) também tem relação direta com a qualidade da educação. Em geral, os estados com o maior índice têm melhores notas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O IDH é usado em todo o mundo para medir a qualidade de vida das pessoas e abrange indicadores de expectativa de vida ao nascer, taxa de alfabetização e escolarização e renda per capita. No Brasil o IDH é de 0,794. Quanto mais próximo de 1, mais alta a qualidade de vida do país. O distrito federal tem o melhor IDH do país, com 0,874, e é o mais bem avaliado na área educacional. Na outra ponta, Alagoas é o estado com pior avaliação nos dois quesitos. A relação entre qualidade e recursos investidos na educação é direta, já que são sistemas consolidados, com décadas de bons investimentos.

¹⁴ Proporções de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos indica a situação da educação entre a população em idade escolar do estado e compõe o IDHM Educação.

Fonte, <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/serrinha_ba>

As tabelas abaixo apresentam dados numéricos da realidade educacional do município de Serrinha - BA.

TABELA 1 – Matrículas da Educação Básica no município de Serrinha

ANOS	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO
			ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO FUNDAMENTAL	
2008	571	3.660	12.315	6.232	3.399
2009	788	2.907	10.894	6.332	3.753
2010	1.061	2.511	9.212	6.286	3.396
2011	976	2.540	8.620	6.125	3.264
2012	1.114	2.258	7.769	5.675	3.141
2013	1.177	2.398	7.718	5.593	3.301

Fonte: MEC/INEP

A tabela 1 mostra que o município aumentou consideravelmente o número de matrículas a partir de 2010, período que já vigorava o FUNDEB. O Fundo anterior (FUNDEF) não contemplava as etapas da Educação Infantil e Ensino Médio da Educação Básica. Incidia apenas sobre o Ensino Fundamental. Percebe-se que a partir de 2010 quando o município passou a receber a assistência financeira para a educação infantil ocorreu um aumento substancial na taxa de matrículas de alunos de creche. Em 2008, quando o PAR já tinha sido implementado no município, mas sem receber o repasse dos recursos, foram matriculadas 571 crianças. Em 2010, o número de crianças matriculadas aumentou para 1.061.

TABELA 2 - Taxa de reprovação da Educação Básica de Serrinha

	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS	ENSINO MÉDIO
	ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO FUNDAMENTAL	
2005	17,8	7,1	5,7
2008	23,1	15,5	9,1
2009	19,1	18,4	10,9
2010	14,3	18,1	13,1
2011	13,6	15,5	9,8
2012	12,3	15,7	9,4
2013	9,8	16,2	19,2

Fonte: MEC/INEP/DTDIE

A tabela 2 mostra que depois da execução das ações do PAR no município, ocorreu uma redução da taxa de reprovação dos anos iniciais do Ensino Fundamental entre 2008 e 2013. Em 2008, o município de Serrinha tinha uma taxa de reprovação de 23,1 e em 2013 reduziu para 9,8. Todavia, nesse mesmo ano, aumentou a taxa dos anos finais para 16,2. Ao cruzar essas informações com as falas dos gestores escolares sobre o desempenho escolar – em entrevistas comentadas na seção 5.5 – percebe-se que essa reprovação ocorre principalmente em turma do ensino noturno. Trata-se de público estudantil com idade acima de 15 anos. São jovens e adultos com idade ativa para o mercado de trabalho, e que convivem com problemas que dificultam a aprendizagem como a violência na cidade e a gravidez não planejada na adolescência.

A taxa de abandono, apresentada na tabela 3, é outro elemento que contribui para medir o IDEB das unidades escolares de redes públicas de ensino. Em Serrinha houve uma redução em mais de dois pontos no Ensino Fundamental 2 (Anos Finais).

TABELA 3 Taxa de abandono da Educação Básica no município de Serrinha

	ANOS INICIAIS ENSINO FUNDAMENTAL	ANOS FINAIS ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO
2005	21,0	26,1	20,1
2008	22,4	19	25,8
2009	18,3	15,6	23,9
2010	11,1	12,5	18,5
2011	9,1	10,4	14,8
2012	5,8	9,7	18,3
2013	7,2	7,4	6,5

Fonte: MEC/INEP/DTDIE

Percebe-se na tabela acima que entre 2009 e 2013 ocorreu uma redução da taxa de abandono em mais de dez pontos nas séries iniciais e mais de oito nas séries finais no ensino fundamental. Entendemos que a mudança ocorre no mesmo período em que as unidades escolares que ofertavam a Educação de Jovens e Adultos (EJA) passaram a receber recursos do Fundeb.

Cabe destacar que conforme afirmado anteriormente o município de Serrinha em 2008 amargou o título de 8º pior na educação da Bahia. Entretanto, já em 2009 alcançou a meta do IDEB em todo o ensino fundamental, conforme mostra a tabela 4.

TABELA 4 - IDEB da rede municipal de ensino de Serrinha

ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Município	Ideb Observado					Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SERRINHA	1.5	2.1	2.6	3.0	3.2	1.8	2.4	3.0	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5

ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Município	Ideb Observado					Metas Projetadas								
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
SERRINHA	2.4	2.1	3.0	2.7	3.0	2.5	2.7	3.0	3.4	3.8	4.1	4.3	4.6	

Fonte: MEC/INEP disponível em <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>

Cabe salientar que na fase final dessa pesquisa surgiu um dado novo sobre o IDEB de Serrinha. Em 03 de junho do corrente ano, o INEP atualizou os dados do índice desse município. Desse modo, o Ideb Observado de 2013 foi registrado anteriormente de 3.2, mas com a revisão de dados passou para 3.3. Apesar de a diferença ser apenas um décimo, com esse novo índice o município atingiu a meta projetada de 2013, conforme a tabela 5.

TABELA 5 - IDEB atualizado dos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de ensino de Serrinha

Município	Ideb Observado					Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SERRINHA	1.5	2.1	2.6	3.0	3.3	1.8	2.4	3.0	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5

Ideb Observado de 2013 atualizado pelo INEP em 03/06/2015

Fonte: MEC/INEP disponível em <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>

Serrinha fez adesão ao Plano de Ações Articuladas em 2007, mas somente em 2010 as ações desse plano começaram a ser executadas. Esses dados do Censo educacional demonstram a realidade do município desde que a equipe da Secretaria Municipal teve que se organizar para efetivar essa parceria com o Ministério da Educação. A partir desse período o gestor municipal e o dirigente da educação são os mesmos até o período dessa pesquisa. Segundo dados do diagnóstico do PAR do município, alguns fatores podem explicar a melhoria do IDEB nas séries iniciais e, contraditoriamente, o baixo IDEB das séries finais, como por exemplo, a maioria dos professores que já tinham formação em Pedagogia antes da oferta da Plataforma Freire, mas os que atuam nas séries finais ainda estão sendo capacitados em áreas específicas.

5.2 OS INDICADORES DO PAR DO MUNICÍPIO DE SERRINHA

Após aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação¹ e para a elaboração do Plano de Ações Articuladas - PAR, o município de Serrinha realizou um diagnóstico prévio da sua realidade educacional local, estruturado em quatro grandes dimensões: 1. Gestão educacional; 2. Formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar; 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação; 4. Infraestrutura Física (§ 3º, Art. 8º, DECRETO nº6094/2007).

Essas dimensões encontram-se subdivididas em áreas de atuação e estas áreas, por sua vez, possuem indicadores específicos de qualidade que explicitam as metas a serem alcançadas. Esses indicadores são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. E a pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, na metodologia adotada, apenas critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações.

O diagnóstico da educação de Serrinha foi disponibilizado pelo MEC no **Relatório Público de município de Serrinha – BA** na internet através de seu sistema de controle financeiro (SIMEC). Assim, o relatório disponibilizado apresenta as seguintes informações: 1. *Síntese por indicador*, que mostra o resultado detalhado da realização do diagnóstico. 2. *Síntese da dimensão*: apresenta o resultado quantitativo da realização do diagnóstico. 3. *Síntese do PAR*: apresenta o detalhamento das ações e subações selecionadas por cada estado

ou município. 4. *Termo de Cooperação*: apresenta a relação de ações e subações que contarão com o apoio técnico do Ministério da Educação. 5. *Liberação dos recursos*: apresenta a relação de ações que geraram convênio, ou seja, a liberação de recursos financeiros.

Para fins desse trabalho, apresentamos as informações da primeira parte desse relatório. A Síntese do Indicador da Prefeitura Municipal de Serrinha apresenta para cada uma das quatro dimensões que compõem o instrumento de diagnóstico e formulação do PAR, suas respectivas áreas de atuação, indicadores com os critérios e a pontuação dada.

O PAR de Serrinha na **Dimensão 1 - Gestão Educacional** apresentou cinco áreas de atuação: 1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino; 2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada; 3. Comunicação com a Sociedade; 4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar; e 5. Gestão de Finanças. A Gestão Educacional foi a dimensão que mais registrou critérios para a elaboração de ações. Ao todo foram 18 critérios.

Na primeira área de atuação, *Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino*¹⁵, os critérios levantados pela equipe local registram a ausência de planejamento da gestão local para nortear as políticas públicas educacionais. Tais critérios que tiveram pontuação entre 1 e 2 referem-se a inexistência de Plano de Carreira para os profissionais da Educação; a falta de critérios definidos para escolha de gestores escolares; a inexistência de conselho para colaborar na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) e a não existência de Projeto Político Pedagógico (PPP) nas unidades escolares.

A segunda área de atuação da Dimensão Gestão Educacional trata do *Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada*.¹⁶ Os critérios dessa área que tiveram pontuação pior demonstram que a Secretaria Municipal de Educação e as escolas não divulgam, analisam ou discutem os resultados das avaliações oficiais do MEC, tampouco, existem atividades no contraturno em nenhuma escola da rede, nem estão contempladas no Plano Municipal de Educação e nos Projetos Pedagógicos.

¹⁵ Cf. no Anexo 2 – Síntese do Indicador do PAR de Serrinha no Relatório Público do Município ao final desse trabalho.

¹⁶ *Ibidem*

A área de atuação 3 - *Comunicação com a Sociedade*¹⁷ - apresentou apenas um critério e destaca negativamente que a Secretaria ainda não fez parcerias com outras instituições para o desenvolvimento de atividades complementares.

A área de atuação 4 – *Suficiência e estabilidade da equipe escolar*¹⁸ - acusa, com baixa pontuação, que menos de 50% das escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada.

Ena última área de atuação da Dimensão 1 – *Gestão de finanças*¹⁹ – a pontuação é média e destaca que existe, em parte, a implementação de mecanismos de fiscalização e controle tanto interno quanto externo e social, que assegurem o cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação.

Na **Dimensão 2 - Formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar**²⁰ - as áreas que apresentam piores pontuações são: 2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica e 3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas. A área 2 denuncia pontuação 1, resumidamente nos quesitos que destacam que não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nas creches, educação infantil, nos anos/séries iniciais e também nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares. E a área 3, acusa que menos de 10% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.

Na **Dimensão 3 - Prática pedagógicas e avaliação**²¹, a área que apresenta mais vezes a pontuação 1 trata da *Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem*. Destaca-se negativamente a ausência de políticas definidas para correção de fluxo e a falta de assistência individual e/ou coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

A **Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos**²² – retrata nos critérios informados pela equipe local o quão precárias se encontravam as condições físicas da

¹⁷Cf. no Anexo 2 – Síntese do Indicador do PAR de Serrinha no Relatório Público do Município ao final desse trabalho.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem

²¹ Ibidem

²² Ibidem

rede municipal de ensino de Serrinha. De uma maneira geral, os indicadores que mais necessitavam de assistência financeira, segundo esse diagnóstico apresentado no SIMEC são: a) Nenhuma escola da rede possui quadra de esportes; b) As instalações e equipamentos estão em péssimo estado de conservação e não existem políticas da SME, que visem à manutenção e conservação; c) As instalações da biblioteca são totalmente inadequadas para o acervo e para realização de estudos. Ou quando não existe biblioteca; d) Os recursos pedagógicos existentes não consideram a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais.

As discussões sobre as reais condições do município para a definição e execução de suas políticas educacionais, a partir das orientações do PAR, são realizadas nos tópicos posteriores; os quais trazem as falas dos membros do Comitê Local, dos gestores da Secretaria e das escolas, com a finalidade de atender aos objetivos específicos da pesquisa.

5.3 A ESTRUTURA FINANCEIRA E TÉCNICA DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL ANTES DA ADESÃO AO PAR

Essa seção se concentra na consecução do primeiro objetivo específico dessa pesquisa: **Conhecer as condições do sistema de ensino do município de Serrinha - BA no que concerne à implementação de suas políticas educacionais.**

Para atender esse objetivo, inicialmente foi indagado aos colaboradores da Secretaria de Educação e aos membros do Comitê, qual a principal motivação do município para fazer a adesão ao PAR? O Dirigente Municipal de Educação (DME), destacou os dois tipos de assistência da União para os governos subnacionais: *“A adesão foi [em relação] aos dois: a assistência financeira e a assistência técnica; e também por entender que a Secretaria precisava ter um planejamento”*. O técnico da Secretaria, nomeado coordenador local do PAR no Comitê, afirmou que o município fez a adesão ao PAR *“porque tinha muitas ações [a serem realizadas]. Aliás, a de maior necessidade da assistência do MEC era a dimensão quatro, a de infraestrutura”*. Concordando com esses pontos de vista, o Membro do Comitê 1 enfatizou que *“o PAR levantou o município”*. E explicou que esse Plano disponibilizou para as escolas municipais o Programa Mais Educação - que dá condições dos alunos ficarem o dia todo na escola, com direito à alimentação e atividades culturais e recreativas -; o Programa Caminho da Escola - que facilitou o transporte dos alunos da zona rural que precisam estudar

na cidade - e também os cursos de formação de professores. Segundo esse membro do comitê: “*A motivação foi tanto da assistência financeira quanto pela assistência técnica, com certeza*”. Tais declarações corroboram a afirmativa do próprio Ministério da Educação sobre as condições de adesão ao Plano de Metas para que o município possa receber as transferências voluntárias e assistência técnica:

A partir da adesão do ente federado ao Plano de Metas, os convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar aos Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual. Portanto, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do Ministério da Educação aos entes federados estão vinculadas à adesão ao Plano de Metas e à elaboração do PAR, instrumentos fundamentais para a melhoria do IDEB. (BRASIL, 2010, p.45)

Portanto, para tornar operacionais os princípios contidos no Plano de Metas e desse modo obter o consentimento ativo (DUARTE, 2009, p. 200) dos entes federados o Ministério da Educação os articula com a assistência técnica e financeira. Para tanto, os entes tem que elaborar o seu Plano de Ações Articuladas – PAR. Sob essas condições, os entes federados são estimulados pela assistência técnica e financeira do MEC a operacionalizar as diretrizes normativamente estabelecidas no Plano de Metas do governo federal. Inicia-se, assim, um processo de articulação e coordenação de ações territorialmente situadas em torno de resultados pré-estabelecidos e aferidos por mecanismo do próprio MEC.

Continuando a discussão no intuito de atender ao primeiro objetivo específico, também foi indagado aos colaboradores da Secretaria, qual era a situação financeira da educação municipal antes da Prefeitura fazer a adesão ao PAR. De acordo o coordenador local do PAR, o município de Serrinha não tinha “*recursos pra quase nada, principalmente na dimensão de infraestrutura*”. O DME confirmou e deu exemplos: *Eu acho que o mais crítico era o transporte escolar e a falta de equipamento nas escolas. [...] Não tinha recursos para a reestruturação das escolas, e também estava faltando professor [qualificado na maioria das escolas]*”. Percebe-se o quanto as condições financeiras precárias dos municípios estimularam a assinatura do termo de adesão ao Compromisso/PAR. Tais colocações corroboram a afirmação de Mendes (2011, p.11):

Uns dos atrativos principais para esses gestores assinarem o Compromisso Todos pela Educação e assim tornarem-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 da receita tributária no Brasil.

As afirmações do dirigente da educação confirmam que as precárias condições de infraestrutura do sistema de ensino, incluindo a falta de professores qualificados na sua área são motivos suficientes para que esse e a maioria dos municípios brasileiros aderissem ao Compromisso.

O termo de adesão ao Plano de Metas/PAR é claro quanto à responsabilidade do município sobre o cumprimento da contrapartida de recursos financeiros para realização de obras de infraestrutura. Nesse intento, ao perguntar ao DME de Serrinha, como o município cumpre a responsabilidade das contrapartidas determinadas pelo PAR, ele detalhou algumas dificuldades financeiras em relação à aquisição de transporte escolar: *“A nossa maior dificuldade foi de um ônibus que a contrapartida era de 52 mil reais. Era uma contrapartida alta. Não era desses últimos, ainda era da primeira remessa. Então, esse a gente teve muitas dificuldades”*. Esse entrevistado alegou que a gestão municipal solicitou mais prazo para o MEC para que o município tivesse o dinheiro suficiente da contrapartida: *“O convênio foi prorrogado até por duas vezes”*.

“Garantir o acesso e a permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica”; assim como “reduzir a evasão escolar, em observância às metas do Plano Nacional de Educação” são dois dos cinco objetivos, descritos no Art. 2º. do Decreto nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009 que “disciplina o Programa Caminho da Escola”. Enquanto o município não consegue dispor da contrapartida do valor estipulado pelo FNDE, os alunos ficam sem transporte escolar. Logo que duas, entre as quatro funções dessa autarquia, estipuladas no Art. 5º. do referido decreto, são: “III - estipular os valores dos veículos a serem adquiridos; e IV - acompanhar, controlar e fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas para o Programa Caminho da Escola”.

Em relação à construção de creches pelo programa Proinfância, conforme o DME de Serrinha, o cumprimento da responsabilidade do município aparenta ser mais ainda complicado, logo que nesse programa o município não tem como saber o valor total da contrapartida. O dirigente detalhou o problema:

Nós tínhamos uma creche de 2009 e ainda não concluiu. Corremos o risco de responder processo, porque estamos na quarta licitação. A primeira empresa colocou material de terceira e nós desclassificamos. Teve uma empresa que quis colocar arame na laje e nós desclassificamos e uma outra empresa... e com isso vi passando o tempo e o valor... e desvalorizou. Ganhou a última licitação, por exemplo, dessa creche, eles abandonaram alegando que não tinha condição porque o valor está muito baixo. Está em torno de um milhão e duzentos, e o valor atual passa de um milhão e oitocentos. Então para essas creches, nós já chegamos a

*conclusão que o município tem que entrar com a contrapartida. Mas não conseguimos o valor específico de contrapartida ainda. Mas vamos colocar esse ano. Então é uma grande dificuldade*²³. (DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SERRINHA).

