



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

MILENE DIAS AMORIM

**A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PDE: UMA ANÁLISE A PARTIR DO
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS**

**DOURADOS
2011**

MILENE DIAS AMORIM

**A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PDE: UMA ANÁLISE A PARTIR DO
PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área História, Políticas e Gestão da Educação.

Orientação: Prof^ª. Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff.

**DOURADOS
2011**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central - UFGD

372. 8171 Amorim, Milene Dias.
A524q

A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas. / Milene Dias Amorim. – Dourados, MS: UFGD, 2011.
165p.

Orientadora: Profa. Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados.

1. Educação Básica – Mato Grosso do Sul. 2. Educação – Qualidade. 3. Políticas educacionais. 4. Plano de Ações Articuladas (PDE). I. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Milene Dias Amorim

A Qualidade da Educação Básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área História, Políticas e Gestão da Educação.

Orientação: Prof^ª. Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Elisângela Alves da Silva Scaff – orientadora
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD): _____

Profa. Dirce Nei Teixeira de Freitas
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD): _____

Profa. Marília Fonseca
Universidade de Brasília (UnB): _____

Dedico esse trabalho às pessoas que me deram a base necessária para que ele se realizasse: a minha mãe (Ana), ao meu pai (Jorge – in memoriam) e a meus irmãos (Camila e Valério). Esses são o alicerce e a estrutura de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus: nele tudo posso, nele tenho a força, a paz, a alegria e o discernimento de que preciso para caminhar;

Agradeço a UFGD, a FAED, e ao Programa de Pós-Graduação em Educação por me proporcionarem a estrutura e o apoio necessário a minha formação;

Agradeço a professora Dra. Elisângela Scaff, pela confiança e dedicação a mim transferidas; mais que orientadora, encontrei uma amiga;

Agradeço a FUNDECT pelo apoio financeiro que foi de suma importância para a realização desta dissertação;

Agradeço a pesquisa nacional “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)” e a pesquisa estadual “Gestão das políticas educacionais: o impacto do plano de ações articuladas (par) em municípios sul-mato-grossenses” nas quais minha pesquisa estava vinculada.

Agradeço às professoras Dirce Nei Teixeira de Freitas, Marília Fonseca e Giselle Real pela honra que me deram por participarem de minha banca e pelas contribuições imprescindíveis a meu trabalho;

Ao Grupo de Estudo Estado, Políticas e Gestão da Educação pelos estudos teóricos e por sua presença em minha formação;

Agradeço a Ana Paula, ao Mauricio, e a Gilene pela ajuda com as transcrições das entrevistas;

Agradeço aos professores Rosemary Bueno, Maria Leny Klays, Enio Ribeiro de Oliveira, Eliane Souza Carvalho, Antonio Leopoldo Van Suypene, Espedito Saraiva Ribeiro e ao Cássio por suas falas que enriqueceram o trabalho.

Agradeço às colegas de mestrado pela presença e parceria e a todos que direta ou indiretamente também contribuíram para a construção de minha carreira acadêmica até esse momento

Agradeço aos amigos do coração: Aninha, Cindy, Cristina, Márcia Maria, Nataly, Reginaldo, Simone e Vanessa. Considero-me uma pessoa abençoada e de muita sorte por ter vocês ao meu lado.

Agradeço a minha família por sempre estar comigo, nas minhas decisões, nas alegrias e nas tristezas; e que com um amor incondicional me fez quem sou hoje.

Enfim,

Agradeço a Deus todos os dias por ter colocado tantas pessoas tão especiais em meu caminho, pessoas que fazem a diferença em minha vida somente pelo fato de saber que elas existem.

Algumas mais próximas outras mais afastadas, mas sempre construindo ideais, buscando verdades, cultivando a fé, saboreando vitórias, chorando derrotas, festejando alegrias, duvidando incertezas, colhendo o que plantamos, vivendo o que somos, aceitando o que não temos, sorrindo o mesmo sorriso, buscando o mesmo Deus, assim seguiremos sempre em frente.

RESUMO

Tendo em vista que a qualidade da educação vem sendo alvo de várias discussões no âmbito nacional e internacional nas últimas duas décadas é que se justifica o presente estudo. Portanto, procura-se analisar a literatura atual e as políticas educacionais que trazem como assunto principal a qualidade da educação básica brasileira com a intenção de responder a seguinte questão: Qual a concepção de qualidade que vem se efetivando no contexto brasileiro recente com a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Nesse âmbito, e com um direcionamento para o ente municipal, o Plano de Ações Articuladas – PAR, sendo um dos programas do PDE, será o alvo da pesquisa com vistas a compreender as implicações desse plano na concepção de qualidade dos sistemas municipais de educação das cidades de Dourados e Ponta Porã do Estado de Mato Grosso do Sul; e quais as ações que estão sendo colocadas em práticas por esses sistemas através do PAR. Para tanto, a metodologia adotada foi à análise bibliográfica, principalmente às relacionadas a planejamentos do sistema, a qualidade do ensino e aos programas foco do estudo; e de documentos oficiais, como Leis, Decretos, Resoluções e demais que interessarem. Como meio de enriquecer a discussão com mais dados foi feita entrevistas do tipo semi-estruturada com técnicos e secretários de educação dos municípios em questão. Utilizou-se como parâmetro da pesquisa o princípio constitucional de garantia da qualidade na educação básica que aponta para a efetivação de uma política capaz de melhorar a educação básica pretendida pela sociedade brasileira. Pode-se apreender que o conceito de qualidade evidenciado nas políticas atuais estão pautados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, se resumindo, assim, à quantitativos do fluxo escolar e da Prova Brasil. No que diz respeito ao conceito de qualidade evidenciado nos municípios de Dourados e Ponta Porã a partir do PAR, pode-se apreender que os municípios estão deixando de construir seu próprio conceito e aderindo ao conceito nacional em troca de maior assistência técnica por parte do MEC, mas principalmente, por maior financiamento. Os recursos financeiros têm ditado às ações das secretarias municipais de educação e por isso pode-se afirmar que o conceito de qualidade da política nacional de educação instaurada com o PDE tem interferido nas definições políticas dos municípios mencionados somente no que tange aos recursos; pode-se constatar também que os municípios em questão muito ressaltam a tentativa de elevação do Ideb, porém não fazem esforços o suficiente para melhorar a aprendizagem e o fluxo escolar, suas maiores preocupações estão com a gestão da educação e com a infra-estrutura das instituições de ensino.

Palavras-chaves: Educação Básica – Qualidade da Educação – Plano de Ações Articuladas

ABSTRACT

The present study is justified by the centrality that has been given to the issue of education quality in the context of national and international educational policies in the last two decades. Elected as an object of study the Articulated Actions Plan - AAP program member of the Development Plan for Education - DPE, seeking to answer the following question: What is the quality conception that has been gaining effect in the recent Brazilian context with the creation of the Articulated Actions Plan – AAP at the local level. With direction to the municipal entity, the research focused on the Dourados Ponta Porã and the State of Mato Grosso do Sul, is the aim of this research intending to comprehend the implications of this plan on the quality conception of the municipalities systems and which actions are being taken by this system through the AAP. The methodology included bibliographical studies, and empirical documentation. Bibliographic studies favored the themes: planning system and quality of education, whereas the documentary research was halted in the documents relating to the program focus of study and official documents such as laws, decrees and resolutions of the national and municipal. The research was conducted through interviews of semi-structured and technical education secretaries of the municipalities in question. As a standard, we used the quality principle in the basic education, which points out to the realization of a policy capable of improving the intended basic education. We could apprehend that the quality concept, showed in the current policies are based on the Basic Education Development Rate, thus, being just obtained from the scholar quantitative results and the “Brazil Test”. Concerning to the quality concept showed in Dourados and Ponta Porã, from the AAP, we could apprehend that the municipalities are not building their own concept but joining the national one in change for a better MEC assistance. The financial resources have been dictating the actions of the educational municipality secretaries, thus we can say that the national education quality concept stated with the EDP has interfered in the mentioned municipality policies. In addition, we found out that those municipalities point out a trying in elevating the BDDR, however, it is not possible to identify the implementation of effective actions the learning and the scholar results, since the main concerns highlighted in the interviews and documents are related to municipal management of education and the infrastructure of educational institutions.

Key-words: Basic Education – Education Quality – Articulated Actions Plan

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Municípios selecionados para estudo	05
Quadro 02 – Número de analfabetismo por região brasileira – 2008	62
Quadro 03 – Perfil das escolas públicas brasileiras de Ensino Fundamental e Ensino Médio no ano de 2006	65
Quadro 04 – Número de matrículas por etapa da educação básica	95
Quadro 05 – População por faixa etária de escolarização – 2007	95
Quadro 06 – Número de estabelecimentos municipais de educação básica – 2009	96
Quadro 07 – Perfil das escolas de Ensino Fundamental no ano de 2006	96
Quadro 08 – notas do IDEB da rede municipal de 2005, 2007 e 2009.	97
Quadro 09 – Resultados da Prova Brasil de 2005 e 2007	97
Quadro 10 – Pontuação atribuída às dimensões do PAR – Dourados – MS	105
Quadro 11 – Itens avaliados na dimensão gestão educacional – PAR – Dourados – MS	106
Quadro 12 – Itens avaliados na dimensão Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar – PAR – Dourados – MS	109
Quadro 13 – Itens avaliados na dimensão: práticas pedagógicas e avaliação – PAR – Dourados – MS	110
Quadro 14 – Itens avaliados na dimensão: infra-estrutura física e recursos pedagógicos – PAR – Dourados – MS	112
Quadro 15 – Números de matrículas por etapa da educação básica	119
Quadro 16 – População por faixa etária de escolarização – 2007	119
Quadro 17 – Número de estabelecimentos de educação básica municipais – 2009	120
Quadro 18 – Perfil das escolas de Ensino Fundamental no ano de 2006	120
Quadro 19 – notas do IDEB 2005, 2007 e 2009 da rede municipal.	121
Quadro 20 – Resultados da Prova Brasil de 2005 e 2007	121
Quadro 21 – Pontuação atribuída às dimensões do PAR – Ponta Porã - MS	127
Quadro 22 - Itens avaliados na dimensão gestão educacional – PAR – Ponta Porã – MS	128
Quadro 23 - Itens avaliados na dimensão Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar – PAR – Ponta Porã – MS	131
Quadro 24 - Itens avaliados na dimensão práticas pedagógicas e avaliação – PAR	133

– Ponta Porã – MS

Quadro 25 - Itens avaliados na dimensão Infra-estrutura física e recursos pedagógicos – PAR – Ponta Porã – MS 134

LISTA DE SIGLAS

ABEP – Associação Brasileira de Estudos Populacionais
ABI – Associação Brasileira de Imprensa
ABRUEM – Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
AELAC – Associação de Educadores da América Latina e do Caribe
ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica
ANDE – Associação Nacional de Educação
ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANPG – Associação Nacional de Pós-Graduandos
ANUP – Associação Nacional das Universidades Particulares
APMs – Associação de Pais e Mestres
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução de Desenvolvimento
CD – Conselho Deliberativo
CE – Conselhos Escolares
CEDES – Centro de Estudos de Educação e Sociedade
CEINF – Centros de Educação Infantil
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CF – Constituição Federal
CEIM – Centros de Educação Infantil Municipal
CME – Conselho Municipal de Educação
CNBB – Conselho Nacional dos Bispos do Brasil
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONDSEF – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal
CONED – Congresso Nacional de Educação
CONTEE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
EPT - Educação Para Todos
FASUBRA-Sindical – Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FORGRAD - Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FORUMDIR – Fórum Nacional de Diretores de Faculdades/Centros/Departamentos de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GEPGE – Grupo de Estudos Estado, Política e Gestão da Educação.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IIPE – Instituto Internacional de Planejamento da Educação
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LSE - Levantamento da Situação Escolar
MEC – Ministério da Educação
MS – Mato Grosso do Sul
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
OREALC – Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAE - programa de Aceleração Escolar
PAPE - Projeto de Adequação de Prédios Escolares
PAR – Plano de Ações Articuladas
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE-Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola
PE – Planejamento Estratégico
PES - Planejamento Estratégico da Secretaria

PIBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PNAD – Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PME - Plano Municipal de Educação
PMFE - Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola
PMQE - Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar
PMQAE - Programa de Melhoria da Qualidade do Ambiente Escolar
PNAE - Programa Nacional de alimentação Escolar
PNBE - Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNE – Plano Nacional de Educação
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático
PNSE - Programa Nacional de Saúde do Escolar
PNTE - Programa Nacional de Transporte Escolar
PPP – Projeto Político Pedagógico
PRALER - Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita
PRADIME - Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PRELAC – Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PROFUNCIONÁRIO - Programa de Formação Inicial de Funcionários de Escolas
PROINFO - Programa Ambientes Virtuais de Aprendizagem
PROINFO - Programa Nacional de Informática na Escola
PRO-LETRAMENTO
PROMED - Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
PRÓ-LICENCIATURA - Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RIVED - Rede Interativa Virtual de Educação
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEEC – Secretarias Estaduais de Educação e Cultura
SEME - Secretaria Municipal de Educação

SIMEC – Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação.

SIMTED – Sindicato dos Trabalhadores da Educação

SINASEFE – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica.

SINSEMD – Sindicato dos Servidores Municipais de Dourados

SME – Sistema Municipal de Educação

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UEG – Universidade Estadual de Goiás

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UCDB – Universidade Católica Dom Bosco

UEMS - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UnB – Universidade de Brasília

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNIMONTES – Universidade Estadual de Montes Claros

ZAP - Zona de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I	11
O PAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 2000	
1.1. As políticas sociais no âmbito das políticas públicas	13
1.1.1. Conceituando política educacional no âmbito das políticas atuais	17
1.2. O planejamento no âmbito das políticas educacionais	25
1.2.1. Breve retomada histórica do modelo de planejamento estratégico	30
1.3. O Plano de Desenvolvimento da Educação	37
1.4. O PAR e o Ideb no contexto do PDE e do Movimento Todos pela Educação	42
1.4.1. O Movimento Todos Pela Educação	42
1.4.2. O PAR e o Ideb: dois instrumentos de regulação estatal	46
1.4.2.1. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação como órgão financiador do PAR	53
CAPÍTULO II	57
A QUALIDADE DA POLÍTICA EDUCACIONAL INSTRUMENTADA PELO PDE	
2.1. Especificidades do conceito de qualidade na educação	58
2.2. A qualidade da educação como conceito histórico e dinâmico	70
2.2.1. Qualidade da educação e mercado	73
2.3. O conceito de qualidade dos organismos internacionais	74
2.4. Descrição e análise dos instrumentos atuais de políticas: o que eles revelam sobre a qualidade pretendida	79
2.4.1. A qualidade da educação básica evidenciada no PDE	81
CAPÍTULO III	86
O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS EM AÇÃO EM MUNICÍPIOS SUL- MATO-GROSSEENSES	
3.1. O processo de Municipalização brasileiro	87
3.2. Caracterização dos municípios de Dourados e Ponta Porã – MS	92

3.2.1. Dourados, terra de Antonio João	92
3.2.1.1. contextualização educacional do município de Dourados	93
3.2.1.2. O Plano de Ações Articuladas de Dourados	98
3.2.2. Ponta Porã: a princesinha dos ervais	115
3.2.2.1. Características da educação do município em questão	116
3.2.2.2. O Plano de Ações Articuladas de Ponta Porã	122
3.3. A qualidade no PAR de Dourados e Ponta Porã	137
CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146
ANEXOS	
ANEXO A – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Dourados	157
ANEXO B – Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Porã	158
APÊNDICE A – Carta de Apresentação	159
APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista	162
APÊNDICE C – Termo de Compromisso	165

INTRODUÇÃO

Neste início do século XXI presencia-se uma continuação das discussões no âmbito educacional, tanto por parte dos educadores quanto no meio político, tendo como tema principal a qualidade da educação, bem como, que qualidade pretende-se para o ensino.

Cada vez mais são colocadas em prática ações voltadas para a correção do desempenho e do fluxo escolar no Brasil, tendo como principal objetivo alcançar a nota 6,0 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado pelo governo federal para estabelecer um índice mínimo de qualidade a ser atingido pela educação brasileira.

A partir da introdução deste novo índice, no ano de 2005, o governo federal desencadeou uma série de ações indutoras à elevação do Ideb por estados e municípios, fazendo deste o objetivo principal de suas políticas para a educação e assim orientando para uma concepção de qualidade pautada na ampliação dos números educacionais, o que causou controvérsias e opiniões opostas no meio educacional sobre o assunto.

No âmbito da educação básica, um dos principais difusores dessa concepção é o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, cujo objetivo principal de grande parte de seus programas está voltado para a elevação do novo índice. Um desses programas é o Plano de Ações Articuladas (PAR), cujo acordo entre o governo federal e os municípios só se efetiva mediante o preenchimento e assinatura, pelo ente federado, de documento denominado “Metas a atingir para o desenvolvimento do Ideb”.

Assim, parece que a compreensão acerca da qualidade da educação no país fica reduzida ao aspecto quantitativo, deixando de considerar a multiplicidade de fatores que envolvem esse conceito. As próprias escolas estão centrando seus trabalhos no Ideb com uma corrida desenfreada pela sua elevação. Paira então uma questão: será que as escolas estão realmente preocupadas com a qualidade da educação que seus alunos terão ou com a imagem da escola que se manchará frente a resultados negativos? Essa é uma questão problematizadora para futuros estudos.

Este trabalho elege como problemática as eventuais mudanças no conceito de qualidade da política nacional de educação instaurada com o PDE, buscando verificar como a concepção adotada atualmente tem interferido nas definições políticas em municípios sul-mato-grossenses, tendo como documento privilegiado de análise o PAR.

Objetivos

Objetivo geral

Explicitar e analisar a concepção de qualidade que vem se efetivando na política educacional recente, com vistas a compreender as implicações dessa política na concepção de qualidade dos sistemas municipais de educação de dois municípios do Estado de Mato Grosso do Sul.

Objetivos específicos

- Explicitar a concepção de qualidade presente nos documentos oficiais da política educacional brasileira no período de 2001 a 2009.
- Analisar o conceito de qualidade da educação adotado por dois municípios de Mato Grosso do Sul nos seus Planos de Ações Articuladas - PAR;
- Identificar as medidas de qualidade que estão sendo colocadas em prática pelos municípios de Dourados e Ponta Porã através do Plano de Ações Articuladas - PAR.

Justificativa

O presente estudo contempla uma discussão que perpassa as mais diferentes políticas, programas e ações voltados para a educação no Brasil: a questão da qualidade do ensino na educação básica. Nesse contexto, o programa escolhido como foco desta pesquisa é o Plano de Desenvolvimento da Educação – o PDE, que foi institucionalizado pelo Ministério da Educação em 24 de abril de 2007, definindo-se como um conjunto de mais de 40 programas que estão sendo desenvolvidos pelo MEC.

O PDE é apresentado à sociedade com o principal objetivo de qualificar a educação brasileira através de instrumentos como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica –

IDEB; a Provinha Brasil, o Piso Salarial Nacional do Magistério e, em especial para esta pesquisa, o Plano de Ações Articuladas – o PAR.

Neste estudo espera-se identificar qual é o conceito de qualidade implícito no PAR e quais as ações propostas para atingir esse conceito. A utilização do PAR para a apreensão desta concepção de qualidade será relevante, uma vez que este é um programa atual, pelo qual, estados e municípios devem realizar um diagnóstico minucioso da realidade educacional local. A partir desse diagnóstico, desenvolverão um conjunto coerente de ações que resultará em um plano de ajuda que atingirá os pontos mais frágeis da educação no município ou estado.

O PAR foi regulamentado pelo Decreto nº 6.094/2007, que estabelece apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação aos estados e municípios, para que cumpram as metas do Compromisso Todos pela Educação, conforme consta no §2 do art. 9º do Decreto:

§ 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.

Busca-se, dessa forma, elucidar a concepção de qualidade para a educação básica forjada no âmbito do PDE, dentro deste, mais precisamente o PAR. Nessa direção, este estudo passará por várias dimensões da área educacional com o intuito de alcançar os objetivos propostos. Essas dimensões dizem respeito ao planejamento, a gestão da educação, às questões de Estado e de políticas públicas de educação.