A finalidade do Proinfância, segundo o Ministério da Educação, é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR). Os recursos destinam-se à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil.

Para que a prefeitura seja atendida pelo Programa, é necessário que tenha sido pré-selecionada pelo Comitê gestor do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O cadastramento do projeto será feito via SIMEC, no módulo PAR, em período pré-estabelecido. Para cadastrar o projeto, o município deverá seguir os seguintes critérios: ter disponibilidade de terreno em localização, condições de acesso e características geotécnicas e topográficas adequadas para a implantação das unidades, segundo as exigências dos projetos padronizados oferecidos pelo FNDE; assumir compromisso com a gestão, funcionamento e manutenção das unidades; e apresentar déficit comprovado de vagas na educação infantil.

O problema licitatório apresentado acima no depoimento do DME, corrobora com as orientações prescritas, e provavelmente previstas, pelo FNDE/MEC no subsídio de “Orientações ao Gestor Público na execução de obras de infraestrutura para Educação Básica”. A parte “Formação da equipe”, orienta ao Gestor Público de Estados e Municípios que disponham de “profissionais capacitados para salvaguardá-lo dos fatos tempestivos que podem decorrer de um inadequado procedimento licitatório ou falhas na fiscalização resultando em restrições e inconformidades”. Orienta que “a formação da equipe técnica de assessoria para as ações de gestão pública deverá contar” com dois tipos de assessoria. Da **Assessoria jurídica** que tem a função de sanar as “dúvidas e prestar esclarecimentos sobre o acordo de financiamento, o procedimento licitatório, contratação e acompanhamento do contrato com a empresa construtora e o recebimento dos serviços”; e da **Assessoria técnica (engenharia / arquitetura)**: que entre as doze funções poderá [...] “Paralisar ou solicitar que seja refeito ou desfeito qualquer serviço que não seja executado em conformidade com o projeto, norma técnica ou qualquer disposição oficial relacionada à obra”. Portanto, o próprio

²³ Cf. Foto 6 da obra inacabada no Anexo C ao final desse trabalho.

FNDE orienta que a obra, quando não tem o serviço em conformidade, pode ser paralisada. Mas, não são observados os custos adicionais assumidos pelo município.

Frente a esse tipo de situação que pode ocorrer para o município, Arretche (1999 p. 119) afirma que

[...] Em um Estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas – na ausência de imposições constitucionais - está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida pelo nível de governo interessado na transferência de atribuições[...]

O depoimento do DME - principal agente responsável pelo PAR local -, em relação às dificuldades da contrapartida de convênios determinados pelo governo federal, é muito importante para verificarmos se a assistência financeira resultante do PAR contribuiu para o município melhorar seu planejamento e fortalecer o regime de colaboração em condições dignas de atender as demandas educacionais. Essa declaração do dirigente de educação mostra que o serviço oferecido pelo FNDE/MEC, por implicar altos custos financeiros ao município, pode não representar um incentivo favorável à adesão, logo que a gestão local ainda não dispõe da contrapartida para complementar os custos adicionais da construção da creche no padrão estabelecido pelo MEC. Mas, deixar de concluir essa obra seria um prejuízo ainda maior. Este fato ilustra as dificuldades desse ente federado em compor com a União uma política de colaboração, dadas as suas próprias deficiências orçamentárias.

5.4 A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS LOCAIS NO CONTEXTO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

Essa seção se destina a contemplar o segundo objetivo específico, o qual pretende: **Verificar, dentro do contexto do regime de colaboração, se as orientações que o município tem recebido do MEC, via PAR, tem possibilitado que as ações definidas atendam às necessidades da educação.** Nesse intento foi indagado ao técnico da Secretaria que assume o papel de coordenador local do PAR: De que forma a assistência financeira resultante do PAR contribuiu para o município definir suas metas e ações para a melhoria do acesso e qualidade da educação? Conforme o técnico da Secretaria, o planejamento da gestão local, pautado nas ações do PAR, entrou na agenda da Educação municipal depois que

recursos financeiros para melhoria da infraestrutura foram disponibilizados a partir de 2010. O técnico explicou que quando “*Serrinha foi contemplada com quadra de esporte e que no início não era nem coberta*” [...] “*Aí o Secretário passou a entender que o PAR podia ser levado a sério*”. A partir desse momento, quando as ações de infraestrutura “*passaram a chegar que se passou a pensar mais no planejamento da dimensão quatro, e de que era uma ação do município que estava sendo levada em conta*”.

A utilização do planejamento como condição para o repasse de recursos do governo federal para estados e municípios, identifica que os gestores locais acabam aderindo aos programas motivados pelo repasse financeiro. Desse modo, a atividade de planejamento como forma de organização da gestão pública fica diluída na tarefa de preencher formulários para conseguir recursos financeiros. Seguindo essa lógica, o PAR se institui como mais um modelo de planejamento estratégico instituído pelo MEC. Alguns autores justificam esta forma de agir do governo federal. Assim, esse tipo de plano, pautado em estratégias, é apontado por Parente (2003, p.12), como uma “*abordagem pertinente e tecnicamente mais avançada de planejamento, que incorpora visões, conceitos, métodos, técnicas mais atualizadas de preparação e de pilotagem de ações futuras*”, além de estabelecer meios e ações de longo prazo visando alcançar objetivos e metas que possuem como missão a organização. (SCAFF, 2010).

Desta forma, ainda na intenção de atender ao objetivo de investigar se as ações do PAR têm favorecido ao financiamento e à assistência técnica da gestão educacional do município, procuramos os gestores escolares para esclarecerem a seguinte pergunta: Como é planejado e aplicado o recurso financeiro via PAR na escola? Todos afirmaram que reúnem os diversos segmentos escolares para planejar as ações do Plano e de outras demandas da escola. Um dos gestores escolares explicou como o planejamento é elaborado:

Nós nos reunimos com o Conselho fiscal, conselho deliberativo; também reunimos a coordenação, vice-diretores e professores. (...) Então a gente se reuniu e decidiu como deveria ser aplicado aquele dinheiro: os móveis da sala que deveriam ser comprados e quais eram os jogos que precisam ser comprados. E quanto ao uso do dinheiro do PAR nos outros aspectos da escola, também é decidido entre direção, vice-direção, coordenação e professores. (GE3 – GESTOR DE ESCOLA DE PERIFERIA COM OFERTA DO ENSINO FUNDAMENTAL 2 E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS).

Entretanto, segundo um dos membros do Comitê - representante do grupo de religiosos - a gestão local ainda precisa ter um olhar diferenciado para as causas da evasão escolar para que as metas e ações definidas no planejamento educacional possam, de fato,

melhorar a qualidade da educação. Conforme ele: *“existem muitas crianças fora da escola, ainda”*. Esse membro do Comitê do PAR local considera que *“tem muitas situações que a gente pode observar que falta um empenho maior”*. Para ele *“a parte mais complicada (...) é que as escolas fazem as matrículas; o aluno começa a ir pra escola, mas, do meio pro fim, acaba evadindo”*.

Partindo dessas preocupações ainda coube perguntar ao Comitê: Em que sentido as ações que foram estabelecidas pelo governo federal vão de encontro às necessidades do município; e se as ações do PAR estão atendendo as demandas do município?

O técnico da Secretaria acredita *“que de uma forma efetiva o PAR trouxe tudo”* ao município no que concerne ao planejamento educacional. E complementa sobre a falta de um norte para a gestão local desenvolver suas políticas educacionais antes de adotar esse instrumento. *“Porque a gente não tinha Plano Municipal de Educação. Tinha um Planejamento Estratégico da Secretaria antes de 2007, mas com a chegada do PAR esse planejamento ficou de lado”*. Esse membro do Comitê local considera que esse Plano dispõe de todas as etapas para um planejamento educacional que possa atender as demandas do município, face as dificuldades de planos anteriores que não oferecia condições para a equipe local realizar as ações planejadas.

Já outro informante – representante das associações das comunidades rurais - declara que ainda existe *“algumas demandas voltadas pra dentro da educação do campo”*. Esse Membro do Comitê sugere a necessidade de *“adequação do currículo escolar pra dentro da área da escola do campo, e implementar uma disciplina”*. O entrevistado explica que essa disciplina *“[mesmo] se não desse agricultura familiar, poderia nortear essa questão; dando incentivo ao aluno, de que viver no campo é bom. Que conviver com o semi-árido e produzir e poder sobreviver é ótimo”*.

Isso posto, constata-se pelas falas dos entrevistados que algumas demandas locais não são inseridas no diagnóstico do PAR da forma como tecnicamente poderiam ser disponibilizadas ao município. As planilhas são elaboradas para serem preenchidas de acordo as orientações universais para todo o território nacional. A educação do campo é uma modalidade de ensino que merece um olhar diferenciado no município de Serrinha. A reforma curricular solicitada pelos movimentos sociais precisaria ser considerada nas discussões do PAR local.

Cabe salientar que atualmente *“uma das maiores críticas aos programas governamentais é que estes são descontextualizados e que estados e municípios frequentemente são alvejados por deliberações incongruentes à realidade local, fato que os*

obriga a se adequar ao que está imposto” (AMORIM; SCAFF, 2010, p.52). Desta maneira, a “proximidade do PAR com a realidade de cada município, focando prioritariamente os pontos frágeis de sua educação” (idem), poderia torná-lo inovador. Porém, as ações reivindicadas pelos representantes de instituições locais da sociedade civil não são consideradas no Plano. Trata-se de um plano direcionado pelas relações de poder da organização do Estado desde a sua elaboração.

Nesse sentido, buscando compreender o processo de planejamento das ações do PAR para a implementação das políticas educacionais locais no que concerne ao regime de colaboração, foi ainda investigado nas entrevistas, como essas ações fortalecem a parceria entre governo federal e município.

O membro do Comitê representante do Conselho Municipal de Educação, associou o regime de colaboração à necessidade de os entes federados estarem em sintonia na elaboração do Sistema Nacional de Educação para que este possa nortear os sistemas dos governos subnacionais. Ele acredita que a implementação das ações do PAR no município é fundamental porque é uma oportunidade para que os governos estejam juntos “*trabalhando na elaboração do próprio sistema nacional de educação*”. E considera que é “*importante a existência de um instrumento que faça essa articulação entre o município, o Estado e a União*”. E reitera: “*desse ponto de vista eu não vejo outra alternativa, senão através do PAR*”.

O dirigente de educação esclareceu, com exemplos, de como as ações do PAR tem fortalecido o regime de colaboração entre o município de Serrinha e a União:

Os materiais que chegaram, não precisou nenhum deputado ir lá pedir e não precisou prefeito se mover pra pedir; não precisou pagar lobista. Então assim, eu acho sinceramente que é uma forma republicana de assegurar o que as escolas precisam. Porque aí também obriga o município a se planejar, obriga o município a cumprir o que está estabelecido no PAR. Você só recebe a ajuda financeira se você tiver isso.

Concordando com o depoimento acima, o membro do comitê – representante dos gestores escolares - respondendo a mesma questão a respeito do regime de colaboração entre a União e o município de Serrinha aponta que o PAR

Fortaleceu [o regime de colaboração] porque as demandas e os prazos a serem cumpridos são mais rápidos na execução de seus trabalhos. Então eles têm uma ligação. Eles são do mesmo partido; isso facilita; são parceiros e a comunicação é ampla; porque qualquer pessoa está interagindo e observando o PAR. (MEMBRO DO COMITÊ - REPRESENTANTE DOS GESTORES ESCOLARES)

As falas se colocam otimistas com relação às ações referentes ao regime de colaboração entre a União e o Município e demonstram que a forma de condução dessa política coordenada pelo MEC é necessária vendo, assim, a postura desse Ministério em conduzir e acompanhar o processo como normal e legítima. Autores tem interpretado de forma crítica o regime de colaboração empreendido pela União nessa forma de coordenação das políticas educacionais, quando exerce ações de controle e fiscalização. Esclarecendo melhor essa reflexão, Mendes (2010) fala da deturpação do sentido do regime de colaboração:

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 de desconcentração em que os Estados e municípios assumem apenas função executora de serviços. (MENDES, 2011, p. 11)

Cabe salientar que, de acordo os depoimentos dos membros responsáveis pelo PAR Local que representam o poder público, não foi percebido a necessidade de se discutir com as instituições que colaboram com o desenvolvimento da educação municipal, qual deveria ser o papel exercido pelo município no regime de colaboração, frente as precárias condições da gestão local em definir as próprias políticas, de modo a atender as demandas que não são sinalizadas no PAR.

5.5 A CONTRIBUIÇÃO DO PAR NO ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS TÉCNICAS E FINANCEIRAS DA GESTÃO LOCAL E NO APOIO AO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Nessa seção pretendeu-se perseguir o terceiro objetivo específico da presente pesquisa que é: **Investigar como o processo de planejamento das ações do PAR no município tem contribuído para a melhoria do processo de ensino nas escolas.**

Para responder esse objetivo partimos da compreensão de como a equipe técnica da Secretaria de Educação tem utilizado as orientações e as determinações sobre o planejamento educacional oferecido pelo MEC, desenvolvendo bem suas funções, de forma a melhorar o desempenho escolar de sua rede pública. Da primeira a terceira questão será observado sobre

a condição da equipe da Secretaria no que concerne à definição e desenvolvimento da própria política educacional, e as demais questões procuram indagar se a elaboração das próprias políticas educacionais tem contribuído para a melhoria do processo de ensino nas escolas, tomando como referências possíveis mudanças na atuação pedagógica dos professores e no alcance da meta do IDEB.

Nesse sentido, foi questionado inicialmente aos responsáveis pelo PAR local: Como a equipe local planejava suas ações antes da implantação do PAR no município?

De acordo os membros do Comitê, que representam a sociedade civil, antes da implementação do PAR no município de Serrinha, não havia um planejamento organizado e sistemático na Secretaria e eles não eram convidados para definir as ações. Segundo um deles:

Antes do PAR as coisas aconteciam aleatoriamente, talvez só por cobrança do cargo político da comunidade, ou de um vereador: “Oh, lá em minha comunidade, na minha escola está faltando isso”. Eram coisas dessa natureza: não tinha assim planejamento com nós. Era uma coisa mais fechada da gestão, dos pares do próprio governo, mas não com os pares da sociedade civil, mas entre eles lá dentro, faziam seus planejamentos e só depois a gente sabia o que iam fazer. (MEMBRO DO COMITÊ 5- REPRESENTANTE DA SECRETARIA DE POLÍTICAS SOCIAIS DO SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS).

Outro membro do Comitê afirmou que as ações da gestão local antes do Plano de Ações Articuladas não eram bem planejadas, tampouco efetivadas; e que a justificativa dada pela gestão municipal era a da falta de recursos do município:

Existiam aí as reuniões na própria Secretaria de Educação e a gente sentava com o município para avaliar os valores orçados anualmente na LOA para poder direcionar algumas políticas; e poucas coisas antes saíam do papel, ficava com aquela questão de sempre: de que o município não tem condição, não tem recursos pra isso. (MEMBRO DO COMITÊ 4 - REPRESENTANTE DA ASSOCIAÇÃO DE COMUNIDADES RURAIS).

Cabe salientar que, segundo os entrevistados do Comitê e da Secretaria, antes do PAR, os programas existentes eram desarticulados, sem organização para o planejamento da Secretaria. O representante da Secretaria de Educação no Comitê (TEC), coordenador do PAR local, mencionou que antes do PAR ele trabalhava na Secretaria com projetos que “*eram um pouco desarticulados*”. Segundo ele:

Cada um tinha sua função. Não era uma coisa assim articulada, um programa com o outro. E logo no início deu muito trabalho e ver que as pessoas tinham que trabalhar juntas; ou ver que não atendiam as ações que vinham do PAR. E pelo tanto de programas que apresentam, era assim uma loucura, as pessoas não tinham um certo conhecimento e que a partir daquele momento a gente já tinha um plano

de ações articuladas e que precisava trabalhar em prol das pessoas. (TÉCNICO DA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO).

Nesse sentido foi perguntado, em seguida, aos membros do Comitê do PAR se, com a chegada do PAR, a equipe local melhorou seu planejamento, e se demonstra capacidade técnica para desempenhar suas funções.

Um dos membros do Comitê local do PAR respondeu que ainda não dá para avaliar a capacidade técnica da equipe local porque nem todas as ações do PAR foram executadas: *“A gente hoje não tem ainda como avaliar totalmente porque estão ainda em elaboração de projetos. Estão fazendo mais de quatro creches modelo em Serrinha. Mas ainda não estão prontas”.* (MEMBRO DO COMITÊ 3).

Outro membro do comitê afirmou que considera que a equipe técnica local *“vem desempenhando cada vez melhor, mas ainda precisa melhorar”.* Esse membro sugere que haja *“mais reuniões, tratar mais do assunto, agendada assim mensalmente ou bimestral, porque quando existem assim as discussões amplia, parece que abre mais o horizonte”.* Ainda complementou que reunindo sistematicamente os sujeitos envolvidos no desenvolvimento desse Plano: *“aí a gente ver que o PAR tem a função em relação à educação”.* (MEMBRO DO COMITÊ 1).

O coordenador desse Plano afirma que a equipe local melhorou seu planejamento, e que já tem capacidade técnica para desempenhar suas funções, considerando que não contrataram consultorias particulares, pois a elaboração do PAR local, orientadas pelo Estado, - via técnicos do PROAM - e pela União - via técnicos do MEC - foram suficientes para que o município se adaptasse ao sistema.

Para elaborar o PAR temos a equipe técnica da Secretaria e além dessa equipe técnica tem o Comitê. Aí o PAR tem a equipe técnica que é formada pela equipe técnica da Secretaria da Educação. Na verdade nós trabalhamos com a alimentação de dados desse PAR, com o seu monitoramento. E a capacitação da equipe técnica começou depois que o Secretário de Educação começou a ver a importância do mesmo para o município. A forma como o Plano estava sendo tratado, ele não ia para lugar nenhum, era mais um plano que o município estava fazendo. Não houve esse reconhecimento de que o PAR era a mola da Educação. Assim, começaram as capacitações para os técnicos de forma mais coerente. E toda a formação da gente para o PAR foi via PROAM pelo Estado e via do próprio MEC. Não tivemos apoio de assessoria. Pois a assessoria que o MEC deu com os manuais, também com o apoio técnico do Estado foi suficiente para que a gente pudesse tomar conta dele e seguir em frente. Não tivemos assessoria de fora, não. (TÉCNICO DA SECRETARIA E COORDENADOR LOCAL DO PAR)

Cabe avaliar como positiva a assistência técnica a iniciativa do MEC e do Estado da Bahia, via PROAM (Programa de Apoio a Educação Municipal) disponibilizada aos municípios na elaboração de instrumentos norteadores da política educacional como o Plano Municipal de Ensino e o Plano de Carreira dos Profissionais da Educação. Inegavelmente é preciso aproveitar esse momento favorável do regime de colaboração, via PDE/PAR, para capacitar as equipes técnicas locais de conhecimentos administrativos, técnicos e jurídicos, considerando que muitos gestores de sistema e escolares não tem formação ou experiência na área. Desse modo, os municípios recorrem, muitas vezes, a consultorias particulares que, além de cobrar valores financeiros exorbitantes, não prestam o serviço devido.

No entanto, devemos considerar que apenas com o envolvimento e interesse das equipes locais poderão ser planejadas ações que atendam às reais necessidades e potencialidades da população local. Para tanto, tais equipes, com a parceria de instituições educacionais e de defesa de políticas públicas sediadas no próprio município, podem coletivamente planejar as ações mais condizentes a melhoria da qualidade da educação para além da política de resultados.

Nesse sentido, também foi questionado aos membros do Comitê do PAR local se depois do PAR, o município já dispõe de outro instrumento norteador para definir melhor seu planejamento.

Um dos membros do Comitê se referiu a existência do Plano Municipal de Educação (PME)²⁴ como planejamento norteador elaborado pelo próprio município, do qual ele participa: *“Temos o objetivo, dentro dos próprios princípios gerais, de adequar ao Plano Nacional de Educação e ao Estadual”*. Todavia alertou para que o PME *“antes seja um instrumento de escuta da sociedade, que reflita de fato, os anseios, as demandas dos segmentos da sociedade civil. A gente tem muita esperança nisso”*. Também informou que a comissão *“está na primeira parte do Plano, aquela do diagnóstico”* (MEMBRO DO COMITÊ 2).

O técnico da secretaria confirmou que o município *“ainda está na fase de elaboração do PME, apesar de estar fazendo quase quinze anos que foi iniciado e parou”*. Para viabilizar a elaboração do PME, segundo as recomendações do PAR, esse membro também informou que a Secretaria Municipal de Educação:

²⁴ Cf. Foto 5 da Audiência Pública sobre o Plano Municipal de Educação de Serrinha realizada em junho de 2015 no Anexo C ao final desse trabalho.

(...) montou uma equipe colaborativa, foi feito seminário e até audiência pública, mas não saímos daí. Tivemos assessoria do PROAM pra fazer, mas infelizmente a participação das pessoas não foi boa e por falta de interesse político também. E não só por interesse político, mas se tivesse maior interesse de mais pessoas do grupo teríamos mais êxito, o plano já teria mais efeitos. (TÉCNICO DA SECRETARIA)

Correlacionando a elaboração do PME com a execução do PAR local, o técnico acima mencionado ainda reiterou sobre as ações comuns:

E já por conta de agente já ter um plano de ações articuladas, a gente já está casando ações, e já foi feito até um estudo do Plano Nacional de Educação e as ações que temos constam no nosso PAR. Essas ações se baseiam nas diretrizes do Plano Nacional de Educação. A gente já viu quais são as ações do PAR que contemplam aquelas diretrizes para que a gente faça um plano mais articulado. (TÉCNICO DA SECRETARIA).

Um dos membros do Comitê, por seu turno, ainda fez a correlação dessas ações comuns ao PME e ao PAR com os Projetos Políticos Pedagógicos (PPP) das escolas, esclarecendo essa possibilidade: *“A meta da Secretaria de Educação é concluir o PME, tudo esse ano, para no próximo ano já estar equilibrado. E os PPP das escolas estão todos em andamento”* informou que alguns projetos pedagógicos já foram concluídos e outros passam por uma revisão para adequar-se as orientações de programas do PAR: *“O nosso mesmo, como veio o Mais Educação, ainda falta alimentar alguns pontos, porque mudou algumas coisas. E além do mais todas as escolas têm que ter seu PPP”* (MEMBRO DO COMITÊ 1).

São importantes esses depoimentos a respeito da correlação entre as ações do PAR, PME e PPP porque todos esses instrumentos, conforme Souza e Faria (2004, p 934) são partes integrantes *“do conjunto de estratégias político-educacionais dos municípios, de modo que estas instâncias logrem gestar a educação com transparência e de modo coeso aos anseios locais”*. Segundo ainda esses autores, citando Gadotti (2000) a eficácia de um PME encontra-se dependente da participação dos

[...] principais agentes de educação do Município sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação, a partir do conhecimento das reais necessidades locais. Isto porque, acima de tudo, ele deve ser um plano factível e executável em curto prazo (em geral, de três anos) pela secretaria. (GADOTTI, 2000, p.172).

Entretanto, o processo de planejamento para a articulação entre o PAR, PME e PPP não conta com a participação de alguns membros do Comitê local do PAR, a exemplo do representante do Conselho Municipal de Educação que alegou não receber convites para

participar das reuniões de elaboração e monitoramento do PAR a partir da terceira reunião no ano de sua implantação. Enfatizou que quem pode explicar melhor sobre as ações do PAR é o coordenador local.

É importante ressaltar que o membro do comitê que representa o Conselho Municipal de Educação esclareceu que ele participa efetivamente da elaboração do PME e que tem atuado no levantamento de dados estatísticos para a construção do diagnóstico desse Plano. Todavia desconhece se esses dados têm sido aproveitados pela Secretaria para o diagnóstico do PAR. De acordo a fala desse entrevistado e de outros membros representantes da sociedade civil, tem-se a impressão de que as ações do PAR se articuladas com o PME, tem sido realizadas tão somente pelos técnicos da Secretaria e alguns gestores escolares, sem a efetiva participação dos movimentos sociais. Desse modo, pode ocorrer uma duplicação de esforços, ou seja, a construção do PAR em paralelo ao PME. Sem a articulação das equipes, os objetivos e metas não serão os mesmos para os planos a serem discutidos no legislativo para a articulação de políticas públicas com outras secretarias e para a definição do orçamento necessário como no PPA (Plano Plurianual) e na LOA (Lei Orçamentária Anual). Em nossa opinião, esta situação demonstra um equívoco na condução do planejamento sob a coordenação do MEC na medida em que trabalha com vários instrumentos, reproduzindo uma fragmentação que contraria a articulação tão pretendida.

Também foi perguntado ao Dirigente Municipal de Educação se o município já dispõe de outro instrumento norteador para definir melhor seu planejamento. Segundo ele, a Secretaria já tem um planejamento norteador da educação municipal, elaborado pelas idéias da própria equipe da Secretaria. Trata-se, na verdade, de um instrumento de avaliação que foi lançado às escolas para avaliarem a aprendizagem dos alunos do Ensino Fundamental com questões pautadas em políticas de resultados de uma avaliação externa. A finalidade da aplicação desse instrumento, conforme o DME, é a de possibilitar o diagnóstico do nível de aprendizagem na área de linguagens e matemática e mensuração dos resultados das avaliações aplicadas, com base em descritores.

Esse entrevistado comentou da importância desse instrumento para o seu sistema municipal de ensino criado pela própria equipe da Secretaria:

Há sim, isso aí é o nosso grande avanço. Vou até lhe mostrar aqui. Nós criamos um sistema próprio de avaliação. [...] É uma avaliação feita pela secretaria junto com uma avaliação feita pelos professores [...] a partir dos descritores... aí alguém pode dizer assim: ah, é mais uma avaliação. Então passamos seis meses conversando com os professores. Porque os professores estavam vendo como mais uma prova, mais como uma avaliação, como uma avaliação externa. e de fato nossa previsão é

de duas avaliações no ano feita pela secretaria. Nossa intenção é que o professor faça na sua unidade. Chamamos de APAESC “Avaliação Periódica da Aprendizagem”. Esse aqui é o de 2014. Temos aqui os resultados, os resultados foram tabulados. (DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO).

Ao constatar que o instrumento norteador para a política educacional do município, criado pela própria equipe da Secretaria, segundo depoimento acima, segue os moldes da avaliação externa do MEC, se faz necessário retomar as considerações sobre as medidas usadas pelas secretarias na busca melhoria da qualidade da educação. De acordo Dourado (2007, p. 940):

A busca por melhoria da qualidade da educação exige medidas não só no campo do ingresso e da permanência, mas requer ações que possam reverter a situação de baixa qualidade da aprendizagem na educação básica, o que pressupõe, por um lado, identificar os condicionantes da política de gestão e, por outro, refletir sobre a construção de estratégias de mudança do quadro atual.

Nessa perspectiva, o autor entende que o conceito de qualidade “não pode ser reduzido a rendimento escolar”. E acrescenta o seu pensamento sobre a qualidade social da educação:

Uma educação com qualidade social é caracterizada por um conjunto de fatores intra e extra-escolares que se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao seu contexto social, cultural e econômico e à própria escola – professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar. (IDEM)

Como se percebe nas falas dos entrevistados, não houve avanço neste sentido. Normalmente a preocupação que norteia as avaliações se direciona mais aos aspectos cognitivos do rendimento escolar dos alunos. O mesmo pode-se dizer das avaliações de larga escala proporcionadas pelo MEC. O município analisado reforça o modelo de avaliação praticado pelo governo federal, em outras palavras, duplica esta ação, considerando um instrumento muito válido para a política educacional local.

Partindo dessa situação foi perguntado também aos sujeitos responsáveis pelo PAR local se existe a possibilidade da Secretaria Municipal de Educação propor algum projeto diferente do direcionado pelo MEC para a melhoria do desempenho dos alunos.

De acordo um dos membros do Comitê, há demandas que ainda não foram inseridas no PAR local porque estas não condizem às orientações determinadas por esse modelo de planejamento, a exemplo da formação do professor que atua em escola do campo:

Eu acho que nós precisamos colocar as ações no PAR na prática de forma mais ativa, porque está um pouco lenta; fazer a discussão da formação do professor da escola do campo. Porque não é todo professor que está preparado pra incentivar o aluno a ficar no campo. (MEMBRO DO COMITÊ 5)

Trata-se de arranjos locais que não são atendidos no PAR, como a necessidade de uma formação específica para professores de Educação do Campo baseada em uma proposta curricular que, segundo esse entrevistado, seria discutida com os movimentos sociais do Território do Sisal que não concordam com as diretrizes do MEC nessa área concretizadas na chamada Escola Ativa – programa voltado para as escolas multisseriadas, mas que não segue a metodologia freiriana, tão defendida pelos movimentos sociais do campo. Isto demonstra que o PAR não atende determinadas especificidades da educação naquele município, o que justifica o pensamento de Mendes (2011) exposto no item anterior sobre o assunto.

Continuamos essa reflexão perguntando agora aos gestores escolares se com a elaboração do PAR no município as ações de formação de professores tem sido mais eficientes para auxiliar os professores na sua atuação pedagógica.

Um dos gestores entrevistado acredita que a formação de professores contribuiu para a melhoria das aulas e apresentou alguns exemplos de mudança de postura dos professores do Ensino Fundamental 2 no processo de ensino:

Melhorou, porque no caso, a professora de Geografia, ela leva sempre os meninos para aula de campo. Então eu acho que tirando o aluno de dentro da sala pra ele saber que a aula pode acontecer em outro ambiente, é vantajoso. (...) O professor de português que faz licenciatura também fez, o de história também levou pro museu, e assim a gente vai levando. O bom é que os professores estão buscando por em prática o que aprendem nos cursos nessa formação. (GESTOR ESCOLAR 2)

Outro gestor entende que “*essa implantação de formação de professores, de uma maneira geral muito positiva*” (GESTOR ESCOLAR 3). Esse gestor escolar destacou a importância da Secretaria de Educação ter investido em formação continuada para os professores, organizada em áreas específicas do conhecimento: “*o município se preocupou durante esse ano, de organizar formações específicas*”, agrupando os professores da seguinte forma: “*Grupo de Linguagens, Grupo de Matemática, Grupo de Geografia e História*”. Segundo o referido gestor, a comunidade escolar “*percebe que essas formações, de fato, dão base para o professor trabalhar diferenciado na sala*”²⁵.

²⁵ Cf. no Anexo 3, ao final desse trabalho, a Foto 4 sobre um dos projetos interdisciplinares com tema diferenciado (Paz na Escola) realizado pela Secretaria de Educação no ano letivo de 2014.

Entretanto, outro gestor, apesar de afirmar que o professor em sala de aula “*melhorou bastante na sua atuação*” ressalta que “*só falta uma coisa: ver a condição dos alunos de necessidades especiais, que a gente ainda não está bem*”. (GESTOR ESCOLAR 4). Esse gestor mostrou a sala de Atendimento Educacional Especializado (AEE) da escola e afirmou que se faz necessário na elaboração do PAR, ações voltadas para a formação continuada para todos os professores em educação inclusiva, porque além do profissional que trabalha na sala de AEE, outros professores têm em sua turma regular alguns alunos com necessidades especiais.

Continuando a refletir o objetivo específico 3 desse estudo, foi questionado aos gestores escolares se eles concordam que as ações de formação de professores fomentadas pelo PAR tiveram efeito nas metas do IDEB do município.

Um dos gestores entrevistado acredita positivamente nos resultados tomando como referência a melhoria do IDEB da escola na qual é diretor, mesmo que continue em condição prioritária de assistência:

No IDEB a gente está acima da média da cobrada pela nacional, a média que a nacional queria era, 2.7 e nós estamos em 3.3. E o que a gente pode deixar claro é que não pode parar por aí. Sempre melhorar, né?! É uma das ações que os professores vem desenvolvendo. Esse ano mesmo tivemos aí o projeto Sacola de Leitura, que já foi uma idéia de uma professora que está se formando agora na Plataforma Freire. (GESTOR ESCOLAR 1)

Confirmando o depoimento anterior, outro gestor escolar afirmou que agora que “*o professor tem sua qualificação*” pode contribuir para a melhoria do IDEB, “*porque antes o professor não se preocupava em mudar por não ter aquela confiança de por em prática e suas aulas iam mais pra teoria*”. (GESTOR ESCOLAR 2).

É importante destacar que as escolas que apresentaram melhor desempenho no IDEB do município tinham alunos matriculados no turno diurno, eram menores de idade e seus pais participam regularmente das reuniões.

Outro tipo de realidade foi apresentado por outro gestor escolar, se referindo ao desempenho da modalidade de Educação de Jovens e Adultos:

Infelizmente, a evasão da EJA tem influenciado negativamente no resultado do IDEB. A gente inicia o ano com muitos alunos da EJA matriculados. Principalmente, por exemplo, em 2014, nós tivemos duas realidades: uma antes da Copa do Mundo e outra depois. Até junho nós tínhamos um bom número de alunos freqüentando. Depois de junho... e aí vem Vaquejada de Serrinha, período de eleição... os alunos evadiram de uma maneira absurda. (GESTOR ESCOLAR 3).

Não podemos deixar de refletir que o Plano de Ações Articuladas incorpora uma estreita associação do conceito de qualidade de ensino à mensuração estatística, uma vez que o que está sendo levado em conta é o alcance das metas definidas pelo IDEB²⁶. Desse modo, as categorias de análise da realidade dos municípios estão fortemente centradas no rendimento escolar dos alunos, bem como no fluxo e no sucesso escolar destes (SCAFF, 2010). A própria Resolução n. 029/2007 do FNDE vem estabelecer que:

Todos os Municípios, que pleitearem recursos de transferências voluntárias deverão aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, assinando o Termo de Adesão, num claro comprometimento de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, e observância das diretrizes relacionadas no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. (BRASIL, 2007).

Quando o sistema educacional incorpora esse tipo de paradigma não considera também em seu planejamento local uma visão qualitativa, que leve em conta as especificidades da área educacional e que permita a efetiva participação dos diversos segmentos da Comunidade Escolar nas decisões. Tampouco é escutado sistematicamente o Conselho Municipal de Educação, o sindicato dos professores e os movimentos sociais envolvidos na política educacional para definir coletivamente as ações necessárias à melhoria da qualidade educação em toda a sua diversidade. Vai atender ao Plano que se estrutura sobre objetivos e métodos pré-determinados, com vistas a atender às necessidades administrativas e econômicas. Prova disto são os depoimentos dos informantes quanto à insuficiência do planejamento do PAR para atender especificidades como Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo e Educação Inclusiva. Conforme analisamos na discussão teórica constante no capítulo 2, a formulação do modelo de planejamento baseado no PAR e a institucionalização do IDEB como indicador oficial para analisar o desempenho das escolas e das redes de ensino seguem um padrão de gestão por resultados, de corte gerencial, conforme Rua (2009) e Boneti (2007), fruto da reforma do Estado brasileiro, cujo poder central deixa

²⁶ Para calcular o IDEB atribuído às redes públicas estaduais e municipais e suas escolas individualmente, são comparados: a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) indicadores de desempenho (notas em exames padronizados - SAEB, Prova Brasil e ENEM - obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino - 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio). Utilizando-se de fórmulas matemáticas e cálculos bastante complexos, é estabelecida uma média que serve de referência para considerar o sucesso ou o fracasso do ensino que cada escola ou rede obtém, comparando os resultados obtidos com a média estipulada para cada instância avaliada, e indicar o avanço no IDEB esperado para o ano seguinte. Essa forma de racionalização e operacionalização numérica de fatores multifacetados, como a reprovação e a evasão escolar, acaba por enquadrar diferentes realidades escolares e, com isso, tende a produzir sentidos ambivalentes e contraditórios, como: “o elevação do IDEB exige a aprovação de todos os alunos”. (VOSS, 2011).

de ser um agente executor das políticas e sem, controlador e fiscalizador dessas políticas, responsabilizando os demais entes federados pelos resultados.

Nessa perspectiva um dos gestores entrevistados de escola da periferia que oferta a EJA relatou porque o IDEB não está mais avançado:

O nosso IDEB ainda precisa melhorar; não o da escola, mas o do município. [...] Pra o aluno avançar ele tem que aprender e pra ele aprender o professor tem que ter uma prática, realmente condizente a realidade do aluno. Seria preparar mais projetos com a gente no intuito de melhorar. O IDEB daqui está de acordo a expectativa do município. [...] É que a situação gira em torno da violência. Houve aqui uma época em que a própria matança de parentes de alunos fez com que eles fossem desistindo atingiu o psicológico não só de alunos e familiares deles, mas de amigos. Aí tudo isso conta pra situação. (GESTOR ESCOLAR 2).