Há aqui uma relevância pessoal, uma vez que a pesquisadora possui como graduação o curso de Pedagogia, em que seu trabalho de conclusão de curso centrou-se na concepção de qualidade evidenciada pelo Plano Nacional de Educação. Além de possuir produções escritas e apresentadas em eventos, também tratando da qualidade do ensino e de participar do grupo de pesquisa GEPGE – Grupo Estado, Política e Gestão da Educação, cujas discussões das políticas públicas para a educação envolvem direta ou indiretamente a questão da qualidade.

Considerando Sanches Gamboa (2007), quando afirma que o objetivo principal da pesquisa é a transformação da realidade e o melhoramento da vida dos sujeitos sociais dessa realidade, a relevância social do projeto está relacionada à questão de direitos humanos, uma vez que a educação de qualidade é um direito inalienável de todo ser humano. Por isso, falar em qualidade educacional é estudar a própria realidade, é respeitar o próximo em suas individualidades e em seus direitos e é, também, oferecer oportunidades para que todos possam ter uma boa formação (PARO, 1998).

Como impacto ou benefícios esperados com esse estudo, acredita-se que o desenvolvimento desta pesquisa contribuirá para a identificação do conceito de qualidade que perpassa as políticas educacionais dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul. Considerando que o conceito de qualidade adotado tem caráter determinante nas ações propostas pelos governos municipais, a identificação permitirá analisar o impacto dessas políticas na gestão dos sistemas municipais de ensino.

Mais recentemente, essa pesquisa foi incorporada a um projeto nacional, desenvolvido nos estados de Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Bahia, Minas Gerais e Goiás, com o principal objetivo de analisar os impactos do Plano de Ação articuladas (PAR) nesses estados, como será explicitado a seguir.

Uma breve contextualização da pesquisa em rede

Denominado “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, o projeto de pesquisa nacional é desenvolvido com a participação de pesquisadores e estudantes de diferentes universidades brasileiras: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Universidade Federal da Bahia (UFBA); Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes); Universidade Estadual de Goiás (UEG), Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), sob a coordenação da Professora Dra. Marília Fonseca (UnB).

No estado de Mato Grosso do Sul a pesquisa é denominada “Gestão das políticas educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios Sul-mato-grossenses”, e tem como objetivos verificar as estratégias definidas pelos municípios para a efetivação de ações articuladas, segundo as demandas apontadas pelo diagnóstico do PAR; identificar possíveis potencialidades e fragilidades encontradas pelos municípios na execução do plano; explicitar os programas de financiamento em execução, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Pape e o PDE/escola e verificar como se articulam ao PAR; além de constatar o impacto do apoio técnico e financeiro do MEC aos municípios na melhoria da qualidade da educação ofertada.

O grupo que desenvolverá o projeto no MS é composto por professores e alunos de quatro universidades, de modo especial, dos Programas de Pós-Graduação em Educação do

estado: Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado - da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB); Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande; Programa de Pós-Graduação em Educação Social da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), campus do Pantanal; Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS).

A relevância da realização desse projeto nacional está na descentralização e fortalecimento da pesquisa no âmbito da educação básica, pois reúne pesquisadores de diferentes regiões e universidades brasileiras e amplia a possibilidade de maior integração entre os Programas de Pós-Graduação e as universidades envolvidas na pesquisa, além de possibilitar grande ganho científico em torno de um programa destaque das políticas atuais para a educação e sua forma de implementação nos diferentes contextos nacionais.

Em cada estado serão pesquisados quatro municípios que apresentaram Ideb abaixo de 4,2 nas séries finais do Ensino Fundamental, assim distribuídos: um município com população acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal após o período eleitoral; um município com população abaixo de 50 mil habitantes com mudança na condução do governo municipal; um município com população acima de 100 mil habitantes com continuidade do governo municipal após o período eleitoral e um município com população acima de 100 mil habitantes com mudança na condução do governo municipal.

No estado de Mato Grosso do Sul, os municípios foram selecionados conforme o quadro abaixo:

Quadro 01

Municípios selecionados para estudo

Critério	Município	População Estimada 2009/IBGE	IDEB (2009) Anos Finais do E. F.
Acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal	Ponta Porã	75.941	3,6
Abaixo de 50 mil habitantes com mudança na condução do governo municipal	Coxim	32.933	3,6
Acima de 100 mil habitantes (aproximadamente) com continuidade do governo	Corumbá	99.467	3,3

municipal			
Acima de 100 mil habitantes com mudança no governo municipal	Dourados	189.762	3,8

*Fonte: IBGE e INEP

Este trabalho compõe a pesquisa estadual e nacional, na medida em que contempla os municípios de Dourados e Ponta Porã.

Metodologia da pesquisa

O presente estudo se configura como uma pesquisa de cunho qualitativo na área de políticas educacionais que objetiva avaliar a implantação e implementação do PAR nos municípios de Dourados e Ponta Porã, tendo como foco a incorporação ou não do conceito de qualidade preconizado por esse programa nesses municípios.

Tendo em vista que o PDE e o PAR se configuram como mecanismos recentes de planificação e que essa ação possui um histórico de atuação no Brasil, pretende-se aqui abordar o planejamento de forma a possibilitar sua apreensão no âmbito das políticas de governo, como instrumento de gestão pública e educacional.

Entende-se por política, partindo da conceituação de Palumbo (1989), o princípio norteador por trás dos regulamentos, leis e programas. Por ser complexa, alusiva e invisível, sua manifestação visível está nas estratégias adotadas pelos governos para solucionar os problemas de ordem pública. O autor alerta que é comum ver políticas sendo confundidas com programas ou projetos quando na verdade esses são apenas os instrumentos táticos que ao mesmo tempo em que visam o alcance dos objetivos da política, também permite analisar e compreender a implementação de políticas bem ou mal sucedidas.

As políticas públicas são, nesse contexto, criadas para as questões de natureza pública. Segundo Azevedo (2001) e Draibe (2001), a política pública deve ser olhada enquanto dimensão pública e social e para seu melhor entendimento se faz necessário trilhar um caminho multidisciplinar por áreas como as Ciências Sociais, as Ciências Políticas e a Educação. Esse tipo de política pode abarcar organizações privadas ou não-governamentais, mas deve sempre preservar seu caráter público.

Ao analisar e avaliar políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são de grande importância. Especialmente quando se olha para as

políticas sociais os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados e exigem grande esforço de análise (HÖFLING, 2001).

Segundo Pereira (2008) nunca se deu tanto destaque às políticas sociais como atualmente; uma vez que esta se relaciona ao conceito de políticas públicas, às necessidades sociais e aos direitos de cidadania. É mediante a realização das políticas sociais que as necessidades e os direitos sociais são atendidos de forma ampla e é justamente por esse motivo que se torna tema de várias pesquisas.

Por esse ser um estudo de cunho qualitativo é necessário mencionar que a partir da década de 1990 esse tipo de pesquisa passa a incorporar novas características; segundo Chizzotti (2003)

A posição social do autor da pesquisa, a onipotência descritiva do texto científico, a transcrição objetiva da realidade são postas em questão: o pesquisador está marcado pela realidade social, toda observação está possuída de uma teoria, o texto não escapa a uma posição no contexto político e a objetividade está delimitada pelo comprometimento do sujeito com sua realidade circundante. (p. 230)

Os métodos utilizados pelo pesquisador ou o caminho a ser percorrido para a apreensão do objeto pretendido também passou a ser alvo de várias discussões que tratam de como é fundamental a utilização de um método certo para que a pesquisa seja satisfatória, pois ele está estritamente ligado às “questões de conteúdos das próprias ciências, das características de seu campo de preocupação e das formas valorativas e atitudinais com que se abordam essas preocupações” (GATTI, 2002, p. 52).

Dessa forma, é de fundamental importância relatar os procedimentos de pesquisa, pois mais do que cumprir uma formalidade, o relato oferece aos sujeitos a possibilidade de refazer o caminho e, desse modo, avaliar com mais segurança as afirmações que fazemos (DUARTE, 2002). Portanto, tem-se como pressuposto que a análise bibliográfica e documental, com o auxílio da voz dos sujeitos por meio de entrevistas do tipo semi-estruturadas, serão suficientes para a realização dos objetivos propostos aqui, bem como para a solução do problema apresentado.

No que diz respeito à análise bibliográfica, esta foi utilizada com a finalidade de identificar como a literatura recente tem tratado os conceitos principais deste estudo, que são a qualidade educacional e o planejamento educacional como instrumento de gestão, bem como o programa alvo da pesquisa, que resulta da concepção de planejamento vigente, incorporando assim suas características.

A dimensão temporal da escolha das bibliografias está em acordo com a temporalidade da pesquisa, desta maneira, em sua maioria datam a partir do ano 2000, salvo poucas referências que possuem datas anteriores como Chiavenato (1983), Horta (1982), Ianni (1971), Ferreira (1998), Martinez (1978) e Neiva (1989) que vão tratar de questões teóricas, conceituais e históricas.

É válido destacar aqui alguns atores que embasaram essa pesquisa de acordo com seus temas tratados:

- **Autores que analisam o conceito de qualidade educacional:** Cury (2002 e 2005); Dourado, Oliveira e Santos (2007); Fonseca e Oliveira (2007); Oliveira e Araújo (2005); Oliveira (2007); Paro (2007); Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005); Schwartzman (2005); entre outros.
- **Autores que analisam o conceito de Estado e políticas públicas:** Abrucio (2005); Afonso (2003); Azevedo (2001); Carnoy (2003); Charlot (2007); Duarte (2004); Draibe (2001); Palumbo (1989); Rosenau (2000); Souza (2006); Viana (1996); entre outros.
- **Autores que analisam os conceitos de planejamento e gestão educacional:** Bordignon (2009); Fernandes (2006); Krawczyk (2008); Mendes (2000); Parente (2003); Scaff (2007); Zainko (2000); Capanema (2004); Cury (2007); Ferreira e Aguiar (2008); entre outros.

A respeito da análise documental destacam-se os documentos elaborados pelo Ministério da Educação acerca do PDE, do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, do Decreto nº 6.094/2007, do PAR, entre outros que contribuem com a pesquisa sobre esses novos instrumentos. No que diz respeito ao PDE, o principal documento de referência é o “Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas” que explicita todo o contexto do plano, sua abrangência e objetivos.