De acordo esse gestor escolar, é fundamental a equipe local elaborar ações concretas para a Educação de Jovens e Adultos, pois que esses sujeitos pouco aprendem e muitos evadem porque estão em condição de risco na cidade, carecendo de políticas públicas para a juventude.

Observando que o PAR local não apresenta ações específicas voltadas para melhorar a aprendizagem em escolas localizadas em comunidades de risco, outro gestor escolar apresentou uma proposta para essa modalidade de ensino e que, segundo ele, deveria ser incluída nas ações do PAR, nessa próxima educação (2015-2018).

Então como existe no PAR cursos de formação para professores, gestores, conselheiros, poderia também se pensar em apresentar proposta de curso técnico profissionalizante para jovens e adultos, no EJA 2, porque já sairia dessa etapa com uma formação ampla (...) para os diversos campos de trabalho. Porque esses alunos que vem pra EJA ele tem uma idade além de avançada e já trabalham. Então se acaso tiver já um curso preparatório melhor, eles ficariam mais tempo na escola e iria diminuir a evasão. (MC1).

Os depoimentos desses gestores nos levam à constatação de que os fatores internos e externos à escola que dificultam o sucesso escolar, principalmente de jovens e adultos, devem ser compreendidos à luz da reflexão mais ampla sobre o problema. Não devem se restringir à mensuração da qualidade da educação, através de índices quantitativos, conforme criticam autores analisados na nossa revisão de literatura.

Conforme Fonseca (2014, p. 264), “os indicadores que compõem o IDEB, embora sejam importantes para o planejamento do Ministério e das Secretarias, não elucidam a qualidade educacional em toda a sua complexidade”. A autora esclarece que a finalidade de mecanismo “é reunir dados para a gestão do sistema educacional brasileiro, a partir do perfil

da escola e do corpo docente e discente e do fluxo escolar (aprovação, evasão e reprovação) nas redes federal, estadual e municipal”. O problema apresentado pela Gestora Escolar 3 não é um caso isolado. Faz parte da realidade educacional brasileira. E “em sua complexidade, este quesito não se mede apenas com número” (FONSECA, idem). Ainda conforme essa autora (ibdem), com base nas afirmações de Cabral Neto (2011); Dourado e Oliveira (2009):

(...) outras dimensões devem ser consideradas, no entendimento sobre a qualidade da educação escolar. Destacam-se, aí, as condições de trabalho e de gestão da escola, os processos de ensino-aprendizagem e a qualidade do currículo, entre outros quesitos. São invocados, ainda, os elementos oriundos da política governamental voltados para a autonomia escolar; para a ampliação do acesso à escola e a superação dos altos índices de reprovação e de abandono escolar; para a adequação do financiamento público às necessidades administrativas e pedagógicas da escola e para a formação de quadros administrativos e docentes.

Tornando a frisar sobre esta questão, a adoção de políticas restritas à mensuração e classificação dos resultados obtidos no ensino por meio do IDEB concentra os esforços institucionais e sociais pela qualidade da Educação em processos gerenciais de controle e regulação que enfatizam a eficiência e eficácia da gestão escolar e educacional, uma vez que “[...] os números definem trajetórias para sinalizar progressos ou identificar locais potenciais de intervenção por meio de políticas de estado” (POPKEWITZ, 2001, 115).

Ao fixar a avaliação da qualidade do ensino ao IDEB, que se baseia na análise de desempenhos pelos resultados em termos de notas em testes padronizados e em taxas de evasão e repetência, certos fatores estruturais, como as condições socioeconômicas e culturais das redes, das escolas e dos alunos e as condições de trabalho dos professores e demais profissionais do ensino, são negligenciados.

5.6 O MUNICÍPIO NA DEFINIÇÃO DAS PRÓPRIAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Nessa última seção, apresentamos os resultados do trabalho empírico com base no objetivo específico 5, qual seja: **Verificar em que sentido o processo de elaboração e desenvolvimento das ações do PAR tem atendido ao princípio da participação democrática nas decisões.** Considerando que só é possível o município ter condições propícias para a elaboração das próprias políticas públicas quando as instituições se baseiam no princípio da gestão democrática e participativa, iniciamos esse texto discutindo se esse

princípio é respeitado no município pesquisado. Assim, começamos essa parte da investigação perguntando aos entrevistados: Observando o princípio da gestão democrática orientada pelo PAR, como tem sido nessa escola o processo de escolha de gestores escolares e coordenadores pedagógicos?

De acordo as falas de todos os entrevistados apesar do poder executivo terem encaminhado ao poder legislativo um projeto de lei que estabelece a eleição para gestores escolares, minando as formas de indicações partidárias, principalmente para quem não é do quadro efetivo dos professores, apenas os coordenadores pedagógicos não foram selecionados por políticos através de critérios não legais. De acordo com o resultado de aprovação no último concurso realizado no município, o prefeito municipal convocou os profissionais para assumirem os cargos de coordenadores. Logo, todas as escolas desse município de médio e grande porte têm um ou mais coordenadores e as de pequeno porte são atendidas conjuntamente, segundo informações dos entrevistados, sem prejuízo de atendimento.

O dirigente municipal acrescenta sobre a importância de se ter no quadro efetivo de coordenadores pedagógicos e denuncia a falta de vontade política de parte do poder legislativo em aprovar a lei para eleições de dirigentes escolares:

Então, em termos de coordenador pedagógico, nós avançamos anos luz; mas em termos de gestores ainda não. Porque nós não conseguimos ainda aprovar a legislação pra eleição de gestores. E nem aprovamos ainda que diretores sejam eleitos e que todos sejam exclusivamente do quadro. Eu torço, torço pra que o governo federal force ainda. Porque o que nós tivemos aqui foi uma situação em que o prefeito ficou fragilizado porque a base aliada não se comprometeu com isso (...). Mesmo assim a gente conseguiu minar um pouco: as principais escolas são pessoas do quadro. Isso já ajudou bastante; já muda. (DIRIGENTE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO).

Um dos membros do Comitê se posiciona a favor da eleição para gestor escolar e entende que o curso do “*Progestão já é para preparar os gestores para uma possível eleição*” e opina a respeito da falta de vontade política por parte de alguns vereadores em aprovar tal projeto de lei:

Não sei se foi o momento político. Houve eleições no ano passado e como sempre acontecem talvez os vereadores também tenham pressionado, em troca do apoio. Porque existe muita pressão do vereador pra indicar diretores e a gente percebe isso; e com certeza dificultou. (...). É claro que não é apenas a eleição para diretores que vai resolver as questões pedagógicas, mas é um grande avanço. É melhor ter um gestor que tenha mais vínculo e compromisso com a comunidade, não é? É muito mais comprometido com a gestão escolar do que um gestor cuja lealdade é com o político que o indicou. Eu penso que isso é um entrave para a democratização aqui em Serrinha. É um entrave para a democratização da gestão

escolar. (MEMBRO DO COMITÊ 2 – REPRESENTANTE DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO)

Ao perguntar para essa pesquisa como tem sido a participação dos conselhos municipais na elaboração e monitoramento do PAR, o dirigente municipal informou que “*tem um representante do Conselho Municipal de Educação*”. E quando questionado sobre se o município participa da formação de conselheiros ofertada pelo MEC e se essa formação está contribuindo para a definição das políticas educacionais nas reuniões do Comitê, o entrevistado esclareceu que nem todos tiveram a oportunidade de participar porque “*a formação de conselheiros chegou para poucos e somente no sistema EaD. Então, a gente sente falta de cursos presenciais pelo PAR e que o PAR pudesse de alguma forma assegurar*” a formação continuada para todos os conselhos municipais para melhor colaborar nas discussões de suas demandas específicas e no encaminhamento das ações do PAR. Tal informação foi ratificada por um membro do comitê que participou de um dos cursos de formação continuada no formato de ensino à distância para conselheiros municipais:

Teve um curso de conselheiro... o da alimentação era online e a gente se reunia em grupo para estudar as lições e responder o questionário para estar a par de tudo que estava sendo discutido por cada segmento de conselhos. Já teve uns seis ou oito cursos nessa área, de conselheiros. (MEMBRO DO COMITÊ 5).

Planejar ações que estimulem uma melhor participação de representantes dos conselhos municipais nas reuniões do PAR para sua próxima etapa (2015-2018) no município de Serrinha é um grande desafio, se considerar a situação de escolas onde não há participação efetiva do conselho escolar para acompanhar as ações financiáveis. Conforme a fala de um gestor escolar:

Nós tivemos a formação do conselho que só foi efetivado no final de 2014. Até o início de 2014, quando chegou a verba do colégio, os pais sabiam da verba e a gente ia apresentando como estava sendo utilizada, mas eles então não decidiam com a gente o uso do recurso. Pra 2015, que a gente já formou o conselho, nós estamos esperando para ver quanto vai chegar nas parcelas pra gente junto com eles decidir quais são as necessidades. Mas, até então o uso dos recursos eram tomadas as decisões entre nós e funcionários da escola. (GESTOR ESCOLAR 3).

E de acordo o depoimento de um gestor escolar:

A eleição ia ser agora em dezembro mas, a gente estava com muita coisa [...]. Porque assim: a gente começou a falar... já vem falando bem antes e a Secretaria vem sempre cobrando que a escola precisa formar o seu conselho. A gente só tem o conselho deliberativo e fiscal do caixa-escolar. Mas, a gente não tem ainda o

conselho escolar. E agora ...é em março que a gente vai tentar. Dizem que o diretor tem que estar no conselho, mas não precisa ser o presidente. O presidente pode ser um pai de aluno; pode ser qualquer um. (GESTOR ESCOLAR 4).

Constata-se que a formação de conselhos escolares é recente no Sistema Municipal de Serrinha, de acordo as falas dos membros anteriores e pelo depoimento do próprio técnico da Secretaria:

Trabalhamos com a gestão democrática. Como a construção dos Conselhos Escolares. Então a gente já começou a construir legalmente. Nós já temos uma lei, um decreto que regulamenta os conselhos escolares. Estamos em fase de implementação dos conselhos escolares nas escolas. Quanto a participação deles, eles são convidados. Mas, ainda não tem formação, quer dizer... Eu não posso te informar categoricamente. Eu creio que ainda existe, porque no Plano de Ações ele traz outras formações, no caso formação pela escola. (TÉCNICO DA SECRETARIA E COORDENADOR LOCAL DO PAR)

A capacitação dos membros de conselhos escolares não atende apenas o que pede a legislação (LDB/96 e PNE/2001). A eles cabe reforçar o projeto político-pedagógico como a própria extensão da organização educativa da unidade escolar, que deverá orientar-se pelo princípio democrático da participação. Esse papel justifica a criação do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, uma vez que se julga necessário desenvolver esforços para induzir a criação e o fortalecimento de conselhos escolares, bem como para capacitar os membros de modo que contribuam para a melhoria da qualidade do ensino ofertado e para garantir a efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas. (BRASIL. MEC. SEB, 2004).

Na perspectiva de verificar quais instituições estão inseridas no processo de implementação do PAR no município, foi indagado aos membros do Comitê e aos colaboradores da Secretaria, quais segmentos participam da elaboração do PAR? Qual a participação dos pais?

O Membro do Comitê, representante dos gestores, afirmou que há participação dos conselhos municipais no planejamento das ações do PAR e destaca o interesse de uma das professoras com experiência em discussões das políticas da educação municipal que participava regularmente das reuniões do Comitê e colaborava no monitoramento das ações do PAR realizadas naquela escola:

Eles participam. [...] e já tem um cronograma de reuniões específicas para esses fins, onde são lançados esses desafios e ver as conquistas também. [...] E a gente fazia parte da equipe e a gente ligava muito para a Secretaria. Até de dizer, olha

teve um fiscal aí ontem, viu, quando é que vai terminar essa obra, porque tinha fiscalização e olhava tudo e ainda hoje tem. (MEMBRO DO COMITÊ, REPRESENTANTE DOS GESTORES ESCOLARES).

Contrapondo-se a esse depoimento, os membros do PAR que representam instituições da sociedade civil afirmaram desconhecer agenda de reuniões e que faz algum tempo que não participam regularmente de algum evento dessa natureza. Todos eles alegaram que houve poucas reuniões do Comitê desde a chegada dos primeiros recursos em 2010; e que a articulação entre eles não melhorou depois que alguns membros foram substituídos.

Foi constatado nas entrevistas que o único tipo de articulação entre os membros do Comitê é o técnico da Secretaria que passa algumas informações em encontros da elaboração do PME – do qual também faz parte. Essa dificuldade é sentida também pela falta de envolvimento de alguns membros da sociedade civil, como afirma um dos membros do Comitê:

Está faltando mais envolvimento, mais participação nesse sentido, porque mesmo tendo conselhos, ainda está deixando um pouquinho a desejar. É preciso que haja, tanto da parte do gestor quando da parte das pessoas que fazem parte dos conselhos, se envolverem mais. Porque ... tem situações que a pessoa participa... mas tem outras que não ficam assim bem informados, até porque eu acho que até o próprio gestor não tem interesse que saibam. Não tem interesse que as pessoas se envolvam tanto. É isso que a gente fica com um pé atrás. Tem horas que você percebe que o envolvimento do conselho... é... não é bem visto assim por algumas pessoas que estão na liderança. (MEMBRO DO COMITÊ 3).

Sugerimos que a falta de participação efetiva de instituições da sociedade civil nas decisões das políticas públicas pode levar a duas situações constrangedoras para a gestão municipal: de um lado a desconfiança dos movimentos sociais sobre a transparência das ações, de prestação de contas e até de colaboradores das definições sobre as políticas educacionais do município. E de outro, o não atendimento de demandas que não fazem parte das orientações e determinações dos planos do Governo Federal. Nessas circunstâncias não se pode afirmar que o processo de elaboração e monitoramento das ações do PAR está acontecendo nos moldes dos princípios democráticos somente porque o Comitê Local foi constituído. Até porque isso é uma das determinações do Plano para a garantia da assistência do FNDE/MEC.

Importa também indagar se os conselhos escolares têm acompanhado as ações do PAR que se desenvolvem nas escolas, principalmente o segmento de pais.

A gestão democrática nas instituições de ensino que atendem aos menores de idade e às pessoas com necessidades especiais é um princípio que deve primar pela participação dos pais de alunos. Esse direito garantido pela LDB de 1996 e determinado no PAR foi resultado das inúmeras reivindicações manifestadas pela sociedade civil organizada, principalmente as mais ligadas às políticas públicas educacionais. Porém, ainda se faz necessário criar condições de participação ativa dos pais sem precisar fazer uso da responsabilização criada por programas sociais do Governo Federal.

Segundo um gestor escolar sobre a participação dos pais na unidade escolar, na qual é gestor:

Eu diria que 50% dos pais dos alunos daqui são bem participativos. [...] Sempre que tem reunião, eu trago uma pauta sobre o Bolsa Família. [...] E na última reunião tinha tanta gente que você nem consegue imaginar... por causa do Bolsa Família. [...] No início da reunião eu procuro falar de todos os assuntos bem importantes, principalmente as dificuldades de aprendizagens dos alunos e da frequência de pais regularmente; e por unidade eles assinarem os boletins dos filhos. [...] A outra escola também está fazendo. Gostou da idéia e diz também que vem dando certo. (GESTOR ESCOLAR 4).

Todos os gestores entrevistados afirmaram que os pais participam regularmente das reuniões escolares para ouvirem as informações a respeito do desempenho e disciplina de seus filhos, mas poucos deles demonstram interesse em representar seus pares em conselhos escolares. Aqueles pais que tem filhos beneficiários do programa Bolsa Família demonstram mais interesse sobre na pauta da frequência escolar.

Essa situação é confirmada pelo representante de pais no Comitê local do PAR. Segundo ele, os pais, em sua maioria, ainda não despertaram para participar sistematicamente das ações da escola; assim torna-se difícil encontrar sujeitos disponíveis e preparados para defender as políticas públicas em conselhos municipais e de lhe ajudar nas discussões sobre quais ações do PAR implantar no município.

Eu gostaria que tivessem no Comitê mais pais. Tem um só. Porque a gente é que faz esse papel de visitar as escolas... Porque a minha filha não estuda nessa escola [que eu trabalho], mas em outra, e eu fiscalizo lá pra saber como é que estão as coisas, e aí vou até a direção; converso com outros pais sobre a implantação do PAR, o que o PAR fez para as escolas. Mas, eu não tenho tempo de estar em todas as escolas. Se tivessem mais pais seria melhor, pelo menos mais um representante. Eu represento milhares de pais no município. Porque nas escolas vizinhas a gente passa, mas têm outras mais longe e não dar para passar em todas. (MEMBRO DO COMITÊ – REPRESENTANTE DOS PAIS).

A participação desse representante de pais no PAR, nessas circunstâncias, provavelmente não atende aos interesses da maioria, logo que não há reuniões à parte desse segmento para se sentirem representados por uma só pessoa em um universo de milhares de pais de alunos. As visitas feitas em algumas escolas não são suficientes para conhecer como as ações do PAR estão sendo executadas conforme planejadas e se já resultam em melhores condições de aprendizagem dos alunos; aos quais também representa no Comitê, logo que não há representação estudantil para defender seus direitos.

Apesar de representar sozinho todos os pais e alunos, esse entrevistado se mostrou conhecedor da composição dos membros do Comitê do PAR; talvez por trabalhar como funcionário em uma escola municipal na qual o gestor é convidado regularmente para o planejamento da Secretaria. Outros membros tiveram dificuldade de identificar todos os seus pares. Isso comprova que não há, de fato, reuniões regulares do Comitê do PAR em Serrinha – BA para definição e execução das políticas educacionais orientadas pelo Ministério da Educação. Tal incumbência tem ficado a quem tem acesso às informações da Secretaria e ao controle do *login* e senha do sistema do FNDE/MEC para preencher as planilhas.

Cabe salientar que a participação da família nas atividades escolares na visão dos organismos multilaterais, principalmente do Banco mundial, se configura como possibilidade de favorecer a eficiência e a qualidade dos serviços educacionais, impactando de modo positivo os resultados desse processo. (SOUZA, 2002). A representação de pais no Comitê Local do PAR em Serrinha perpassa também por essa finalidade, em nível de gestão de sistema. Esse tipo de participação relaciona-se à estratégia de autonomia administrativa para a gestão municipal em termos de elaboração e monitoramento do PAR local, com o apoio de técnicos do Estado e da União.