O Plano de Metas possui documentos explicativos de grande contribuição para a análise documental como o “Guia de Programas”, onde estão todos os programas que compõem o PDE e “As diretrizes do Compromisso Todos Pela Educação”, que expõe as 28 diretrizes a serem alcançadas através dos programas em questão. Sobre o PAR há os documentos “Instrumento de campo”, “Guia Prático de Ações” e “Orientações Gerais Para a Elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR)”. Esses são de importante auxílio para o entendimento e construção do PAR pelos gestores locais.

Entre as legislações nacionais, são de suma importância para esse estudo a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996, o Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2001, o Decreto 6.094/2007, que institucionaliza o Plano de Metas e a Resolução nº 029/2007, que 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, juntamente com suas alterações – as Resoluções 047/2007 e 046/2008.

O Plano de Ações Articuladas dos municípios de Ponta Porã e Dourados e todos os demais documentos que nortearam e contribuíram para a construção do PAR no âmbito municipal também fizeram parte da análise documental.

A entrevista semi-estruturada foi utilizada como forma de complementar as informações documentais, permitindo a triangulação de dados, assim, deixando a pesquisa mais consistente. Esse procedimento de coleta de dados é indicado por Manzini (2003) para a obtenção de informações sobre opiniões, concepções, expectativas, percepções sobre objetos ou fatos, ou ainda para complementar informações sobre fatos ocorridos que não puderam ser observados pelo pesquisador, como acontecimentos históricos ou em pesquisa sobre história de vida. Esse autor alerta para o fato de que as informações coletadas são versões sobre fatos ou acontecimentos e por isso não podem ser consideradas como fidedignos ou como única versão a ser considerada.

Esse tipo de entrevista foi escolhido por permitir uma maior flexibilidade das respostas e das perguntas, no entanto, para o desenvolvimento desse instrumento de pesquisa a definição de critérios para a seleção dos sujeitos que compõem o universo de investigação é algo primordial, pois “interfere diretamente na qualidade das informações a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado” (DUARTE, 2002, p. 141). Portanto, os sujeitos escolhidos para contribuir para esse estudo são os gestores locais e equipe elaboradora do PAR dos municípios selecionados para estudo.

Como critério de escolha dos municípios considerou-se as exigências da pesquisa nacional, que são: um município acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal, que é Ponta Porã, e um município com mais de 100 mil habitantes e com mudança no governo municipal, no caso Dourados. Em ambos os casos os municípios contemplados possuem Ideb inferior a 4,2 nas séries finais.

Como fontes ricas de dados na atualidade, os meios eletrônicos foram amplamente utilizados, sendo que a maioria das fontes literárias e documentais que embasaram este estudo está disponibilizada em sítios governamentais e não-governamentais, podendo citar, no que

diz respeito às revistas: “Em Aberto”; “Educação & Sociedade”; “Revista Brasileira de Educação”; “Gestão em Rede”; “Cadernos de Pesquisa”; e “Caderno Cedes”. Também são importantes referências os textos disponibilizados nos sítios das reuniões anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação – ANPED e nos encontros da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE.

Os sítios do Ministério da Educação – MEC, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP; do Movimento Todos Pela Educação e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE foram fontes primordiais de dados para a coleta documental; em especial a página eletrônica do MEC, pois lá se encontram os Planos de Ações Articuladas de cada município do Brasil, essenciais para esta investigação.

CAPÍTULO I

O PAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DOS ANOS 2000

Este primeiro capítulo tem por principal objetivo compreender o contexto social e político que possibilitou a criação do PAR, o qual veio a se constituir em um dos mais importantes instrumentos de planejamento educacional nos estados e municípios brasileiros, destacando-se assim como elemento central na gestão da educação pública contemporânea e, dessa forma, como um aspecto relevante a ser considerado ao tratar da temática da qualidade da educação.

Sessenta e nove anos depois da primeira manifestação da necessidade de um planejamento para a educação, com os Pioneiros da Educação Nova, em 1932, houve grandes modificações no contexto nacional e mundial. O Brasil, após sair de vários anos de ditadura militar, tenta se reerguer democraticamente no final da década de 1980; o fenômeno da Globalização se instalou no contexto mundial, provocando várias mudanças de caráter econômico, social e tecnológico; se transformado, assim, em um mundo altamente desigual e estratificado. A educação, neste contexto, se tornou uma preocupação mundial, mas mesmo assim, ela não conseguiu e ainda não consegue fazer uso de todo o seu potencial para tornar o mundo um lugar mais pacífico e menos desigual (CAPANEMA, 2004). Assim determinava o compromisso do Marco de Ação de Dakar Educação Para Todos no ano 2000:

A educação enquanto um direito humano fundamental é a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre países e, portanto, um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI. Não se pode mais postergar esforços para atingir as metas de EPT. As necessidades básicas da aprendizagem podem e devem ser alcançadas com urgência. (UNESCO, 2000, p. 1)

Essa conferência realizou-se com intuito de avaliar os avanços e atrasos com relação ao cumprimento das metas da Declaração Mundial de Educação Para Todos, assinada em Jomtien na Tailândia em 1990 por parte dos países participantes. O documento oriundo desse evento (UNESCO, 2000) revela que as metas estabelecidas em Jomtien estão caminhando a passos lentos, houve consideráveis avanços no sentido de diminuir a estratificação social e dar maior qualidade a educação, mas não o suficiente.

Após 10 anos da Cúpula em Jomtien, 993 milhões de crianças e adultos estão em condições de analfabetismo e sem acesso a escolas em todos os países do grupo, sem deixar de mencionar a discriminação de gênero que causa a exclusão da escola. O texto que embasou o novo compromisso em Dakar é claro quando menciona que “sem um progresso acelerado na direção de uma educação para todos, as metas nacionais e internacionais acordadas para a redução da pobreza não serão alcançadas e serão ampliadas as desigualdades entre nações e dentro das sociedade” (UNESCO, 2000, p. 1).

É no contexto resumidamente descrito acima que se inicia o século XXI, década foco deste estudo. A escola encontra-se no centro de atenções da comunidade nacional e internacional. Tanto a sociedade civil brasileira como as agências internacionais de financiamento, reconhecem na educação um valor estratégico para o desenvolvimento de qualquer país, assim como dá condição importante para a qualidade de vida das pessoas.

Mas para que a educação surta o efeito esperado tanto pela sociedade como pelas agências é necessário a eliminação ou, pelo menos, a minimização de problemas que a escola tem enfrentado diariamente; muitas vezes são problemas próprios da escola, porém há também as dificuldades e empecilhos que vêm de fora e adentram seus portões cotidianamente. Geralmente estes últimos são problemas sociais como a fome, a violência e as drogas que impedem o processo de ensino-aprendizagem e coloca em risco o verdadeiro sentido da educação que é formar cidadãos críticos e aptos a participar ativamente de sua sociedade.

No entanto, é perceptível que o mais notável problema educacional ainda é a discrepância no que se refere à qualidade e à quantidade; o termo “ainda” é utilizado pelo fato desta ser uma dificuldade presente no campo educacional durante as últimas três décadas – 1970, 1980 e 1990, quando de início a preocupação se deu em expandir as vagas e dar acesso a todos à escola sem grandes preocupações sobre a qualidade do ensino ofertado, ou mesmo

Ao se ampliar o acesso, visibiliza-se outra exclusão, a que se produz no interior do sistema escolar. Passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola. Os alunos chegavam ao sistema de ensino, lá permanecendo alguns anos, mas não concluíam qualquer etapa do seu

processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações seguidas de abandono. (OLIVEIRA, 2007, p. 671)

Nos tempos atuais em que a exclusão por falta de escolas e por reprovações dá lugar a exclusão pelo não aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente, cabe refletir sobre este quadro, e sobre qual a qualidade do ensino destes alunos, nos remetendo mais uma vez à questão da qualidade da educação.

Leva-se em consideração, nesse estudo, que, ao analisar a educação, deve-se atentar para o fato dela estar inserida em um contexto muito mais amplo, não se restringindo somente à escola; ela é alvo de determinações vindas de várias dimensões como das políticas públicas do Estado, das mais diversas organizações sociais e de organismos multilaterais que representam os interesses do capital.

Assim, compreendendo as políticas educacionais como políticas públicas de corte social, inicia-se esse capítulo pela abordagem de tal concepção, passando em seguida a análise da política educacional, com fins de destacar o papel que a gestão via planejamento educacional tem assumido no contexto das políticas educacionais contemporâneas.

1.1. As políticas sociais no âmbito das políticas públicas

De maneira geral, as políticas sociais são originárias dos movimentos populares do século XIX, com vistas a se ocupar dos conflitos surgidos entre o capital e o trabalho. Elas são políticas de ação que possuem perfil, funções e objetivos próprios que produzem impactos no contexto em que atuam, por isso têm fortes traços empíricos. Mas a política social também é fruto de decisões tomadas nas arenas conflituosas de poder e, dessa forma, não pode ser vista como algo fragmentado, ou seja, em sua criação e implementação deve-se considerar todo o contexto em seus mais variados aspectos. Considera-se também que as políticas sociais não se desenvolvem de forma homogênea em todos os países, da mesma forma em que não estão livres de descontinuidades e retrocessos (PEREIRA, 2009).

A política social se configura como uma dimensão das políticas públicas voltada para as necessidades sociais e para os direitos dos cidadãos; a educação, como direito e objeto da política social, está no âmbito das políticas públicas com o papel principal de emancipação social (CAMINI, 2001).

Por políticas públicas, destacam-se as abordagens de autores como Palumbo (1989), Azevedo (2001); Draibe (2001); Viana (1996) e Souza (2006). Estes entendem políticas

públicas como ações voltadas para o coletivo, com vistas a resolver problemas de ordem pública, o que significa que estão direcionadas para objetos de direitos sociais reconhecidos constitucionalmente. Suas principais características são a contextualização e a compreensão de várias dimensões distintas como a economia, o social e a antropologia; ela é projetiva na medida em que projeta ações futuras; é sempre voltada para a resolução de um problema específico e não geral; é resultado ou efeito de determinadas condições e é também uma ação coerente com a decisão.

No Brasil, as questões de ordem social passam a ter maior ênfase após um longo período de ditadura militar, passado de 1964 a 1985. A década de 1980 é marcada pelo início de uma tentativa de redemocratização do país em que a sociedade passa a almejar e clamar por justiça, igualdade e pela instituição e efetivação dos direitos proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Constituição Federal de 1988 é o grande marco desse período e de toda a história das legislações do Brasil por trazer os direitos sociais refletidos em seu texto. Logo no início da Carta Constitucional o artigo 6º explicita que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Ao incluir a educação como um direito social, ela passa a ser olhada pelas políticas e práticas sociais.