Entretanto, a participação – de pais e de outros representantes de instituições da sociedade civil - colocada como proposta pelo Banco Mundial visa a estreita relação entre educação e desenvolvimento econômico. Trata-se de uma perspectiva dos organismos internacionais para promover consensos e facilitar as mudanças necessárias no campo educacional, eliminando a manifestação de movimentos de resistência por parte da sociedade, logo que ao participarem de conselhos, são integrantes da tomada de decisão. Desse modo, a participação da sociedade civil nas decisões educacionais, segundo Castro (2008), passa a ser de grande relevância para o gerencialismo, que prima pelo controle social na execução dos serviços públicos em um esforço de integração entre o *accountability* e o binômio justiça/equidade, bem como do estreitamento da relação entre Estado e sociedade civil, a qual se torna também responsável pelos resultados da educação.

Ao final de todas as entrevistas percebeu-se que os sujeitos entrevistados reconhecem que o Ministério da Educação, ao implementar o PAR em Serrinha, incentivou muitas ações relevantes no município, principalmente aquelas voltadas para as obras de infraestrutura e de formação de professores. Mas, estes sujeitos também denunciaram que esse Plano não dá conta de fomentar a melhoria da qualidade de ensino, uma vez que não atinge a questões tão importantes de apoio e assistência pedagógica às modalidades de ensino que precisam de um olhar diferenciado como a Educação do Campo, a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Especial, conforme já apontamos.

Conclui-se que a formulação e a implementação do Plano de Ações Articuladas no município pesquisado apresentaram duplo papel: De um lado, por se caracterizar como um planejamento estratégico voltado para a melhoria da qualidade da educação, articulando o apoio de entidades nacionais dos mais variados interesses, e não mais por interesses partidários para o repasse de recursos da área educacional aos municípios, priorizando aqueles que mais precisam de assistência técnica e financeira da União. Por outro, por adotar a política de avaliação externa, com base em critérios quantitativos, como mecanismo de controle da qualidade de ensino, cujo predomínio do IDEB que não considera as diferenças regionais e locais e os efeitos nas relações sociais dos sujeitos das instituições de ensino.

Ao preocupar-se em reverter baixos índices de reprovação e evasão sem levar em conta elementos específicos de cada contexto, o PAR, em sua revisão de 2015-2018 nos municípios, poderá provocar efeitos ainda mais perversos do que estes nas formas de acesso à cultura escolar. À medida que o Ministério da Educação não dialoga com todas as instituições educacionais envolvidas na implementação do PAR no município e que os grupos que constituem o Comitê Local não se mobilizarem para assegurarem a sua participação efetiva, o planejamento educacional continuará atendendo objetivos de qualidade que se voltam aos interesses de mercado, com um viés gerencialista, conforme assinalam alguns autores consultados para o desenvolvimento desta dissertação. Os distintos processos de aprendizagem, os diferentes interesses dos sujeitos envolvidos na escolarização, a autonomia dos professores na sua missão de educar e das escolas na construção de suas práticas pedagógicas que levem à formação humana na sua integralidade e o atendimento a outros elementos que constituem cada realidade social, cultural e escolar perdem de importância na efetivação desta forma de planejamento educacional e na definição de políticas que visem à melhoria da Educação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das ações do Plano de Ações Articuladas implementadas pelo Ministério da Educação perpassou nesse estudo no sentido de investigar como a gestão da educação de Serrinha tem utilizado as orientações e as determinações sobre o planejamento educacional disponibilizadas pela elaboração do PAR para a definição e o desenvolvimento de sua política educacional, de forma a atender as reais necessidades do seu sistema de ensino. Tal análise tornou-se bastante complexa por dois principais motivos:

Primeiro, porque esse Plano é um dos mecanismos executores do Plano de Desenvolvimento da Educação, que por sua vez, abrange tantos outros programas e ações, inclusive em articulação com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), com múltiplas articulações entre órgãos governamentais para atender a objetivos comuns.

Segundo, pelas dificuldades de recortar e investigar o próprio objeto da nossa pesquisa, assim como de captar as informações necessárias para verificar o nível de autonomia do município para decidir e realizar suas políticas. Foi difícil para nós, através das entrevistas, investigar variáveis consideradas importantes para nosso estudo que pudessem demonstrar os impasses do município para por em prática o regime de colaboração entre os entes federados e desenvolver uma gestão participativa que levasse a estabelecer suas próprias ações em matéria de educação²⁷. A maioria dos sujeitos envolvidos na implementação do PAR local não percebia o fenômeno da centralização exercida pelo MEC, seguindo o modelo gerencial de planejamento e gestão, ao estabelecer as regras para a elaboração do planejamento segundo o modelo proposto. Com isto, esses atores viam o instrumento adotado como bem formulado, necessário e imprescindível, não fazendo críticas às formas como o Ministério estabelecia as regras no processo de adesão a essa política. Por conta disto, as falas dos entrevistados não evidenciavam as dificuldades do município para vivenciar uma gestão democrática que não tivesse como foco apenas o aspecto administrativo, com ênfase nos resultados a serem obtidos, em detrimento dos objetivos pedagógicos, os quais deveriam constituir o centro de toda a proposta educacional, com vista à melhoria da qualidade da educação.

²⁷ Referimo-nos as seguintes variáveis: responsabilização do município, o poder da gestão local, e definição de políticas educacionais; e aos seguintes impasses: clareza dos entrevistados quanto a importância e necessidade do reconhecimento da autonomia da gestão local e da organização dos conselhos na definição de suas políticas educacionais.

Percebemos que o Plano de Ações Articuladas foi criado para dar continuidade a esse ideário neoliberal nas políticas públicas educacionais. Segundo o MEC, esse Plano veio traduzir os anseios e as esperanças dos educadores que acreditam na escola pública como espaço/tempo de construção da cidadania. No entanto, a pesquisa de campo confirmou o que a literatura apontava sobre os reais motivos da adesão dos municípios ao Compromisso. A maioria dos mais de cinco mil municípios brasileiros não dispunha de recursos suficientes para efetivar seu planejamento educacional, conforme analisamos em capítulos anteriores com base na literatura consultada (ABRUCIO, 2010).

Nessas circunstâncias, o PAR enquanto instrumental utilizado, também é um fator que pode induzir o planejamento aos municípios com procedimentos centralizados, não favorecendo as equipes locais na busca de alternativas operacionais, assim como outras ações a serem propostas para incidir sobre os problemas locais identificados, conforme veremos em síntese adiante.

Na visão do MEC, o Plano de Ações Articuladas – PAR caracteriza-se por ser uma das estratégias políticas de materialização do regime de colaboração entre os entes federados. Integra o planejamento educacional, articulando-se ao Plano de Desenvolvimento da Educação, possibilitando o estabelecimento de uma nova lógica na descentralização de recursos voluntários. Analisando essa situação, concordamos com Sousa (2011) ao afirmar que

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 inovação e de propostas alternativas de cada sistema de ensino. O seu potencial limitado de servir de planejamento para a rede de escolas do município vai depender ainda da forma como essa política for apropriada por cada um dos municípios brasileiros. (SOUSA, 2011, p. 9).

Percebemos, ao longo desse estudo, que o PAR - como instrumento de planejamento das políticas educacionais para estados e municípios - não rompe com velhos problemas da prática do planejamento da educação no Brasil, levando em conta as dificuldades dos municípios em estabelecer a articulação com outros instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Municipal de Educação - PME. Nesse contexto, o PAR de Serrinha não se mostrou capaz de garantir com plenitude a participação popular nos processos de planejamento e gestão da educação.

Compreendemos que um consistente e viável planejamento educacional, que evidencie políticas e ações de longo prazo para o desenvolvimento local, precisa considerar toda a

educação oferecida para além das etapas sob responsabilidade de cada ente federativo, estabelecendo mecanismos de cooperação entre os entes federados e com o segmento privado na oferta da educação escolar. O planejamento da educação precisa ser legitimado através de ampla participação dos atores envolvidos e considerar variáveis intra e extra-escolares que influenciam o processo educacional, como as condições socioeconômicas e os processos políticos que podem propiciar a gestão democrática nas instituições educacionais.

Neste capítulo sintetizamos nossas principais conclusões, seguindo as questões elaboradas no projeto de pesquisa e que constam na introdução desta dissertação. Após isto vamos apresentar algumas inferências a partir da nossa aproximação com a realidade do município estudado, sobre os encaminhamentos que este ente federado necessitaria adotar - segundo as falas dos entrevistados - para aprimorar o exercício da gestão democrática e participativa nas futuras decisões sobre suas políticas educacionais no sentido de dar continuidade ao processo de planejamento através da próxima etapa do PAR.

A **primeira questão** se refere às condições de atendimento à educação escolar no município no processo de implantação do PAR. Segundo os colaboradores da Secretaria de Educação, no município de Serrinha, as precárias condições das creches, escolas, bibliotecas, quadras poliesportivas e dos ônibus escolares foram motivos suficientes para que esse município se comprometesse com a elaboração do PAR conforme orientações do Governo Federal na condição de receber os recursos necessários para o atendimento dos indicadores da Dimensão 4 - Infraestrutura. E, segundo um dos membros do Comitê entrevistados, quando esse município foi contemplado com a quadra de esporte coberta, percebeu-se que o Plano iria atender outras demandas.

Desta forma, os entrevistados consideraram a implantação do PAR no município muito positiva, principalmente com relação à assistência financeira. Segundo um dos membros da Secretaria, o PAR levantou o município. Foi ele que disponibilizou programas como o *Mais Educação*, o *Caminho da Escola* e cursos de formação de professores que muito ajudaram a gestão educacional do município.

As ações do PAR, nas quatro dimensões, foram implementadas nas escolas municipais de Serrinha, segundo os gestores entrevistados. Estes falaram dos resultados sobre formação de gestores, projeto de lei para eleição de gestores, criação de conselhos escolares, formação de professores, aquisição de materiais pedagógicos diferenciados, além das obras de infraestrutura.

Entendemos que os dados coletados para responder a primeira questão apresentaram resultados que comprovam que as condições do sistema de ensino de Serrinha no que

concerne à implementação de suas políticas educacionais eram bastante precárias em termos técnicos e financeiros, principalmente entre 2007 e 2009.

As políticas educacionais que foram implementadas nesse município, via PAR, foram elaboradas de forma vertical com a equipe gestora local. O princípio de gestão democrática, defendido e orientado nos documentos desse Plano, não foi respeitado nesse momento de colaboração entre os entes federados. Os técnicos representantes do MEC, enviados pelo governo estadual, foram até o município para orientar a equipe local de como elaborar o PAR conforme determinações de resoluções específicas ao plano e de subsídios de elaboração. Assim foi declarado pelo técnico da Secretaria Municipal de Educação que assume a função de coordenador local do PAR:

Veio uma equipe técnica do MEC que se juntou com uma equipe da secretaria que se transformou na equipe técnica. Junto com essa pessoa do MEC foi feito o diagnóstico do Município e ele foi elaborado ali em poucos dias. O pessoal fez um levantamento de dados; e a partir desse levantamento de dados, eles viram as ações que foram priorizadas para garantir e cumprir as necessidades do município. E foram feitas ali, não sei se foi em uma semana. E aí foi a primeira vez que foi feito o plano em 2007. (COORDENADOR LOCAL DO PAR)

Esse planejamento elaborado no segundo semestre de 2007, segundo esse entrevistado, ficou paralisado em 2008 e 2009. A equipe local “*não tinha noção do que fazer*”, pois quando elaborou esse plano “*para Secretaria da Educação que não sabia por que nem para quê. As ações planejadas não tinham retorno nem monitoramento*”. A equipe gestora do PAR local, ainda de acordo esse entrevistado, não sabia como organizar e desenvolver todas as ações do PAR, logo que “*para que pudesse seguir em frente [a equipe] tinha que dizer o que queria primeiro porque tinham muitas ações.*”

As ações selecionadas pela equipe local seguem o critério da demanda apresentada na Secretaria por coordenadores e gestores escolares, conforme o que ouviram em reuniões com os professores. Mas, as ações, principalmente da dimensão quatro do PAR, tem sacrificado a prefeitura no cumprimento da contrapartida dos recursos financeiros, conforme já salientado pelos entrevistados e analisado no capítulo anterior.

Com relação à **segunda questão**, procuramos saber se as orientações recebidas através do PAR têm possibilitado ações que incidem sobre as reais necessidades da educação. Os colaboradores da Secretaria afirmaram que o município precisava dessas ações, principalmente, aquelas voltadas para a infraestrutura e formação de professor para melhorar a qualidade da educação. Os membros do Comitê, por outro lado, representantes de

movimentos sociais rurais falaram da urgência de inserir na próxima etapa do PAR, ações que possam atender mais as demandas educacionais voltadas para o jovem trabalhador, tanto no campo, como na cidade. Os gestores escolares sugeriram ações para a Educação de Jovens e Adultos e para a Educação Inclusiva. Observamos, assim, visões diferentes sobre necessidades de ação que pudessem se voltar aos reais problemas do sistema de ensino, a depender da categoria do entrevistado.

Nessa perspectiva, podemos afirmar em relação aos resultados da pesquisa, ao responder a terceira questão que as orientações que o município tem recebido do MEC, via PAR, está possibilitado parcialmente que as ações definidas atendam às necessidades da educação.

Mesmo considerando ser o PAR mais uma ação induzida pelo MEC aos municípios com vistas ao planejamento dentre outras que têm sido desenvolvidas a partir da interveniência desse nível de governo, os dados revelam que os atores locais consideram seus resultados positivos, embora fazendo algumas ressalvas.

Na dimensão 1 do PAR que orienta a gestão democrática e a participação efetiva de representantes da sociedade em conselhos e da eleição de dirigentes escolares que apesar do gestor municipal ter encaminhado à Câmara de Vereadores um projeto de lei para que todos os gestores escolares fossem selecionados via eleições escolares, ainda há contratação de gestores, ainda que alguns sejam professores efetivos, porque o projeto não foi aprovado. Os conselhos escolares ainda não têm atuação efetiva nas decisões escolares logo que a composição da maioria deles foi feita no final de 2014. E também não há articulação entre os conselhos municipais dos assuntos educacionais (CME, do Fundeb, da elaboração do PME) com os membros do Comitê Local do PAR.

Na dimensão 2, referente a formação de professores e gestores, o município avançou na formação inicial na primeira e segunda licenciatura e na formação dos gestores escolares via Progestão. Todavia, ainda há professores necessitando de formação para a Educação Infantil, para a Educação de Jovens e Adultos, para a Educação do Campo e para a Educação Inclusiva. Além disso, há gestores escolares que não participaram da formação continuada ofertada pelo município.

Na dimensão 3, as escolas avançaram em suas práticas escolares e na avaliação sistemática. A Secretaria de Educação, através de programas do PAR, investiu nas salas de AEE e nas salas de informática e adquiriu materiais pedagógicos. As unidades escolares, com os recursos do PDE interativo e do PDDE, compraram mais materiais solicitados pelos professores para melhorar a prática pedagógica. E a avaliação sistemática realizada pela

secretaria através de provas do estilo Prova Brasil para os alunos do 5º ano e 9º ano possibilita um diagnóstico do nível de aprendizagem. Entretanto, materiais diferenciados e avaliação com critérios e forma similares a do MEC, não tem trazido resultados avançados no Ideb das séries finais do ensino fundamental, sem uma formação específica para professores que atuam em classe de alunos com necessidades especiais, que só podem contar com o apoio limitado do CAPENE²⁸ para orientar parcialmente os professores que procuram essa instituição.

Esse tipo de dificuldade faz parte do cotidiano escolar dos professores da Educação de Jovens e Adultos, Educação Infantil e Educação do Campo, principalmente da última modalidade que não dispõe de material específico (livros didáticos, paradidáticos, referenciais no PME e subsídios de apoio ao professor) para auxiliar nos planos de aulas. As salas de informática não têm sido usadas regularmente porque nem todos os professores foram capacitados para trabalhar suas disciplinas com as novas tecnologias com internet. Os gestores escolares entrevistados alertaram que os materiais pedagógicos das unidades escolares são trancados em salas com grades de segurança para não serem furtados, assim como as salas de informática e do Atendimento Educacional Especializado (AEE). A questão da segurança nas escolas e em seu entorno não faz parte do currículo escolar nem nas orientações do PAR.

A adesão do município de Serrinha ao PAR foi motivada principalmente pela assistência financeira na dimensão 4. Segundo depoimento dos entrevistados, foram realizadas obras de infraestrutura para atender alunos da educação infantil e ensino fundamental na periferia e na zona rural do município. Mas nem todas as obras têm sido executadas em tempo hábil para o calendário letivo, considerando as dificuldades do município em cumprir a contrapartida e da morosidade da empresa responsável em concluir as obras, a exemplo da creche, com recursos do Proinfância, ainda inacabada.

Por fim, todas essas possibilidades e limitações na execução das ações definidas pelo PAR para atender as necessidades da educação do município de Serrinha não são discutidas regularmente entre a equipe técnica e o Comitê Local.

Nesse sentido, de acordo os depoimentos dos membros responsáveis pelo PAR Local que representam o poder público não foi percebido a necessidade de se discutir com as instituições que colaboram com o desenvolvimento da educação municipal qual deveria ser o papel exercido pelo município no regime de colaboração, frente às precárias condições da gestão local em definir suas próprias políticas, de modo a atender as demandas que não são sinalizadas no PAR.

²⁸ Mais informações sobre o Centro de Apoio a Pessoas com Necessidades Especiais (CAPENE) no blog da instituição <http://capeneserrinhabahia.blogspot.com.br/p/quem-somos.html>

No que diz respeito à **terceira questão** da pesquisa, constatamos através dos dados que o processo de planejamento das ações do PAR no município ainda não contribuiu o suficiente para a melhoria do desempenho escolar. Principalmente no que concerne a elaboração de planos orientados pelo PAR, mas que ainda não foram concluídos como os Projetos Políticos Pedagógicos das unidades escolares e do Plano Municipal de Educação²⁹ que, na fase final dessa pesquisa, se encontrava em sua versão preliminar. O desempenho escolar, de acordo os critérios do IDEB não condiz ainda com as metas projetadas para o Ensino Fundamental 2. Podemos considerar que esse resultado se deve as condições do município de Serrinha para definir suas próprias políticas educacionais que antes do PAR eram bastante precárias, como já afirmado.