Diante do ideal sócio-econômico neoliberal em que as ações governamentais estão se apoiando, parece até contraditório dar ênfase às políticas sociais e ao fator público. Pereira (2009, p. 163) ressalta que se fala tanto em social num contexto em que este é ideológico e recorre-se tanto a esse tipo de política em um momento em que sua “função de concretizar direitos sociais pareça insustentável”.

Viana (1996) também disserta sobre a insatisfação e os insucessos das políticas públicas atuais, e defende que essa negatividade está na relação entre formuladores, implementadores e público-alvo das ações políticas, uma vez que os problemas cruciais da formulação e implementação dessas políticas está “nos diferentes níveis de conhecimento e significado de formuladores e implementadores” (p. 13) com relação ao público a ser atingido.

Dessa maneira, pode-se afirmar que o desempenho das políticas públicas depende da sua formulação e implementação, das agências que possivelmente podem ser implementadoras, do desenho e regras que regem suas decisões, das condições políticas, econômicas e sociais, e da forma de execução das atividades (SOUZA, 2006; VIANA, 1996).

Para o melhor entendimento desse processo é preciso passar por caminhos multidisciplinares como as Ciências Sociais, as Ciências Políticas e a Educação. Nesse sentido, Souza (2006) explicita que

[...] a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares. [...] As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria das políticas públicas precisa também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade (p. 25).

Palumbo (1989) explicita que as políticas públicas têm impacto extensivo na vida da sociedade, desde o momento em que as pessoas acordam de manhã até a hora de ir dormir a noite; desde o início até o final de suas vidas, os sujeitos são afetados no que fazem e até mesmo no que são. Geralmente as ações governamentais, que se configuram como políticas públicas, são realizadas em resposta a conflitos e problemas que requerem decisões e atitudes que atinjam a coletividade e que possuam como principal objetivo melhorar a qualidade de vida da população, podendo ser direcionados para a saúde, a segurança ou para a educação.

Voltando para as políticas sociais como dimensão das políticas públicas, dada à inércia estatal em concretizá-las, a sociedade deve ser interventora exigindo-as, uma vez que a pressão social é elemento fundamental para que o sistema educativo dê respostas mais concretas às necessidades dos cidadãos, e no que tange a educação, não se pode haver melhorias significativas no ensino sem a participação efetiva dos sujeitos sociais.

No mesmo sentido, Soares (2005) afirma que as políticas que de fato irão mudar o atual cenário da qualidade do ensino brasileiro devem incluir ações de todos os setores envolvidos, pois a solução não virá apenas com políticas governamentais externas às escolas, mas com o esforço das várias dimensões sociais.

A questão da participação social como caminho rumo às melhorias da educação também é contemplada por Demo (2006), como a melhor expressão da qualidade capaz de promover o sujeito histórico, crítico, criativo e de tornar mais “acessível o desafio de impor aos processos educativos a qualidade desejável” (p. 67) ao contexto que será inserido e praticado.

Entretanto, essa forma de participação da sociedade deve ser apreendida com certa preocupação. De antemão, é necessário o entendimento e a distinção entre o assistencialismo e os direitos a serem concretizados pelo Estado, pois a prática do assistencialismo sempre se remete a incapacidade governamental em cumprir com seus deveres; se por um lado, quando ela ocorre é porque o Estado está em falta; por outro, é perante a atuação assistencial que

ocorre a acomodação do governo. Esse quadro é perceptível quando direcionado ao social e até diretamente à educação.

O Brasil contempla um amplo número de organizações não-governamentais que assistem às populações mais carentes, com auxílios que vão desde alimentação e moradia mais dignas à educação escolar, à prática de esportes, e à formação artística e profissional. São assistências que se traduzem em direitos de todos os cidadãos, muitos deles previstos na Constituição Federal vigente e na Declaração Universal dos Direitos Humanos e que o Estado tem por dever oferecê-los a sociedade.

Não é intenção desse estudo se aprofundar no tema assistencialismo, portanto, somente se faz necessário destacar que o país ainda possui, e possuirá por muitos anos, uma grande marca da exclusão e da desigualdade social que inviabilizam ações que buscam reverter esse quadro totalmente, se configurando, então, como um desafio a ser conquistado a passos lentos.

A ênfase em políticas de cunho assistencialista põe em risco conquistas sociais que não devem ser desprezadas. A despeito da importância dos programas de transferência de renda, sobretudo como complemento de uma política social inclusiva, é necessário reforçar a centralidade dos programas universais e da manutenção e extensão das políticas inclusivas no âmbito da saúde, da previdência, da assistência, do trabalho, da Reforma Agrária, entre outras (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 123).

Ao tratar de direitos sociais no contexto de um sistema econômico capitalista neoliberal, tem-se por frente um grande impasse, uma vez que esse sistema tem por base de sustentação a exploração do trabalho alheio, a divisão da sociedade em classes, entre outras características anti-sociais que dificultam a implementação de políticas direcionadas à efetivação dos direitos dos cidadãos. Nesse contexto, é comum a prática de ajuda humanitária de países para com países ou de organizações não governamentais que buscam ajudar populações destruídas pelas guerras, por doenças, pela miséria e tantos outros problemas que assolam pessoas do mundo todo e que as políticas que aí estão não dão conta de reverter.

É por motivos como esses que o assunto ganha uma especial urgência diante das convergências problemáticas de desigualdades sociais, exclusões, novas clivagens e diferenciações produzidas pela reestruturação produtiva que desafiam a agenda clássica de universalização de direitos, e os efeitos do atual dismantelamento dos sempre precários serviços públicos, principalmente, brasileiros (TELLES, 1999).

Outro ponto a ser analisado atualmente, frente aos insucessos das políticas sociais, é a focalização em detrimento da universalização de oportunidades a todos. Como característica

do neoliberalismo, a focalização diz respeito a direcionar as ações políticas somente a alguns grupos deixando outros de fora, geralmente os grupos escolhidos são os considerados de risco, porém isso não quer dizer que os outros grupos não tenham problemas sociais ou necessidades que precisam ser olhadas pelo Estado.

Segundo Theodoro e Delgado (2003) a política de focalização consolida e engessa a desigualdade, causando o abandono do projeto de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social. Nesse sentido, antes de ser um instrumento de transformação social, a política social teria a função da chamada “gestão da pobreza e da miséria”; esse é mais um atributo gerado por um mercado pouco regulado e produtor de desigualdades crescentes. Ou ainda, como salienta Saraiva (2004)

[...] as políticas focalizadas seriam basicamente compensatórias. Ou seja, seriam desenhadas apenas para amenizar a situação de determinados indivíduos ou, então, as externalidades negativas de determinada política pública. Desse modo, ao não abarcarem setores mais amplos da população, elas não reverteriam efetivamente o quadro de exclusão social (p. 92).

Diante do exposto, ficam claras as tentativas de fuga do Estado com relação a seus deveres para com os direitos sociais, no entanto, ao se declarar na Constituição Federal de 1988 como um Estado Democrático de Direito e vincular todo o poder ao povo, o Brasil abre um grande caminho para a reivindicação popular. E levando em consideração que os ditames neoliberais não afetam todos os contextos da mesma forma (BALL, 2001), é possível desvios e construção de processos que andem em direção contrária, em um caminho de firmamento dos direitos, tal como consta na Carta Constitucional.

1.1.1. Conceituando política educacional no âmbito das políticas atuais

Por ser a educação um construto histórico e cultural, a formulação de políticas educacionais começa por um olhar de mundo, do contexto das mudanças, na busca de caminhos que “certamente são provisórios e experimentais, mas seguem um roteiro intencional” (CAPANEMA, 2004, p. 40). Sendo assim, as mudanças no âmbito das políticas e da gestão da educação nos últimos anos derivam das transformações ocorridas no mundo do trabalho, na organização do processo produtivo, no padrão de sociabilidade e nas relações sociais (FERREIRA e AGUIAR, 2008).

As políticas educacionais contemporâneas são delineadas a partir do final da década de 1980, quando o país avança no sentido de redemocratização, mediante a mobilização por direitos sociais dos mais diversos movimentos sociais, da sociedade política e da comunidade intelectual. A partir deste ponto, a relação que envolve Estado, governo e educação passa a ser indissociável, uma vez que a educação é um direito social, e o Estado e os governantes são responsáveis diretos por garantir a efetividade de tal direito¹ conforme reza a Constituição Federal de 1988 – CF/88.

Todos os avanços ocorridos na educação escolar no Brasil são frutos de lutas que ao longo dos anos foram conduzidas por uma concepção democrática da sociedade, em que se postula a igualdade de oportunidades e a igualdade de condições sociais. No entanto, tal clamor só viu resultados após o período do regime militar, quando o país inicia sua redemocratização (CURY, 2002) e no momento em que a CF/88 concede amplos direitos à educação, o que confirma e amplia o interesse social por ela (VIEIRA, 2001).

A instituição da Carta Magna em 1988 se configurou como um grande marco para o estabelecimento da democracia no país, haja vista que é nessa Constituição que o Brasil se apresenta como um “Estado Democrático de Direito”. A partir deste momento, o país passa a seguir um regime político baseado nos princípios sociais da soberania popular e da distribuição equitativa do poder, sempre norteado pela Lei maior do país, a CF/88, que.

[...] determina a vida social, política e jurídica do Brasil, organizando o Estado. Ao ordenar a sociedade e o Estado, a Constituição também dispõe sobre a educação e sobre a forma de concretizá-la.

Assim, quando se buscam as bases do Direito Educacional, o ponto de partida deve estar na Constituição, naqueles princípios abrangentes, capazes de multiplicarem-se em muitos direitos, em muitas garantias e muitos deveres. (VIEIRA, 2001, p. 7)

Sendo a educação um direito social e também um direito fundamental do ser humano, vem exigir “uma posição ativa do Estado no que se refere à proteção de direitos, pois o que se pretende é criar, por parte dos Poderes Públicos, condições concretas de vida digna” (DUARTE, 2004, p. 114) a todos os cidadãos, sem nenhuma distinção, mesmo que no contexto da constituição de um Estado Social, que incorpora um extenso rol de direitos sociais como o Brasil, apresente-se como grande desafio a contenção de abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de realizar prestações positivas. Estas prestações são as políticas públicas, objeto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente (DUARTE, 2004).