De acordo os depoimentos dos gestores escolares entrevistados, os professores melhoraram muito a sua atuação pedagógica com os cursos de formação que frequentaram, principalmente por aqueles oferecidos pela Plataforma Freire e pela formação continuada, oferecida pela Secretaria de Educação, para professores de áreas específicas, contribuindo, assim com a elevação do IDEB do município nas séries iniciais. Assim, verificamos que o processo de planejamento das ações do PAR no município de Serrinha contribuiu para a melhoria do desempenho escolar, pelo menos nas séries iniciais no Ensino Fundamental, atingindo as metas projetadas em todas as etapas (2007: **2.1**; 2009: **2.6**; 2011: **3.0**; 2013: **3.3**), considerando que todas as escolas públicas dessa fase de ensino são de responsabilidade da rede municipal.

O PME de Serrinha, em versão preliminar, apresenta na sétima meta a qualidade da educação básica relacionada a esse indicador: Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias municipais para o IDEB³⁰.

Entretanto, reiteramos que, no nosso entender, os indicadores que constitui o IDEB não atendem as perspectivas da qualidade educativa em toda sua complexidade, ao desconsiderar fatores estruturais e que acrescentar ou mudar esse índice de aferição da qualidade da educação brasileira sem considerar esses fatores possivelmente não resolveria o

²⁹ O município de Serrinha apresentou em junho de 2015 a versão preliminar do Plano Municipal de Educação com metas e estratégias. Cópia dessa versão do PME em pdf no homepage da Prefeitura www.serrinha.ba.gov.br/...educacao/.../5_e0af465ff89e1d995eb43ba64d.

³⁰ Para alcançar essa meta foram elaboradas 25 estratégias. A primeira estratégia destaca a necessidade de “Implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade local”. PME de Serrinha. Versão Preliminar em pdf disponível em <www.serrinha.ba.gov.br/...educacao/.../5_e0af465ff89e1d995eb43ba64d>

problema, tampouco responsabilizar e punir os gestores educacionais por não atingirem as metas estabelecidas pelo INEP.

Vale destacar que tramita na Câmara dos Deputados a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE). Esse dispositivo prevê punição de gestores públicos com base em resultados de provas como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a Prova Brasil.

De acordo a Undime, em seu site³¹, a “Lei de Responsabilidade Educacional é uma exigência do Plano Nacional de Educação (PNE) e deveria estar em vigor desde junho de 2015” e complementa que “já existem 21 projetos que versam sobre o tema na Câmara dos Deputados”. Sobre essa questão, a Undime afirma que existe um debate: Uns defendem que “avaliar e punir o gestor com base nos resultados de exames como a Prova Brasil e o Ideb não é método ideal, mas é o único instrumento do qual o Estado dispõe em suas mãos para realizar tal avaliação”. E outros entendem que a aprovação dessa lei provavelmente vai “gerar mais desigualdades dentro do sistema de ensino, pois estudantes com um desempenho menor nessas avaliações” poderão “[...] ser excluídos do sistema para garantir que o desempenho da escola apresente melhora, evitando, assim, que o gestor seja punido”.

Logo que o verdadeiro sentido do índice é ser usado para diagnosticar e intervir podemos pensar no direito de municípios em estabelecer seu próprio sistema de avaliação, logo que tem autonomia para construir seu próprio sistema de ensino. Todavia, é fundamental que se orientem pela Base Nacional Comum Curricular³², para que a organização do ensino não seja fragmentada e inviabilize a adesão desses governos subnacionais ao direito de mais investimentos e monitoramento das metas que podem vir a ser definidas e executadas coletivamente pelos sujeitos mais próximos de cada realidade.

Nessa perspectiva, entendemos que a falta de clareza em relação as obrigações dos estados e municípios e se essas instancias deveriam ser responsabilizadas ou não pela avaliação externa dos seus alunos refletem certa ambiguidade do próprio Ministério de Educação perante o crescimento dos sistemas subnacionais de avaliação.

Desde a criação do Saeb, em principio da década de 1990, as iniciativas dos governos subnacionais em construir suas próprias ferramentas de avaliação têm sido vistas ora como

³¹ Cf. <http://undime.org.br/noticia/30-09-2015-15-30-lei-de-responsabilidade-educacional-atrelada-a-exames-de-avaliacao-pode-aumentar-exclusao>

³² O objetivo da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é sinalizar percursos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes ao longo da Educação Básica, compreendida pela Educação Infantil, Ensino Fundamental, anos iniciais e finais, e Ensino Médio, capazes de garantir, aos sujeitos da educação básica, como parte de seu direito à educação. Mais informações no homepage do MEC <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/conhecaTextosIntrodutorios>

uma expressão compreensível da sua autonomia administrativa constitucional, ora como um desperdício de recursos, dada a existência de sistemas nacionais com coberturas e características técnicas capazes de fornecer as informações de que os gestores de estados e municípios precisam.

A expansão das avaliações subnacionais parece refletir justamente a necessidade de controlar mais detidamente as etapas que envolvem o processo de avaliação e, assim o fazendo, traçar um diagnóstico mais contextual da aprendizagem dos alunos para, com base nisso, elaborar instrumentos e estratégias talvez mais eficazes.

Portanto, concordando com o documento da CONAE de 2010, se faz necessário que consideremos a ampliação dos indicadores que afetam o desempenho escolar para além do nível cognitivo dos estudantes e dos indicadores relativos à aprovação e à evasão. Nessa perspectiva o conceito de avaliação passa a agregar indicadores institucionais:

Uma **concepção ampla de avaliação** precisa incorporar o atributo da qualidade como função social da instituição educativa e a articulação entre os sistemas de ensino, em todos os níveis, etapas e modalidades, por meio do SNE, além de se tornar periódica e continuada para alunos, professores e gestores do sistema. Deve, também, agregar indicadores institucionais, tais como: projetos político-pedagógicos; infraestrutura; tempo de permanência do estudante na escola; gestão democrática escolar; participação do corpo discente na vida escolar, sistema de avaliação local; carreira, salário e qualificação dos/das trabalhadores/as da educação; formação continuada e tempo de planejamento na unidade de ensino; formação e forma de escolha do/da dirigente escolar; número de estudantes por sala e material pedagógico disponível. (CONAE, 2010, p. 55)

Partindo dessa compreensão mais ampla do termo avaliação, entendemos que o IDEB não atende as demandas dos demais indicadores institucionais. Esses indicadores institucionais são avaliados no processo de implementação das ações do PAR. No entanto, um indicador, como o IDEB, que prima pelo nível cognitivo dos estudantes, observando o desempenho e o fluxo escolar, não foi elaborado para viabilizar a melhoria da qualidade da educação em uma concepção mais ampla. Um exemplo dessa constatação é a nota desse indicador utilizado como exclusividade entre 2007 e 2009 para definir os municípios prioritários que receberiam a assistência técnica e financeira do Governo Federal via Ministério da Educação.

Quanto à **quarta questão**, que indaga sobre o atendimento ao princípio da gestão democrática, os dados coletados demonstram que este modelo de gestão não se concretizou plenamente naquele município.

Em primeiro lugar, no nível da própria comissão responsável pela elaboração do Plano, desde quando a maioria dos membros de Comitê alegou não participar regularmente

das reuniões por desconhecimento da agenda. Participaram das ações de elaboração do diagnóstico, conforme as planilhas do instrumento, no entanto, nos momentos de definição das ações e metas relacionadas aos problemas detectados, não tiveram a oportunidade de contribuir. Algumas ações eram sugeridas, no entanto, não foram incluídas nesse diagnóstico, como por exemplo, um curso técnico para os alunos da EJA, sugeridos pelos gestores escolares, com a finalidade de evitar a evasão e dar um sentido aos estudos desses jovens trabalhadores. Cabe salientar que essas demandas foram sinalizadas no diagnóstico do PAR Local, mas ainda não houve ações contempladas para esse município segundo os entrevistados.

Esse impasse poderia ser resolvido se ampliasse a discussão sobre a importância do reconhecimento de um papel mais autônomo para as instituições políticas. Especificamente em nosso estudo de caso nos referimos às associações e conselhos municipais que constituem o Comitê Local do PAR, que no embate de encaminhamento das ações já determinadas pela União, muitas vezes, não tem como se apoderar das informações necessárias dos programas do MEC para fazer valer seus interesses, e orientar a gestão municipal, na definição de políticas públicas locais em um planejamento que não siga, necessariamente, as orientações da União sobre seu sistema de ensino.

Estas indagações surgiram no decorrer da análise de dados, ao refletir sobre nossa metodologia que toma como referência a dimensão processual das políticas públicas (*politics*) com foco no processo político caracterizado pela intencionalidade de ações, pela imposição de objetivos, de conteúdos e de decisões sobre a distribuição de responsabilidades de uma política. Todos os segmentos sociais que constituem as unidades escolares e os conselhos municipais deveriam ser consultados e ter a garantia do poder de decisão. Nesse sentido, reiteramos o que já foi afirmado anteriormente por Lima (2005), que se faz necessário uma autonomia relativa para estabelecer que as instituições políticas sejam mais do que simples reflexos das forças sociais.

Em segundo lugar, no nível das próprias unidades escolares, que ainda não dispunham de conselhos escolares ao tempo da coleta de dados. A pesquisa de campo coletou informações do representante de pais no Comitê, que não se sentia nessa condição de representatividade, pois não conseguia reunir seus pares para discutir as demandas. A representação dos pais na gestão escolar até o ano anterior a essa pesquisa se restringia a prestação de contas do Caixa Escolar e ouvir nas reuniões bimestrais sobre os resultados do desempenho de seus filhos. Vale acrescentar que na composição do Comitê Gestor de

elaboração do PAR, a representação de alunos é feita pelo representante dos pais, quando nas escolas frequentam alunos jovens e adultos.

Em terceiro lugar, podemos estender esta dificuldade de se concretizar a gestão democrática no nível sistêmico entre os entes federados, na medida em que se materializa um modelo de planejamento de cima para baixo a partir das regras estabelecidas pelo MEC. De certa forma isto confirma o que a literatura tem apontado como característica desse modelo de planejamento e que está comentado em capítulos anteriores desta dissertação. A leitura dos referenciais teóricos nos permitiu compreender que as metodologias de planejamento baseadas nas determinações do PAR seguem um modelo de planejamento gerencial baseado em gestão por resultados que são expressos em estatísticas. Como afirmado anteriormente, o modo de desenvolver as ações, os processos educativos, ou não são considerados no planejamento, ou são induzidos a partir de modelos disponíveis na própria plataforma.

A autora Arretche (2002) afirma que as políticas públicas atualmente são formuladas de cima para baixo, ou seja, a partir do Governo Federal para os governos subnacionais, que aderem a estas políticas voluntariamente ou por obrigação constitucional. Dessa forma, a prática de transferir responsabilidade sem a respectiva tomada de decisão por parte do município encobre o caráter impositivo da política pública.

Com referência à lógica de funcionamento do PAR em Serrinha, percebemos - conforme depoimento dos membros da Secretaria de Educação - que segue uma padronização das metas e ações que compõem o termo de cooperação. O planejamento procura atender aos resultados esperados com vistas à continuidade da cooperação ofertada por meio de programas existentes. Todavia, nas entrevistas com os gestores escolares e alguns membros do Comitê Local constatamos críticas em relação à rigidez do instrumento e a padronização da oferta dessa cooperação, não considerando as dificuldades existentes na aprendizagem de jovens e adultos no ensino noturno das periferias; das crianças e adolescentes nas escolas rurais e de crianças e jovens portadoras de deficiências.

Os entrevistados deixaram evidências em seus depoimentos que o MEC ao adotar os mesmos indicadores em municípios com realidades às vezes muito distintas, determina as mesmas ações e a mesma forma de assistência, independente das potencialidades, ou das fragilidades e das limitações que os municípios possam apresentar; seja no aspecto financeiro frente a uma injusta política fiscal, e/ou seja, pelo nível de capacidade técnica, humana e organizacional necessária para a implementação das ações e subações sugeridas pelo programa.

Para os sujeitos envolvidos no processo de implementação do PAR local não está claro que o esforço de instituir uma política de padrões operacionais mínimos para as secretarias de educação e escolas faz parte das recomendações de agências internacionais, como o Banco Mundial, de acordo com o que analisa a literatura consultada e comentada no capítulo 2 desta dissertação. Este Banco orienta o governo federal e governos estaduais no sentido de prestar assistências técnica e financeira, de forma a interferir no comportamento dos municípios brasileiros. Isso implica a necessidade das instituições locais e parceiros que atuam nas políticas educacionais reverem, a partir de sua postura nesse regime de colaboração, conceitos como autonomia e gestão democrática.

E o efeito multiplicador desse modelo se revela na prática: Durante as entrevistas e nas observações do diário de campo foi constatado que o instrumento norteador para a política educacional do município, criado pela própria equipe da secretaria segue os moldes da avaliação externa do MEC, que obedece ao mesmo paradigma de modelo gerencial baseado em busca por resultados que desconsidera a necessidade de ações que possam reverter a situação de baixa qualidade da aprendizagem na educação básica partindo do princípio da qualidade social da educação; ou seja considerando os fatores intra e extra-escolares da vida dos alunos.

Com base em Mendonça (2000), compreendemos que a gestão democrática não significa, restritamente, a utilização de técnicas de gestão compartilhada; pois não seria suficiente para provocar mudanças significativas no espaço escolar tampouco no sistema educacional, enquanto nessas instituições educativas as decisões concretas, de caráter administrativo e pedagógico estiverem pautadas nas relações autoritárias, ou ainda que digam que seguem o princípio democrático, os mais interessados no processo de ensino (professores e alunos) continuem excluídos do poder de decisão. Urge que os cidadãos participem efetivamente na decisão de atividades e serviços que lhes dizem respeito. Para tanto, é preciso mudar a textura política e institucional da sociedade, no que concerne aos costumes tradicionais das formas de administração que foram sedimentados ao longo do processo histórico da sociedade brasileira.

Partindo das constatações empíricas e das reflexões derivadas desta pesquisa algumas inferências podem ser feitas a partir das informações prestadas pelos sujeitos entrevistados sobre os caminhos que podem levar à promoção de uma gestão educacional democrática e participativa, no sentido de dotar a gestão do município pesquisado das condições favoráveis para a definição e execução das políticas educacionais, de forma a atender às necessidades locais. Quais sejam:

a) Realização de audiências públicas para elaborar a próxima etapa do PAR (2015-2018), sob coordenação de todos os membros do Comitê e apoio do CME e da comissão do PME, para conhecimento das demandas e planejamento coletivo de novas ações de forma a articular o PAR com o PME;

b) Inclusão de representantes da categoria dos professores, assim como dos estudantes no Comitê Local do PAR;

c) Desenvolvimento de gestões junto aos órgãos do governo municipal para realizar acompanhamento sistemático do orçamento destinado à educação da rede municipal pelos demais conselhos da área educacional, além do CME e conselho do FUNDEB, ao lado da Comissão de Educação da Câmara de Vereadores para planejar ações locais com base no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);

d) Ampliação das vagas para formação continuada de conselheiros escolares e municipais, de forma a socializar os conteúdos disponibilizados em programas federais, sob responsabilidade da gestão municipal, que já assume o Progestão, dando continuidade a formação dos gestores, coordenadores e técnicos escolares.

É necessário considerar que os municípios não podem exercer autonomia financeira sem fazer mudanças na reforma fiscal. As transferências financeiras tem sido ínfimas e, desse modo, entram à efetivação de um verdadeiro regime de colaboração entre os entes federados. Urge que o Congresso Nacional discuta e aprove projeto de lei que possibilite a realização do pacto federativo por meio da equidade fiscal entre os municípios brasileiros, através do aumento substancial das transferências de impostos em favor destes, advindos de uma reforma tributária que mude o atual quadro de repartição de recursos entre os entes federados brasileiros.

Para concluir, compreendemos que o município de Serrinha tem utilizado as orientações e as determinações sobre o planejamento educacional oferecido pelo Ministério da Educação com o propósito de definir e desenvolver a sua política educacional. No entanto, a forma como os sujeitos responsáveis pela gestão do PAR têm se organizado para cumprir as metas do ‘Compromisso’ ao desenvolver o PAR Local demonstra desarticulação entre os membros: Dos membros do Comitê Local dois deles (o técnico e o conselheiro do CME) participam da elaboração do PME, mas não repassam o que foi discutido nos encontros para o Comitê do PAR porque não se reúnem há vários meses. Outros dois membros, representante de entidades rurais, têm participado nas discussões na Câmara de Vereadores sobre o orçamento financeiro do município destinado à educação se encontram na mesma situação.

Todos os membros afirmaram que reconhecem a importância de articulação entre esses planos, mas que cabe a gestão local propiciar a interlocução entre as comissões. Desse modo, a desarticulação entre os sujeitos responsáveis pelos planos que norteiam o planejamento educacional tem dificultado o atendimento às reais necessidades do sistema de ensino, em todas as suas modalidades, principalmente na melhoria do desempenho escolar sem considerar os problemas – internos e externos - da organização da escola que afetam a aprendizagem dos alunos.

Nesse sentido, retomamos a hipótese apresentada na introdução desse trabalho a respeito da condição da gestão local em estabelecer suas próprias políticas educacionais após a implementação do PAR. Confirmamos que as ações do Ministério da Educação, implementadas em Serrinha, via Plano de Ações Articuladas, embora tenha contribuído para o financiamento e para a assistência técnica da educação local, não conduziram esse município sobre a definição e execução das próprias políticas educacionais, de modo a atender as suas necessidades de melhoria do atendimento a rede de ensino.

No entanto, a partir das leituras realizadas nessa pesquisa, percebemos que o cumprimento das metas do ‘Compromisso’ tendo em vista o alcance da educação de qualidade, ainda é um desafio para a maioria dos municípios brasileiros.

Nesta pesquisa, também se revelaram argumentos que conduzem afirmação de que os planos como PDE/PAR, no contexto do PAC, são instrumentos de um planejamento do Governo Federal que visam bem mais que a melhoria da qualidade de ensino e da gestão democrática nas decisões no sistema e nas unidades de ensino. São planos que somados a outros anteriores da mesma natureza³³, constituem um conjunto ideológico mais amplo com o objetivo de preparar as instituições educacionais para atuar em conformidade com as novas regras estabelecidas pelas agências internacionais que pressionaram a criação desses planos. Para os países dependentes de ajuda econômica das agências financeiras mundiais, como o Banco Mundial, os países devedores são conduzidos a adaptar os planos de suas políticas públicas aos interesses do capital internacional.