¹ Segundo o Art. 205 da Constituição Federal de 1988

Desta maneira, “a dimensão social do direito somente se realiza por meio da exigibilidade de políticas públicas, o que envolve interesses que transcendem a esfera do indivíduo singularmente considerado” (DUARTE, 2004, p. 117), pois atualmente, as políticas brasileiras necessitam ser compreendidas como produto de um nexo de influências e interdependências que resultam numa combinação de lógicas globais, distantes e locais (BALL, 2001), ou seja, as políticas nacionais passam por múltiplas elaborações, sofrem diversos mandos, até chegarem a um produto final e mesmo assim ainda é

[...] 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 (BALL, 2001, p. 102).

Compreende-se também que, o início da formulação das políticas muitas vezes está para além do Estado Nacional, na coletividade social ou no contexto internacional, uma vez que, no mundo contemporâneo, o Estado apresenta uma redefinição de papel, mantendo sua importância, mas alternando “a forma como participa nos processos da política mundial [...] [com] uma natureza diferente, menos impositiva, o que implica a interpretação de que estaríamos diante de uma mudança sistêmica fundamental” (ROSENAU, 2000, p. 40). Assim, o Estado nacional passa a compor um cenário global, com parte de sua soberania transferida para coletividades subnacionais e, dessa forma, minimizando sua centralidade, responsabilidade e visibilidades sociais (AFONSO, 2003).

Esta minimização do poder do Estado nacional decorre dos fenômenos intitulados neoliberalismo e globalização. Rosenau (2000) caracteriza o contexto atual, no qual os poderes ideológicos destes dois fenômenos predominam, como um momento em que as hegemonias declinam, que as fronteiras desaparecem, quando nas cidades de todo o mundo as praças estão repletas de cidadãos que desafiam as autoridades, quando as alianças militares perdem sua viabilidade.

Trata-se de uma ruptura de fronteiras pela qual organismos multilaterais e organizações mundiais influenciam de várias maneiras os contextos dos países que os dão abertura, implicando, segundo Carnoy (2003), em uma verdadeira revolução na organização do trabalho, na produção de bens e serviços, nas relações internacionais e na cultura local. Deve-se deixar claro que esta abertura é concedida em troca de ajuda técnica principalmente financeira, e também, por uma integração nacional aos critérios e valores do mundo globalizado. Há aqui um alinhamento entre a concepção de Estado e de políticas sociais e os ideais neoliberais.

Na educação brasileira essa influência é visível a partir de autores como Fonseca e Oliveira (2007) e Lenhart (1998), que analisam o fato de que os organismos internacionais e as agências financiadoras estão decidindo sistematicamente o conteúdo que vem sendo ensinado nas instituições escolares dos países membros, cogitando-se até mesmo a possibilidade da instituição de um currículo mundialmente comum² a ser seguido.

A agenda internacional para a educação também pode ser evidenciada por meio do crescente processo de monitoramento da educação por meio das avaliações em larga escala. Um exemplo comum e próximo à realidade brasileira é o PISA³, programa desenvolvido e coordenado internacionalmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país participante da organização há uma coordenação nacional. No Brasil, o PISA é coordenado pelo Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. (INEP, 2009).

O Brasil parece compartilhar da visão da OCDE quando incorpora a avaliação em larga escala como um dos eixos de sua política educacional. Para Charlot (2007), a OCDE se configura hoje como o centro do pensamento neoliberal no que se relaciona à educação,

[...] é o reservatório para ideias. Saíram da OCDE a “reforma da matemática moderna”, a ideia e a própria expressão de “qualidade da educação”, a ideia de “economia do saber”, a de “formação ao longo de toda a vida”. [...] Não é de admirar-se disso quando se sabe que foi explicitamente criada para promover a economia de mercado. (p. 133)

Outra questão a ser ressaltada sobre as influências internacionais é o fato de que, no Brasil, a cada dia cresce mais a rede de instituições de ensino privadas com fins lucrativos, ou seja, em nosso país já existe “um verdadeiro mercado da educação” (CHARLOT, 2007, p. 132) que fica mais visível no ensino superior, aonde a regularização do fluxo no ensino fundamental e o crescimento progressivo do ensino médio vem contribuindo para o aumento da compra da educação. Tanto na educação básica quanto no ensino superior, é visível a tendência a internacionalização do ensino na medida em que grandes redes de escolas privadas do país selam parcerias com empresas internacionais de consultorias (OLIVEIRA, 2009).

[...] cuja faceta mais importante refere-se à penetração do capital financeiro na educação e a conseqüente internacionalização da oferta educacional. [...]

² Sobre currículo mundialmente comum, ver LENHART, V. Educação numa sociedade mundial: globalização como desafio à pedagogia. Educação & Realidade. Jan/jun. 1998.

³ O Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA é um programa internacional de avaliação comparada, cuja principal finalidade é produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho de alunos na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. (INEP, 2009.)

Estas se dedicam a atividades diversas como elaboração de planos estratégicos, reengenharia institucional, elaboração de projetos de curso, programas de autoavaliação, marketing institucional, desenvolvimento de sistemas próprios de crédito educativo etc (p. 742).

Esta abordagem mercadológica da educação é uma tendência totalmente apoiada por uma das maiores agências financiadoras do mundo, o Banco Mundial. No cenário internacional, o banco tem por missão combater a pobreza do mundo utilizando como meio principal a educação, mas para tanto ela deve ter qualidade; o que para a agência é um desafio vindo a afirmar que a privatização da educação é necessária, pois nunca haverá dinheiro público o suficiente para dar qualidade efetiva à educação do mundo, o que torna o Banco Mundial um defensor e impulsionador da privatização (CHARLOT, 2007).

Atuando também como uma das principais agências orientadoras e fomentadoras das reformas educativas de cunho gerencialista, o Banco Mundial interfere as políticas dos países em desenvolvimento, na medida em que o financiamento a esses países é condicionado à incorporação de suas prioridades nas políticas e programas desenvolvidos em nível local (SCAFF, 2000). A receptividade do Ministério da Educação à cooperação técnica desse banco vem desde o início dos anos de 1970, e deve-se, segundo Fonseca (2003), à expectativa quanto à sua capacidade de correção de problemas educacionais e aporte de recursos financeiros para projetos focalizados.

Como principal organismo que coloca a educação no centro das discussões mundiais está a UNESCO⁴, criada no ano de 1945 como agência da Organização das Nações Unidas – ONU, com o intuito de orientar as políticas educacionais de acordo com os ditames internacionais. A questão da qualidade do ensino vem sendo o foco dessa entidade e também utilizada como sinônimo de respeito aos direitos, relevância, pertinência, equidade, eficiência e eficácia (UNESCO, 2007). No âmbito da organização, há a ciência de que os repasses financeiros comuns na região da América Latina não condizem com a diversidade de situações que a educação enfrenta para garantir aprendizagens equiparáveis para todos e também conclui que a realização de uma educação de qualidade ainda é um desafio.

A Unesco há muito tempo vem ressaltando a necessidade de cada país instituir uma educação mínima, porém suficiente à formação crítica e reflexiva de seus cidadãos. Trata a questão do acesso à escolaridade como o primeiro passo para o direito a educação; no entanto, seu pleno exercício exige que seja de qualidade para que promova o desenvolvimento das

⁴ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

múltiplas potencialidades de cada pessoa com aprendizagens contextualizadas e pertinentes às necessidades e características de cada sujeito (UNESCO, 2007).

Este organismo da ONU defende que a educação deve contribuir para o desenvolvimento de cada indivíduo, no intuito de que todos criem seus talentos e potencialidades, necessários a sua própria realização pessoal. Contudo, ao enfatizar o indivíduo e sua formação individual, ela responsabiliza os sujeitos sociais pelo seu sucesso ou fracasso, bem como, pelos seus problemas (SCAFF, 2000). Ou seja, as oportunidades estão colocadas e acessíveis a todos, os que não conseguem uma formação necessária para sua sobrevivência é porque não se esforçou o suficiente para consegui-la.

Em suma, o Banco Mundial, as agências da ONU, como a UNESCO, e mais recentemente a OCDE, voltam suas atenções para as questões sociais, mas sem abandonar sua preocupação com as questões econômicas, tentando unir estes dois aspectos, buscando dar “sustentação às políticas voltadas para o ajuste econômico e social dos países em desenvolvimento de maneira que este possa ser realizado com o mínimo de conflito possível” (SCAFF, 2000, p. 54).

As intervenções externas são uma característica própria do Neoliberalismo presente em nosso país. Para esse modelo, o Estado deve ser mínimo; não pode estar na economia nem no social com a justificativa de que estas dimensões aumentariam os gastos do poder público; dessa maneira, compete somente ao Estado, segundo Azevedo (2001), legislar e dar maior liberdade à economia e ao social. A política educacional, assim como todas as políticas públicas, também é colocada em xeque: só será bem sucedida se seguir os ditames do mercado. No caso brasileiro, é visível a permanência da intervenção estatal no social, mas é evidente também

[...] a ampliação das desigualdades sociais nas últimas décadas advindas não só das mudanças nas relações de trabalho, como também da implantação das políticas neoliberais, cujas privatizações contribuem para aumentar o índice de desemprego e os cortes nos gastos sociais, os quais embora não tenham atingido todas as áreas, reforçam o crescimento da pobreza e da exclusão social. (SCAFF, 2000. p. 48)

Nesse contexto, o conceito que vem guiando as ações educacionais, incluindo a gestão, é a qualidade da educação. Esta é considerada como um construto histórico e social, que muda de acordo com as necessidades ditadas pelo momento em questão, ou mesmo, é “definida como reflexo de uma concepção de mundo e de sociedade, retratada na busca da formação de um tipo de individuo que seja compatível com aquela concepção” (BORDIGNOM e GRACINDO, 2008, p. 155).

Portanto, é o conceito de ensino de qualidade que fundamenta o saber e o fazer educacional, e que vem fundamentando as pautas de discussões educacionais, tanto em âmbito nacional como internacional, neste início de século.

Mais particularmente a primeira década do século XXI é marcada por fortes discussões sobre o que é qualidade educacional? De que qualidade a educação precisa? Ou mesmo, o que a educação necessita ter para que tenha qualidade? Na tentativa de responder essas perguntas, o Brasil vem lutando para cumprir com o compromisso do “Movimento Educação Para Todos” e simultaneamente com as metas do Plano Nacional de Educação – 2001/2011 – PNE-2001/2011.