Diante de todos estes fatores elencados até aqui entendemos ser necessário muito mais que ações focalizadas para investimento de recursos técnicos e financeiros da União nos

³³ Referimo-nos principalmente ao Programa FUNDESCOLA (Fundo de Desenvolvimento da Escola), criado em 1998 pelo Banco Mundial para dar assistência técnica e financeira a gestão das escolas de Ensino Fundamental das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse programa continha vários projetos e ações com interferência direta no contexto educacional: Planejamento Estratégico da Secretaria (PES), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Projeto de Melhoria da Escola (PME), Escola Ativa, Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar), Sistema de Apoio à Elaboração do Plano de Carreira do Magistério Público, dentre outros. (BARAÚNA, 2009, p. 72)

governos subnacionais, como o PAR se propõe a fazer, na intenção da superação dos problemas educacionais diagnosticados e alcance de uma educação de verdadeira qualidade no país. Há de se combater primeiro os problemas estruturais, tais como a reforma tributária e a regulamentação do regime de colaboração antes de partir para ações focalizadas, respeitando-se o princípio da autonomia entre os entes federados e a não-hierarquização da relação entre estes, como preconiza o verdadeiro regime de colaboração: um acordo que implica na inter-relação entre os entes federados que possa subsidiar a autonomia do município na gestão de seu sistema de ensino, com condições dignas de financiamento para aceitar ou não as orientações e a responsabilização determinada pelo Governo Federal na elaboração dos planos que definem suas políticas educacionais.

É necessário também que as instituições acadêmicas e de gestão pública educacional continuem discutindo sobre as fragilidades - apontadas nas discussões desse trabalho - na adoção de uma proposta de gestão democrática pautada na racionalização e otimização dos vários recursos educacionais. A realidade educacional tem se mostrado bastante complexa, não respondendo a planos padronizados para a resolução das questões da educação local e da própria organização sistêmica do planejamento educacional do país. Outrossim, os objetivos educacionais do planejamento de qualquer instância de ensino precisa está pautados em princípios emancipatórios que possibilitem uma integração de atores sociais críticos e capacitados para um novo modelo de organização social que seja passível de transformações.

Os achados desta pesquisa nos levaram a reflexão da necessidade de um novo modelo de gestão e de que essa tarefa não será executada a curto prazo, considerando que mesmo nos espaços de debates sobre políticas públicas educacionais (comitês, conselhos, comissões) além das orientações prescritas há uma cultura de resistência a certas inovações gerando práticas convenientes aos anseios detentores do capital.

Portanto, essas reflexões podem contribuir para entender que os sistemas de ensino regidos pelas mesmas regras das instituições responsáveis pelo PDE/PAR devem fazer novas discussões sobre a necessidade de se definir e executar suas próprias políticas educacionais, ainda que procurem conciliar com o modelo de gestão da educação estabelecido pelo Governo Federal, enquanto os municípios não resolvem os problemas estruturais para concretizar a verdadeira autonomia da gestão local.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Mônica. **Colegiado Escolar: espaço de participação da comunidade**. São Paulo: Cortez, 2003 (Coleção Questões de Nossa Época; 102).
- ABRUCIO, Fernando Luis. **Descentralização e Reforma do Estado**. Mimeo. São Paulo, 2002
- _____. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-70.
- ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta Educativa e Responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000300012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 08 dez. 10.
- AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. **Questão federativa no Brasil: um estado das artes da teoria**. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 1, p. 65, jan./mar., 1997.
- AMORIM, Milene Dias. **A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas**. 2011.165f. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados.
- _____; SCAFF, Elisângela A. S. **O Plano de Ações Articuladas e o planejamento da educação municipal: concepções e tendências**. *Educação e Fronteiras*, Dourados, MS, v. 3, n. 6, p. 43-56, jul./dez. 2010.
- ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. **Formação continuada de professores do Maranhão: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de ações Articuladas (PAR)**. Tese (doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação; Fac. Educação. UnB. Brasília, 201. Disponível em <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/14530>> Acesso em 24 de maio de 2015.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em estado federativo**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141; jun.; 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf> Acesso em 07/08/2014.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v.1, n.2, pp.99-116, Jul/dez 2001. Disponível em:

<<http://132.248.9.1:8991/hevila/CurriculosemFronteiras/2001/vol1/no2/1.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2012.

BARAÚNA, Rosimeire Silva. **Autonomia monitorada: o Fundescola e gestão da educação municipal**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação. FAGED/UFBA, Salvador, 2009. Disponível em <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11893>> Acesso 24 de junho de 2014.

BARROSO, João. **O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída**. In J. Barroso (org.) *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 1996. _____ . **A regulação das políticas públicas**. In: BARROSO, João. Lisboa: Educa, 2006.

_____. *O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal*. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas**. Educ. Soc. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, out. 2005.

BASTOS, João Batista. *Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas*. In: BASTOS, João Batista (Org.) **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BATISTA, Neusa chaves et al .**Análise da implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul. Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB** Campo Grande, MS, n. 34, p. 75-92, jul./dez. 2012

BERNSTEIN, Basil. **A estruturação do discurso pedagógico: classes, código e controle**. Petrópolis: Vozes, 1996.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 4ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2005

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 18março de 2014.

_____. **Decreto n. 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil, Brasília, 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm> Acesso em: 13 mar. 2014

_____. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121> Acesso em 23 jun. 2014.

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

_____. MEC. SEB. Pradime. **Cadernos de Textos**, vol. 2. Brasília: Ministério da Educação, 2006.

_____. _____. CONAE 2010. Documento Referência. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf acesso 13 de outubro de 2014.

_____. _____. Programa Nacional de Capacitação de Conselhos Municipais de Educação. **Guia de Consulta**. Brasília, 2004.

_____. _____. **Orientações Gerais para Elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Brasília: Ministério da Educação, 2008. (digitalizado)

_____. _____. **Compromisso Todos pela Educação: passo-a-passo**, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008.

_____. _____. **Manual de Elaboração do PAR municipal (PAR 2011-2014)**. Versão Preliminar. Brasília/DF: Ministério da Educação, set. 2011. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157:como-elaborar-o-par&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=174 Acesso em 13 de agosto de 2014.

_____. INEP, 2011. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Disponível em <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb>> Acesso em 17 de agosto de 2014.

_____. _____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução/CD/MEC/FNDE/ n.º 029, de 20 de junho de 2007**. Estabelece critérios, parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, Brasília, 2007.

_____. SIMEC. Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação. **Modulo de Monitoramento**. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em 22 de junho de 2014

_____. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>>. Acesso em 23 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Uma nova Gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano*. **Revista do serviço público**, Canadá, n. 52, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=121>>. Acesso em: 19 fev. 2010.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. O que é participação. 7ª. ed. São Paulo: editora brasiliense, 1992.

CABRAL NETO, Antônio. **Descentralização Administrativa**. Disponível em www.gestrato.org/?pg=dicionario-verbetes&id=124 Acesso em 2º de junho de 2015

CAMINI, Lucia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. Tese (doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação, UFRGS, Porto Alegre/RS, 2009. Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28528/000727737.pdf?sequence=1>>
Acesso em 04/05/2014.

CARA, D. **Plano de Desenvolvimento da Educação: ausências e limitações.** *Retratos da escola*, Brasília, n.1, 2007. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br>> Acesso 24 jun. 2015.

COSTA, Jean Mario Araújo. **A política de educação básica brasileira instituída pelo Plano de Desenvolvimento da Educação: Relações intergovernamentais no contexto da nova gestão pública.** Tese (doutorado) FACE/UFBA, Salvador, 2014.

_____. **A municipalização do ensino via cooperação entre entes federados: um estudo de caso em dois municípios do Território do sisal no semi-árido baiano.**

Dissertação (mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação; FAGED/UFBA, 2008. Disponível em <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/11791>> Acesso 23 abril 2015.

CUNHA, Maria Couto; COSTA, Jean Mario Araújo e ARAÚJO, Rosemeire B. Meira de. **O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal.** In: Série Estudos Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB Campo Grande, MS, n. 34, p. 93-110, jul./dez. 2012. Disponível em <<http://site.ucdb.br/public/downloads/8999-edicao-34-jul-dez-2012.pdf>> Acesso 07/03/2014

CURY, Carlos Roberto Jamil. *A questão federativa e a educação escolar.* In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010

_____. **Federalismo político e educacional.** In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação.* Brasília, DF: Líber Livro, 2006. p. 113-119.

DOURADO, Luiz F. *A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil.* In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.** 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas.**

Educ. Soc., Campinas, vol 28, n.100 – Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 23/08/2014.

DUARTE, Marisa R. T. Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005. Edição Especial. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000300006&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 23 jun. 2014.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. **Análise das Instituições no Contexto da Modernidade: Reflexões e Contribuições da Ciência Política sobre o Neo-Institucionalismo para os Estudos Organizacionais.** Disponível em

http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEO/eneo_2006/2006_ENEO618.pdf
Acesso em 29 de junho de 2015.

FARAH, Marta Ferrreira Santos. **Reconstruindo o estado: gestão do setor público e reforma da educação: planejamento e políticas públicas.** Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, DF. No. 11 p. 189-236; jan-dez/1994.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real.** São Paulo: Cortez, 1995.

FONSECA, Marília. **Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais.** In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação -RBPAAE, v. 30, n. 2, p. 251-268; mai/ago. 2014 Disponível em <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/53660> Acesso em 23 de abril de 2015

GADOTTI, Moacir. **Sistema Municipal de Educação: estratégias para sua implantação.** São Paulo: Instituto Paulo Freire/USP, 1999. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigosIt0019/Sistema_Municipal_1999.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

GHIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **Filosofia e história da educação brasileira: da colônia ao governo Lula.** 2º ed. Barueri, SP: Manole, 2009.

GENTILI, Pablo. **Adeus escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias.** In: GENTILI, Pablo (Org.) Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

GORDON, Ian; LEWIS, Janet; YOUNG, Ken. **Perspectives on policy analysis.** *Public Administration Bulletin*, n. 25, p. 125-137, 1977.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; CATANI, Afrânio Mendes. *Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades.* In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.** 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 58, p. 193-223, 2003.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais.* **Caderno Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 22 set. 2010.

JESUS, Nadja Amado. **Plano de Ações Articuladas: um estudo de caso no município de Macarani - Bahia.** Dissertação (mestrado) UNEB, Salvador, BA, 2012.

KRAWCZYK, Nora Rut. **Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania?** *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 799-819, out. 2005.

_____. **PDE: novo modo de regulação estatal?** *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, n. 135, set./dez. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf> Acesso em 07/10/2014

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: EDUEM, 1999.

LESSARD, Claude. **Regulação múltipla e autonomia profissional dos professores: comparação entre o Quebec e o Canadá.** *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 44, p. 143-163, dez. 2006.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática.** 4ª ed. Goiânia: Alternativa, 2001.

LIMA, Luciana Leite. **Gestão da política de saúde no município: a questão da autonomia.** 2005. 101f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências humanas, Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Rio Grande do Sul, 2005.

LOPES; GISI, **Políticas públicas e autonomia da escola.** 2006. Disponível em <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2006/anaisEvento/docs/CI-032-TC.pdf> Acesso 09/09/2015.

LOBO, T. **Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental.** *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago, 1990.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. *pesquisa em educação: abordagens qualitativas.* São Paulo: EPU, 1986.

MACEDO, Roberto S. *A etnopesquisa crítica e multirreferencial nas ciências humanas e na educação.* 2 ed. Salvador: EDUEM, 2004.

MAFASSIOLI, Andréia Silva; MARCHAND, Patrícia Souza; **Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implantação.** *Revista @mbienteeducação*.4(2): 134-146. Jul./dez., 2011.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. **The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,** *American Political Science Review*, 78, n.3, set.1984, p.734-749.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais.** *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 27, n. 94, p. 1-21, jan./abr. 2006.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Notas críticas à literatura sobre estado, políticas estatais e atores políticos.** *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

MARTINS, André Silva. **Todos pela educação: o projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI.** REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31., 2008, Caxambú, MG. *Anais...* Caxambú, 2008. p. 1-16.

_____. A educação básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, PR, v. 4, n.1, p. 21-28, jan./jun., 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.uepg.br>>. Acesso em: 15 out. 2014.

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.

MENEZES, Albene. M. F. *As transformações do Estado no contexto da globalização: uma análise da reforma do Estado brasileiro*. In: BRANCATO, Sandra M.L.; MENEZES, Albene M.F.; KOTHE, Mercedes G. (Orgs). **III Simpósio Internacional Estados Americanos Relações Continentais e Internacionais – 500 Anos de História**, vol. 3., 2000. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000. p. 353-365.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hicitec – Abrasco, 1992.

NADER, Rosa Maria. **Avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados: o caso do Governo Federal Brasileiro**. CLAD, 2005. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/lad0053502.pdf>> Acesso em 02 de agosto de 2014.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. **Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, nº 1, p. 95-121, jan.-jun. 2009.

NOVAES, Ivan; FIALHO, Nadia Hage. *Descentralização educacional: características e perspectivas*. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n.3, p. 585-602, set./dez. 2010.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, J. F. de; FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. **Educação, gestão e organização escolar: concepções e tendências atuais**. In: FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2004. p. 21-33.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Das políticas de governo a política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira** In: Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 24 de maio de 2014.

_____. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE**, Recife, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago., 2009

OLIVEIRA, Regina T. C de; SCAFF, Elisângela A. da S.; SENNA, Ester. **Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul**. In: Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB Campo Grande, MS, n. 34, p. 133-146, jul./dez. 2012.

PAUGAM, S. *O enfraquecimento e a ruptura dos vínculos sociais - Uma dimensão essencial do processo de desqualificação social*. In: SAWAIA, B. (Org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 10. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 67-86.

Disponível em

<[http://copyfight.me/Acervo/livros/As%20Artimanhas%20da%20Exclusa%CC%83o%20-%20Sawaia%20\(Org.\).pdf](http://copyfight.me/Acervo/livros/As%20Artimanhas%20da%20Exclusa%CC%83o%20-%20Sawaia%20(Org.).pdf)> Acesso em 20 de março de 2015.

PERONI, Vera. **Política Educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Ascensão e queda de uma questão na agenda governamental: o caso das organizações sociais da saúde na Bahia**. 2004. 255 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações**. *Civitas*, Porto Alegre, v. 5. n. 1, p. 11-28, jan.-jun. 2005.

ROSAR, Maria de Fátima Felix & KRAWCZYK, Nora Rut. *Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina*. In: **Educação & Sociedade**, ano XXII, nº 75, Agosto/2001 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a04.pdf> Acesso 17 de agosto de 2014.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da administração/UFSC Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, dez. 2007.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais na América Latina - caminhos para uma política emancipatória?** Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 54, 2008.

SERAFIM, Milena; DIAS, Rafael de Brito. **Análise de política: uma revisão de literatura**. *Cadernos Gestão Social*, Salvador, v. 3, n. 1, p. 121-134, jan/ jun. 2012.

SHIROMA, Eneida Otto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda de. **Política educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.

SHIROMA, Eneida O.; GARCIA, Rosalbra M. Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “Almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais: Questões e dilemas**. São Paulo: Cortez Editora, 2011, p. 222-248.

SILVA, Luís; FERREIRA, Suely; OLIVEIRA, João F. de. **O planejamento educacional no Brasil: políticas, movimentos e contradições na gestão dos sistemas municipais**. In: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação -RBP AE*, v. 30, n. 1, p. 79-95; jan./abr. 2014. Disponível em <<http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/50014>> Acesso em 23 de abril de 2015.

SILVA, Maria Abádia. **Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002.

SILVA, Sidney. **Democracia, Estado e Educação: uma contraposição entre tendências.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE). Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Editora: Maria Beatriz Luce. Porto Alegre: ANPAE. V.26, n 1, p. 31-54, jan-abr. 2010.

Sousa, Bartolomeu José Ribeiro de. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo?** (2011) Disponível em <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0079.pdf> Acesso em 20/10/2014

SOUZA, Antonio Lisboa Leitão de. **Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão.** In. OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Félix (org.) *Política e organização da gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da área de políticas públicas: conceitos e principais tipologias.** In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 27., 2003, Caxambu, MG. *Anais*. Caxambu, MG, 2003.

SOUZA, Donaldo Bello de.; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. **Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96.** Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

THÉRET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações.** *Lua Nova*: revista de cultura e política, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Missão, objetivos e princípios.** Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 14. jun. 2013.

TORRES, Carlos Alberto. **Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica ao neoliberalismo.** In: GENTILI, Pablo (Org.). *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e método*. 3 ed. Porto Alegre. Bookman, 2005.

APÊNDICE A - Matriz metodológica

<p>Questão norteadora: As ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), via assistência técnica e financeira, tem favorecido a promoção da gestão educacional do município de Serrinha-BA, no sentido de dotá-la das condições favoráveis para a definição e execução das suas políticas educacionais, que atendam às necessidades locais?</p>				
<p>Objetivo Geral: Analisar se a gestão da educação de Serrinha tem utilizado as orientações e as determinações sobre o planejamento educacional, oferecido pelo MEC via Plano de Ações Articuladas, para a definição e o desenvolvimento de sua política educacional, de forma a atender as reais necessidades do seu sistema de ensino.</p>				
Questões da pesquisa	Categorias empíricas	Sujeitos da pesquisa	Instrumentos de coleta	Objetivos específicos contemplados
1ª Quais as condições de atendimento à educação escolar no município no processo de implantação do PAR?	Caracterização das condições de atendimento do PAR ao município. <i>Categoria de análise:</i> Condições econômicas e técnicas do município <i>Variáveis:</i> - Termo de adesão - Responsabilização do município	- Secretária de Educação, - Técnico da Secretaria.	- Entrevista semi-estruturada, - Questionário, - Pesquisa documental.	1º. Conhecer as condições do sistema de ensino do município de Serrinha - BA no que concerne a implementação de suas políticas educacionais.
2ª As orientações que o município tem recebido do MEC, via PAR, tem possibilitado que as ações nele definidas incidam sobre as reais necessidades da educação?	Assistência financeira e orientações do MEC ao município. <i>Categoria de análise:</i> planejamento das ações locais <i>Variáveis:</i> - Definição de políticas educacionais; - Poder da gestão local. - Descentralização	- Secretária de Educação, - Técnico da Secretaria, - Membro do Comitê Local do PAR	- Entrevista semi-estruturada, - Questionário, - Pesquisa documental.	2º. Verificar, dentro do contexto do regime de colaboração, se as orientações que o município tem recebido do MEC, via PAR, tem possibilitado que as ações definidas atendam as necessidades da educação.
3ª O processo de planejamento das ações do PAR no município tem contribuído para a melhoria do desempenho escolar?	O planejamento para a melhoria da educação escolar <i>Categoria de análise:</i> planejamento das ações Gestão por resultados <i>Variáveis:</i> Ações do PAR no município; IDEB do município.	- Secretária de Educação, - Técnico da Secretaria, - Gestores escolares	- Entrevista semi-estruturada, - Questionário, - Pesquisa documental.	3º. Investigar se o processo de planejamento das ações do PAR no município tem contribuído para a melhoria do processo de ensino nas escolas.
4ª O princípio da gestão democrática tem sido atendido na definição e no desenvolvimento das políticas educacionais do município?	O princípio da gestão democrática na definição de políticas educacionais <i>Categoria de análise:</i> Autonomia na escola e no sistema educacional. <i>Variáveis:</i> - Participação de conselheiros - Eleições escolares	- Técnico da Secretaria, - Gestores escolares	- Entrevista semi-estruturada, - Questionário, - Pesquisa documental.	4º. Verificar se o processo de elaboração e desenvolvimento das ações do PAR tem atendido ao princípio da participação democrática nas decisões.