A fim de situar as políticas educacionais que orientam as ações públicas neste início de século, destacam-se a LDB 9394/96, o PNE – 2001/2011 e o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Esses três instrumentos. Somados à Constituição Federal de 1988, são consensuais quanto a se primar por uma educação com igualdade de acesso a todos, que tenha qualidade e uma gestão que seja democrática. Dessa maneira, todas as políticas educacionais devem inserir em seu contexto esses princípios que são, de forma geral, norteadores de toda prática educativa responsável e comprometida com formação de seus alunos.

Embora a legislação atual tenha se empenhado em garantir uma gama de direitos voltados para a elevação da qualidade da educação no país, poucos tem sido efetivamente concretizados (VIEIRA, 2001, p. 10), seja no campo da prática, seja no âmbito da regulamentação. Os índices de analfabetismo e de evasão escolar são claros exemplos dessas limitações, pois embora os dados revelem certos avanços em relação aos índices da década anterior, ainda são insuficientes e não compatíveis com o nível de desenvolvimento econômico do País.

Dados do IBGE⁵ demonstram que houve aumento da média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais de idade. Este aumento foi de 5,9 em 1998 para 7,4, em 2008. Em relação ao acesso ao ensino fundamental, a PNAD 2008 mostra que 97,9%, praticamente o universo das crianças brasileiras de 7 a 14 anos de idade, estava frequentando escola, revelando um crescimento em relação a 1998, quando o percentual era de 94,7%. (IBGE, 2009)

No entanto, o número do analfabetismo ainda é alarmante, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2008 (IBGE, 2009) revelam que 14,247 milhões de

⁵ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-2008/IBGE/Síntese dos indicadores sociais de 2009)

pessoas de 15 anos de idade ou mais estão sendo excluídas do direito à educação; o que demonstra a fragilidade da atuação do Estado em prover tal garantia.

No que diz respeito à média de anos de estudo da população por região vemos maior incongruência entre as regiões Sudeste e Nordeste. Enquanto na primeira região a média, no ano de 2008, era de 8,1; no nordeste, foi de 6,2. Portanto, pode-se presumir, através de poucos dados obtidos, que o sistema educacional está oferecendo menos para quem tem menos (CARREIRA; PINTO, 2007) e que a educação brasileira ainda tem um grande caminho pela frente para melhorar seus dados estatísticos, no sentido de expandir o direito a educação a todos.

Nesse cenário, pode-se observar que a qualidade da educação básica vem sendo questionada. O próprio ensino fundamental, que por muito tempo foi à única etapa da educação básica obrigatória⁶, e por isso era tratado como prioridade com relação às demais etapas, ainda não foi capaz de superar os indicadores de reprovação e de abandono. É certo mencionar que apesar de todos os notáveis avanços já conquistados pela educação no caminho da democracia, da cultura política, do conceito e da prática da gestão educacional, é lamentável que as intenções previstas constitucionalmente ainda continuem a não ser realizadas plenamente. Azevedo (2001) justifica tais insucessos pelo fato da

Política educacional definida como *policy* – programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas na *politics* – política no sentido da dominação – e, portanto, no contexto das relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade [...]. (2001, p. 8)

Configurando-se, assim, como um espaço de difícil atuação, principalmente em um país que possui como característica própria frear as políticas em meio a sua implementação, fazendo com que cada mudança de governo represente um recomeçar do "zero", negando-se a história presente no sistema de ensino, na escola, na sala de aula e nos saberes do professor. O problema da descontinuidade está no eterno recomeçar, como se o passado pudesse ser anulado; e quando se recomeça partem de ações repetidas e constantes (COLLARES;

⁶ O Ensino Fundamental deixou de ser a única etapa obrigatória da educação básica com a Emenda nº 59 de 11 de novembro de 2009 que acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. (BRASIL, 2009b)

MOYSES; GERALDI, 1999). Assim, a descontinuidade se torna também uma grande explicação para os pontos negativos das implementações das políticas públicas.

Ao tratar das políticas educacionais atuais, não se pode deixar de apontar a gestão do ensino, pois se de um lado ela vem sendo considerada como o ápice das ações que demandam mais qualidade à educação, tendo o planejamento e a avaliação como seus principais alicerces, por outro, é tratada como o ponto ineficiente e crítico da educação.

1.2. O planejamento no âmbito das políticas educacionais

O planejamento é uma prática que possui marcos históricos no Brasil, tanto social e político quanto economicamente; e ao longo dos anos foi, e ainda é, uma forma de organizar e também de projetar ações e acontecimentos para um futuro próximo ou mesmo distante. Portanto, “pode-se caracterizar o planejamento como uma atividade humana presente no cotidiano de todos os indivíduos pelo qual estes estabelecem objetivos a serem atingidos e formulam estratégias de ação para alcançá-las.” (SCAFF, 2007a, p. 21)

Desde o início de sua utilização, no começo do século passado, o planejamento está ligado à ordem desenvolvimentista. Na verdade, a opção pela utilização da planificação tinha sempre por objetivo promover o desenvolvimento de certo local ou país. Mais especificamente, o planejamento fora implantado como instrumento do poder público em uma época conturbada, de pós-primeira guerra mundial e da crise de 1929, em que a sociedade mundial via-se diante de uma grande necessidade de se reerguer (IANNI, 1971).

A antiga União Soviética tornou-se a primeira nação a aplicar o planejamento como ferramenta de reconstrução, com ênfase para os Planos Quinquenais de Desenvolvimento da União Soviética; no entanto, para Horta (1982) esta aplicação se configurou como uma ideologia reestruturante do Estado Soviético. Seguindo a mesma direção, Ferreira (1998) vem afirmar que

Ao contrário do que pregavam os executores do plano, a industrialização soviética não seguiu um "planejamento racional" com base em um suposto "socialismo científico". Não houve propriamente um plano mas, sim, *vontade* de desenvolver, de investir e de expandir a economia a partir de um comando único e centralizado. O plano quinquenal, assim, foi uma sucessão de avanços e recuos, erros e acertos, formulações e reformulações. (FERREIRA, 1998, p. 4)

No Brasil, a cultura de planificação ocorreu com o intuito de elevar o país mais rapidamente à posição de nação moderna e poderosa. No entanto, sem grandes êxitos, uma

vez que para tanto é indispensável uma forte base política e administrativa e por essa limitação a evolução do planejamento foi lenta e por vezes sem sucesso. A desfragmentação, a desarticulação das políticas, bem como a descontinuidade das ações estatais podem justificar tal limitação; esses fatores fazem com que políticas públicas fundadas em planos não passem de previsões sem resultados. (HORTA, 1982; MENDES, 2000)

Seguindo a lógica global, as Agências de Cooperação Internacional tiveram um grande papel na implantação do planejamento no Brasil, tanto na área econômica quanto na área social, atingindo principalmente a educação. A recomendação desse instrumento é justificada por Scaff (2007b), pela fragilidade e deficiência que, segundo esses órgãos, perpassavam a administração educacional, sendo necessária a utilização do planejamento para a resolução dos problemas que a administração não dava conta de resolver.

A Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL é citada como uma das agências que influenciou a adoção do planejamento na América Latina

[...] como técnica de aceleração do desenvolvimento econômico. O enfoque administrativo trazido pela CEPAL considera o planejamento como instrumento de eficiência administrativa por meio da escolha dos melhores métodos para o alcance dos objetivos, racionalizando as ações do Estado. (SCAFF, 2007a, p. 24)

No ano de 1990, entre 26 e 30 de março, por iniciativa da UNESCO, é realizado o II Congresso Internacional de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Educacional, no México com a participação de aproximadamente 402 pessoas, entre elas, especialistas em planejamento educacional, organizações governamentais e não-governamentais, convocado pela UNESCO. O evento foi um marco histórico nos estudos internacionais sobre planejamento e gestão da educação.

O congresso tinha como objetivo, em particular, efetuar um balanço da evolução da planificação e gestão da educação, desde a Conferência Internacional sobre Planejamento da Educação, realizada em Paris, em 1968. Tinha por objetivo específico rever as atividades de planejamento e gestão, na medida em que não respondiam à crise que se instalou nos sistemas educacionais latino-americanos. (FERNANDES, 2006, p. 01)

Ao Banco Mundial coube enfatizar a utilização dos planejamentos setorial e global, tornando-a condição exigida do Banco para a concessão e empréstimos a determinadas orientações para a reforma da educação. Deve-se destacar que, se até o início da década de 1990 as agências internacionais estabeleciam “condicionalidades” para a efetivação dos empréstimos de forma a induzir medidas “modernizadoras”, estas passam, a partir de então, a se constituir em evidentes opções políticas dos governos de cada país em concordar com a

subordinação às regras do capital internacional a fim de se obter o desenvolvimento nacional (SCAFF, 2007c, p. 07).

Em suma, como medida intervencionista do Estado, o ato de planejar vem, desde o início do século XX, sendo utilizado para fazer face a problemas como “proteger e estimular os setores econômicos já instalados na economia nacional; formalizar o mercado de fatores da produção; e, também controlar as relações sociais de produção” (IANNI, 1971, p. 44). Dentro da gestão educacional, o planejamento passou a ser objeto de intervenção estatal, bem como de regulação.

Historicamente, é verificada a preocupação com a criação de um planejamento educacional por volta da década de 1930 com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁷. O Manifesto circulou em âmbito nacional com a finalidade de oferecer diretrizes e ações para uma nova política de educação, tornando-se o marco inaugural de renovação educacional do país, clamando por uma educação a altura das necessidades modernas e do país, e pela importância de se ter um Plano Nacional de Educação que delineasse metas a fim de estabilizar as iniciativas de nossos governantes a respeito das diferentes etapas e modalidades de ensino no Brasil.