APÊNDICE B - Roteiro de entrevistas

Questão A - Como se configuraram as condições de atendimento à educação escolar no município antes e depois da implantação do PAR?

1. Qual a principal motivação do município para fazer a adesão ao PAR?
2. Qual era a situação financeira da educação municipal antes da Prefeitura fazer a adesão ao PAR?
3. Como o município cumpre a responsabilidade das contrapartidas determinadas pelo PAR?

Questão B - Em que medida as orientações que o município tem recebido do MEC, via PAR, tem possibilitado que as ações nele definidas incidam sobre as reais necessidades da educação?

4. De que forma a assistência financeira resultante do PAR contribuiu para o município definir suas metas e ações para a melhoria do acesso e qualidade da educação?
5. Como é planejado e aplicado o recurso financeiro via PAR na escola?
6. Em que sentido as ações que foram estabelecidas pelo governo federal vão de encontro às necessidades do município; e se as ações do PAR estão atendendo as demandas do município?
7. Como essas ações fortalecem a parceria entre governo federal e município?

Questão C - De que forma o processo de planejamento das ações do PAR no município tem contribuído para a melhoria do desempenho escolar?

8. Como a equipe local planejava suas ações antes da implantação do PAR no município.
9. Com a chegada do PAR, a equipe local melhorou seu planejamento, e se demonstra capacidade técnica para desempenhar suas funções?
10. Depois do PAR, o município já dispõe de outro instrumento norteador para definir melhor seu planejamento?
11. Existe a possibilidade da Secretaria Municipal de Educação propor algum projeto diferente do direcionado pelo MEC para a melhoria do desempenho dos alunos?
12. Com a elaboração do PAR no município, as ações de formação de professores têm sido mais eficientes para auxiliar os professores na sua atuação pedagógica?
13. Você concorda que as ações de formação de professores fomentadas pelo PAR tiveram efeito nas metas do IDEB do município.

Questão D - Em que medida o princípio da gestão democrática tem sido atendido na definição e no desenvolvimento das políticas educacionais do município?

14. Observando o princípio da gestão democrática orientada pelo PAR, como tem sido nessa escola o processo de escolha de gestores escolares e coordenadores pedagógicos?
15. Como tem sido a participação dos conselhos municipais na elaboração e monitoramento do PAR?
16. Quais segmentos participaram da elaboração do PAR? Qual a participação dos pais?

ANEXO A - Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 6.094, DE 24 DE ABRIL DE 2007.

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 23, inciso V, 205 e 211, § 1º, da Constituição, e nos arts. 8º a 15 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;

II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;

III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;

IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;

V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;

VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;

VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;

VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;

IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;

X - promover a educação infantil;

XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;

XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;

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

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

CAPÍTULO II

DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso.

CAPÍTULO III

DA ADESÃO AO COMPROMISSO

Art. 4º A vinculação do Município, Estado ou Distrito Federal ao Compromisso far-se-á por meio de termo de adesão voluntária, na forma deste Decreto.

Art. 5º A adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB, observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º.

§ 1º O Ministério da Educação enviará aos Municípios, Distrito Federal e Estados, como subsídio à decisão de adesão ao Compromisso, a respectiva Base de Dados Educacionais, acompanhada de informe elaborado pelo INEP, com indicação de meta a atingir e respectiva evolução no tempo.

§ 2º O cumprimento das metas constantes do termo de adesão será atestado pelo Ministério da Educação.

§ 3º O Município que não preencher as condições técnicas para realização da Prova Brasil será objeto de programa especial de estabelecimento e monitoramento das metas.

Art. 6º Será instituído o Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, incumbido de colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados.

§ 1º O Comitê Nacional será instituído em ato do Ministro de Estado da Educação, que o presidirá.

§ 2º O Comitê Nacional poderá convidar a participar de suas reuniões e atividades representantes de outros poderes e de organismos internacionais.

Art. 7º Podem colaborar com o Compromisso, em caráter voluntário, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica.

CAPÍTULO IV

DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO

Seção I Das Disposições Gerais

Art. 8º As adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados.

§ 1º O apoio dar-se-á mediante ações de assistência técnica ou financeira, que privilegiarão a implementação das diretrizes constantes do art. 2º, observados os limites orçamentários e operacionais da União.

§ 2º Dentre os critérios de prioridade de atendimento da União, serão observados o IDEB, as possibilidades de incremento desse índice e a capacidade financeira e técnica do ente apoiado, na forma de normas expedidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

§ 3º O apoio do Ministério da Educação será orientado a partir dos seguintes eixos de ação expressos nos programas educacionais do plano plurianual da União:

- I - gestão educacional;
- II - formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar;
- III - recursos pedagógicos;
- IV - infra-estrutura física.

§ 4º O Ministério da Educação promoverá, adicionalmente, a pré-qualificação de materiais e tecnologias educacionais que promovam a qualidade da educação básica, os quais serão posteriormente certificados, caso, após avaliação, verifique-se o impacto positivo na evolução do IDEB, onde adotados.

§ 5º O apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR, na forma da Seção II.

Seção II Do Plano de Ações Articuladas

Art. 9º O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes.

§ 1º O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local.

§ 2º A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, observado o disposto no art. 8º, §§ 3º e 4º.

Art. 10. O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado.

§ 1º São requisitos para a celebração do convênio ou termo de cooperação a formalização de termo de adesão, nos moldes do art. 5º, e o compromisso de realização da Prova Brasil.

§ 2º Os Estados poderão colaborar, com assistência técnica ou financeira adicionais, para a execução e o monitoramento dos instrumentos firmados com os Municípios.

§ 3º A participação dos Estados nos instrumentos firmados entre a União e o Município, nos termos do § 2º, será formalizada na condição de partícipe ou interveniente.

Art. 11. O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica.

§ 1º O Ministério da Educação fará o acompanhamento geral dos planos, competindo a cada convenente a divulgação da evolução dos dados educacionais no âmbito local.

§ 2º O Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para gestão de resultados, visando instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto.

§ 3º O descumprimento das obrigações constantes do convênio implicará a adoção das medidas prescritas na legislação e no termo de cooperação.

Art. 12. As despesas decorrentes deste Decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 24 de abril de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Fernando Haddad

Este texto não substitui o publicado no DOU de 25.4.2007

ANEXO B - Síntese do Indicador do PAR de Serrinha - BA

Relatório Público do Município <i>Serrinha</i> do Estado do <i>BA</i>				
Apresentação	Síntese do indicador do PAR	Síntese da dimensão do PAR	Síntese do PAR	Termo de Cooperação
SÍNTESE DO INDICADOR				
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos				
1. Instalações físicas gerais				
	Indicador	Pontuação	Critério	
	1	1	Quando as instalações da biblioteca são totalmente inadequadas para o acervo e para realização de estudos. Ou quando não existe biblioteca.	
1. Gestão Educacional				
	1	1	Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta sua implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE.	
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação				
	3	2	Quando a SME e as escolas prevêem, mas não dão condições para a realização de práticas pedagógicas fora do espaço escolar; as atividades ficam restritas a algumas visitas e não envolvem a integração com a comunidade do entorno.	
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar				
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica				
	Indicador	Pontuação	Critério	
	3	1	Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares,	
	2	1	Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.	
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.				
	Indicador	Pontuação	Critério	
	1	4	Quando todos os professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.	
1. Gestão Educacional				
	5	1	Quando não existem critérios definidos para escolha da direção das escolas.	
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação				
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.				
	Indicador	Pontuação	Critério	
	2	1	Quando a escola não oferece tempo para assistência individual e/ou coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.	
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos				
	1	1	Quando nenhuma escola da rede está ligada à rede mundial de computadores.	
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar				
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.				
	Indicador	Pontuação	Critério	
	4	4	Quando todos os professores da rede que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental possuem formação superior na área/ disciplina de atuação.	
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação				
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.				
	Indicador	Pontuação	Critério	
	3	3	Quando existem mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos. A escola eventualmente entra em contato com os pais para saber o motivo da ausência. Eventualmente a escola comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta à frequência regular.	

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
3	1	Quando nenhuma escola da rede possui quadra de esportes.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.		
Indicador	Pontuação	Critério
1	1	Quando os professores geram o conceito final considerando apenas os elementos informativos; não há nenhum estímulo à auto-avaliação e não existem práticas interdisciplinares.
4	1	Quando não existem políticas definidas para correção de fluxo.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
2	2	Quando parte das escolas da rede possui apenas TV e vídeo, em sala não específica e os materiais didáticos disponíveis não são atualizados.
1. Gestão Educacional		
5. Gestão de Finanças		
Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; as áreas prioritárias eventualmente provêm de um diagnóstico situacional e o controle social é exercido parcialmente pelo Conselho responsável.
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
2	4	Quando existe um CME devidamente implementado, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros e representados por todos os segmentos; o CME é atuante; zela pelo cumprimento das normas; e auxilia a SME no planejamento municipal da educação, na distribuição de recursos e no acompanhamento e avaliação das ações educacionais.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
5	2	Quando professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos, eventualmente confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. A SME não estimula essa prática; não oferece cursos de capacitação nem os recursos materiais necessários.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03		
Indicador	Pontuação	Critério
1	1	Quando não existem políticas voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
5	1	Quando as instalações gerais para o ensino são inapropriadas para um ambiente de aprendizagem.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.		
Indicador	Pontuação	Critério
1	1	Quando menos de 10% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.
1. Gestão Educacional		
3	1	Quando as escolas não são utilizadas pela comunidade em nenhuma situação; as escolas não procuram estimular a participação da comunidade, exceto nas festas promovidas pelas próprias escolas. A SME não despende nenhum esforço para mudar a situação.
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
3	4	Quando o CAE é representado por todos os segmentos (conforme norma); o CAE possui um regimento interno conhecido por todos (comunidade interna e externa); reúne-se regularmente e atua fiscalizando a aplicação dos recursos transferidos; zela pela qualidade dos produtos; acompanha desde a compra até a distribuição dos alimentos/produzidos nas escolas; está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de base

			hábitos alimentares.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos			
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais			
	Indicador	Pontuação	Critério
	3	1	Quando não existem equipamentos e materiais esportivos nas escolas da rede.
1. Instalações físicas gerais			
	Indicador	Pontuação	Critério
	6	2	Quando as instalações das escolas são parcialmente adequadas às condições de acesso para PcD, com poucas rampas de acesso. Ausência de um planejamento da SME.
1. Gestão Educacional			
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada			
	Indicador	Pontuação	Critério
	1	2	Quando o Ensino Fundamental de 09 anos ainda não foi implantado; a reestruturação da proposta pedagógica está em discussão; não há previsão de ações para capacitação dos profissionais; não há plano para adequação dos espaços físicos, mobiliário adequado, equipamentos, materiais didáticos e pedagógicos compatíveis com a faixa etária da criança de 06 anos.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos			
1. Instalações físicas gerais			
	Indicador	Pontuação	Critério
	2	4	Quando existem laboratórios de ciências, informática e/ou artes, devidamente equipados e em quantidade suficiente para atender as necessidades dos professores e alunos. Alunos e professores utilizam os laboratórios de informática e ciências.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação			
	4	1	Quando não existem programas especiais de estímulo à leitura.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
	2	2	Quando menos de 50% dos professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada.
1. Gestão Educacional			
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar			
	Indicador	Pontuação	Critério
	1	2	Quando menos de 50% das escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada; esta acontece de forma acidental, pois não é resultante de uma política da SME que visa garantir boas condições de trabalho ao professor e considera as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias.
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino			
	Indicador	Pontuação	Critério
	7	3	Quando o plano de carreira para o magistério está em fase de implementação; expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, mas não é de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade.
	9	1	Quando não existe Plano de Carreira.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos			
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais			
	Indicador	Pontuação	Critério
	1	1	Quando não existe acervo, somente excedentes de livros didáticos.
1. Gestão Educacional			
5. Gestão de Finanças			
	Indicador	Pontuação	Critério
	1	3	Quando existe, em parte, a implementação de mecanismos de fiscalização e controle tanto interno quanto externo e social, que assegurem o cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação, através da análise e divulgação do demonstrativo de investimentos em mais de 50% das unidades escolares e contempla outras formas de publicização.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos			
1. Instalações físicas gerais			
	Indicador	Pontuação	Critério
	4	2	Quando parte das escolas da rede possuem cozinha, mas estas não estão devidamente equipadas; o estado de conservação dos equipamentos é ruim; as condições para o armazenamento dos alimentos são pouco adequadas; as

		escolas não dispõem de refeitório.	
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
3	1	Quando menos de 10% ou nenhum dos professores da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura.	
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos			
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais			
	Indicador	Pontuação	Critério
	2	2	Quando parte (menos de 50%) das escolas da rede possui materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos), porém, a quantidade existente não atende a necessidade de alunos e professores. Ou quando parte das escolas da rede possui apenas materiais como mapas e dicionários, em quantidade insuficiente para atender alunos e professores e não dispõem de materiais lúdicos (jogos e brinquedos).
1. Gestão Educacional			
4	3	Quando o poder público recupera e mantém, esporadicamente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que podem ser utilizados pela comunidade escolar. Existe uma política de incentivo para esta prática, porém não implementada.	
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada			
	Indicador	Pontuação	Critério
	3	1	Quando a SME e as escolas não divulgam, analisam ou discutem os resultados das avaliações oficiais do MEC,
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos			
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais			
	Indicador	Pontuação	Critério
	4	1	Quando os recursos pedagógicos existentes não consideram a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais.
1. Instalações físicas gerais			
	Indicador	Pontuação	Critério
	7	1	Quando as instalações e equipamentos não são adequados ao fim a que se destinam e estão em péssimo estado de conservação; não existem políticas da SME, que visem à manutenção e conservação.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação			
1	2	Quando existem coordenadores ou supervisores pedagógicos lotados na SME, os quais apenas realizam visitas esporádicas às escolas.	
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica			
	Indicador	Pontuação	Critério
	1	2	Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas).
1. Gestão Educacional			
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino			
	Indicador	Pontuação	Critério
	8	2	Quando as regras para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação não estão claras e definidas. Essas regras não são de conhecimento e compreensão de todos. O servidor não tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho. As avaliações são realizadas somente por membros internos e não são considerados aspectos relacionados a assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do PP e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos. O período de estágio probatório não é visto como um momento ideal para complementar a formação do professor orientando a prática docente e acompanhando o seu desenvolvimento.
	6	2	Quando existe um Plano Municipal de Educação (PME), e um planejamento para implementação de programa para o acompanhamento e avaliação de suas metas, mas no planejamento não está prevista a criação de um conselho com participação de professores e gestores e de representantes da sociedade civil organizada.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar			
	Indicador	Pontuação	Critério
	1	1	Quando menos de 10% das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para gestão escolar.
1. Gestão Educacional			
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino			
	Indicador	Pontuação	Critério
	4	1	Quando as escolas não possuem um PP, tampouco a SME apóia e estimula sua elaboração.

2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada

Indicador	Pontuação	Critério
2	1	Quando não existem atividades no contraturno em nenhuma escola da rede, nem estão contempladas no PME e nos PP.

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas

Indicador	Pontuação	Critério
2	2	Quando ocorrem reuniões e horários de trabalhos pedagógicos, esporadicamente, para discussão de conteúdos e metodologias de ensino, mas estas não contam com a participação de todos os professores. Estas reuniões/horários não estão previstos no calendário escolar.

1. Gestão Educacional

4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar

Indicador	Pontuação	Critério
2	1	Quando a SME e as escolas não calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores não existe nenhuma forma de controle por parte da SME e das escolas, do quantitativo de professores necessário para o ano seguinte.

3. Comunicação com a Sociedade

Indicador	Pontuação	Critério
1	1	Quando não existem acordos com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares, nem planejamento da SME de fazer parcerias.
2	0	Não se aplica.

ANEXO C – Fotos da cidade de Serrinha - BA



FOTO 1 - Primeira Igreja Matriz Católica e coreto da cidade na Praça Luis Nogueira
Fonte: <<http://gikb.blogspot.com.br/2009/10/serrinha-bahia-serrinha-e-um-municipio.html>>



FOTO 2 - Vista da cidade de Serrinha a partir do Monte de Nossa Senhora de Santana
Fonte: <http://www.cleristonsilva.com.br/2012/03/comeca-nesta-quarta-28-qualificacao-da.html>



FOTO 3 - Parque de vaquejada Maria do Carmo
Fonte: <http://www.vaquejadadeserrinha.com.br/parque>



FOTO 4 - Projeto Gincana Cultural Estudantil "Minha escola é de paz".
 Fonte: http://www.educaserrinha.ba.gov.br/conteudo_estudante.php?id=63



Fotos 5 – Audiência Pública do Plano Municipal de Educação realizada em Serrinha em 26/06/2015
 Fonte: <http://seducinfosha.blogspot.com.br/2015/07/noticias.html>



Foto 6 – Obra inacabada da Creche do bairro Cidade Nova . Data: 10/10/2014
 Fonte: <http://www.valtervieira.com.br/noticia/bahia/40304/serrinha-obras-abandonadas-de-creches-comprometem-atividades-escolares-no-municipio>