Este movimento também já lutava contra um grande problema educacional que ainda está presente neste início do século XXI, a inserção de aspectos filosóficos e científicos no setor educacional bem como na resolução dos problemas deste. Segundo o Manifesto, se o ator escolar possui

[...] essa cultura geral, que lhe permite organizar uma doutrina de vida e ampliar o seu horizonte mental, poderá ver o problema educacional em conjunto, de um ponto de vista mais largo, para subordinar o problema pedagógico ou dos métodos ao problema filosófico ou dos fins da educação; se tem um espírito científico, empregará os métodos comuns a todo gênero de investigação científica, podendo recorrer a técnicas mais ou menos elaboradas e dominar a situação, realizando experiências e medindo os resultados de toda e qualquer modificação nos processos e nas técnicas, que se desenvolveram sob o impulso dos trabalhos científicos na administração dos serviços escolares. (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA, 1932, p. 2)

Entendendo então que, assim como a racionalidade científica pode ser utilizada na área do conhecimento de exatas, também o pode ser no campo da educação. Para além dessa característica, a visão de plano, contida no Manifesto, era de organização e administração do

⁷ O Manifesto se refere a um documento escrito por 26 educadores, em 1932, com o título “A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo”. Redigido por Fernando de Azevedo e assinado por intelectuais, como Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles.

sistema educacional. Para Saviani (1998), era uma visão próxima a de um sistema de educação, isto é, “a organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou [...] num determinado país” (1998, p. 75).

Segundo Zainko (2000), com golpe militar em 1964, a utilização de planejamentos teve continuidade, mas desta vez firme em uma linha tecnocrática e com grande ênfase na racionalidade, produtividade e eficiência, e assim se apresentou o Plano de Ações Econômica do Governo – 1964/1966; os Planos Nacional de Desenvolvimento I, II, e II; e os dois setoriais da área da educação – de 1972/1974 e 1974/1979 – do período militar. Estes garantiam o caráter centralizador e uma forma explícita de gestão presente em toda a evolução do planejamento brasileiro, principalmente na educação.

Elaborado nos últimos anos do governo militar, o III plano setorial da educação (1980 a 1985) introduz a ideia de planejamento participativo, uma vez que os técnicos passaram a crer que o grande motivo do insucesso dos planos anteriores seria a ausência da participação da comunidade nas decisões. Essa crença seria, talvez, uma grande estratégia política da época, pois uma vez que a população passa a acreditar em sua participação ela vai fazer com que o plano tenha sucesso o implementando.

O pós-ditadura levou o governo Sarney a orientar a elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, onde a questão educacional foi tratada como uma das prioridades sociais. (ZAINKO, 2000)

E assim, ao longo dos anos, o planejamento vem se firmando como um dos maiores instrumentos utilizados pela gestão como meio de concretizar suas ações, principalmente na área da educação. No entanto, é correto refletir sobre a trajetória dos planos de educação colocados em prática pelos governos, voltando-se para a eficácia do planejamento como instrumento de formulação de políticas pública; principalmente porque, um plano de educação compromissado com a transformação real de seu contexto deveria ter como principal objetivo promover

[...] uma reforma integral da organização e dos métodos de toda a educação nacional, dentro do mesmo espírito que substitui o conceito estático de ensino por um conceito dinâmico, fazendo um apelo, dos Jardins de Infância à Universidade, não à receptividade, mas à atividade criadora do aluno (HORTA, 1982, p. 20).

No entanto, para que o planejamento ocorra da forma descrita acima, deve haver a preocupação em não repetir as antigas ações, não permitindo que a elaboração e

implementação das políticas públicas que envolvam o processo de planejamento se separem transformando-o em um mero processo de se fazer planos (OLIVEIRA, 2006).

Como instrumento de intervenção educacional, o planejamento atinge a educação de três formas distintas, porém relacionadas diretamente, que são: o planejamento do sistema, o planejamento escolar e o planejamento do ensino. Nesse estudo será abordado o PAR que é um planejamento do sistema nacional, mas que está diretamente ligado ao município através de sua formulação.

Se aproximando do contexto escolar, no âmbito municipal, o processo de planejamento ancora-se, segundo Bordignon (2009), em ações articuladas sinergicamente e orientadas pela intencionalidade política da melhoria da qualidade da educação dos municípios. Tais ações estão pautadas em responder a três perguntas principais para o ato de planejar: onde estamos? O que queremos? E o que fazer?

Ainda para o autor, se faz de grande importância que os municípios tenham planos municipais, pois a ausência destes pode acarretar em ações planejadas ao acaso por meio de improvisos, ou seja, “sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada governo” (BORDIGNON, 2009, p. 92). Ainda, é por meio do Plano Municipal de Educação que o município firma sua autonomia frente ao estado, pois somente as criações do sistema municipal e do conselho de educação não são suficientes para que ocorra essa autonomia, por não abrangerem as características locais e nem responderem as três questões apresentadas no parágrafo anterior.

Sendo assim, o ato de planificação tornou-se, ao longo dos anos, um instrumento de colaboração da gestão educacional não somente em vias municipais, mas também estadual e nacional.

O foco no âmbito municipal é de grande importância para a realização das metas e objetivos que estão sendo traçados pelas políticas atuais, pois é no município que a educação acontece na prática e que será justamente nele o ponto de partida para o levantamento de dados sobre a situação das prioridades local e para o embasamento dos Planos Municipais de Educação e também para os planos estaduais e nacional de educação.

Com relação ao nacional, o planejamento, como já fora ressaltado anteriormente, é mecanismo de intervenção estatal, e por isso segue uma lógica geral e por vezes superficial, cabendo às escolas e professores adequarem o que chega do nacional para o local; como técnica, o planejamento pode ser usado de diversas formas ou para atender a vários interesses e objetivos, como bem alerta Padilha (2005), tanto para mascarar a realidade como para impor

soluções que muitas vezes não são do interesse de todos, mas de alguns grupos ou algumas pessoas somente.

Dessa maneira, o grande desafio está em sua formulação, o planejamento deve ser feito por quem vai efetivá-lo em suas ações, ou seja, pelos sujeitos escolares, ou então, se continuará a aceitar a existência de uma suposta autonomia de planejar e da execução de tarefas pensadas por terceiros que desconhecem a realidade local, como vem ocorrendo com os planejamentos no formato estratégico. Cabe ressaltar que o PAR possui esse formato.

1.2.1. Breve retomada histórica do modelo de planejamento estratégico

A prática do planejamento no Brasil surgiu de uma combinação de condições que a transformou em um componente dinâmico do sistema político-administrativo e a partir de então passou a ser utilizado nos mais diversos setores da administração pública, bem como no âmbito educacional; deixando clara a compreensão de que o processo de planejamento está estreitamente vinculado às concepções de Estado e às práticas políticas.

Deve-se considerar também que o planejamento traz consigo o reflexo de uma determinada época, de forma a demonstrar o passado, explicar o porquê dos planos atuais e direcionar o futuro. Neste âmbito, a ação de planejar pode ser analisada como um instrumento político de ação do Estado e dos governos.

No que diz respeito ao Estado, este é interventor e o planejamento é visto como um instrumento desta intervenção na implementação de políticas (IANNI, 1971). Ou, como propõe Fernandes (2006), o planejamento é um componente de ação de governo, com a tarefa de fornecer orientações gerais e fundamentos técnicos necessários à tomada de decisões, contribuindo para a realização das transformações pretendidas.

O planejamento brasileiro que conhecemos e lidamos é o resultado da contribuição de inúmeros precursores que, no decorrer dos tempos, foram desenvolvendo e divulgando suas descobertas, estudos e práticas. Estas contribuições são da área administrativa e gerencial, cujas influências partiram das ideias de grandes pensadores e empreendedores como Taylor, Fayol, Ford, Weber e Mayo, que no século XX, com o surgimento da administração científica, ampliaram as discussões sobre questões que influenciaram diretamente o planejamento como ferramenta na busca por melhores resultados nas organizações. (BOFF, 2003)

No entanto, é com a percepção de que os planos criados já não resolviam os problemas ou não atendiam as necessidades dessa sociedade em crescente transformação, que no final da

década de 1970 e início da década de 1980, tem início a adoção de um novo tipo de planificação no Brasil que perdura até os dias atuais, o planejamento estratégico – PE.

O planejamento nos moldes estratégicos também tem grandes ligações com a administração e ao gerencialismo, no entanto, o conceito de estratégia tem sua origem, aproximadamente em 500 a.C. no contexto militar, sendo uma ação atribuída principalmente aos chefes de exército. Segundo Parente (2003, p. 28), com Maquiavel, a concepção de estratégia passou a ser “a arte da utilização da força para atingir os objetivos da política” (2003, p. 28) através de meios táticos.

Visando atingir objetivos em comparação ao contexto militar, o método estratégico é vinculado ao meio empresarial na segunda metade do século XX, uma vez que este vinha exigindo novas ações e táticas na busca de desenvolvimento e maior autonomia econômica. Sendo o planejamento uma ação que se originou neste ambiente, convém contextualizá-lo e até mesmo comparar suas características dentro da área de administração com as características da área educacional analisando seus pontos incomuns.

Para enfrentar os desafios e barreiras do mundo moderno, o homem sempre inventou maneiras de melhor utilizar os seus esforços. As organizações estão vivendo num ambiente de turbulência e constantes mutações, assim “precisam modificar as tentativas de erro e acerto para uma forma planejada de conduzir e encarar a realidade a fim de conseguir melhores resultados de suas ações” (BOFF, 2003, p. 22). Desta maneira, já são 50 anos que o PE vem sendo utilizado pelo mundo, e evoluindo de acordo com as necessidades e complexidades a serem enfrentadas.

Mais recentemente, com Chiavenato (1983), grande teórico da área da administração de empresas, o planejamento passa a ser visto como foco definidor de missões; formulador de objetivos, de forma que ao cumprimento destes, a missão esteja realizada; cabendo a ele também definir quais planos serão utilizados para o alcance dos objetivos; e daí então, programar as ações. Para tanto, o planejamento deve partir da situação atual, do presente para então buscar saber onde se pretende ou quais objetos são pretendidos.

E ainda, além de estabelecer meios e ações de longo prazo visando alcançar objetivos e metas que possuem como missão a organização, o planejamento nos moldes estratégicos possui conteúdos genéricos, sintéticos e abrangentes que abordam o contexto desejado em sua totalidade (CHIAVENATO, 1983; COLOMBO, 2004).

No âmbito da administração, o Planejamento Estratégico – PE – é iniciado com a formulação de objetivos organizacionais, tomando por base análises internas e externas do ambiente em questão. Internamente são observados os pontos fortes e fracos, os recursos

disponíveis, as habilidades e as competências presentes na empresa; externamente são vistas as condições, oportunidades, ameaças, desafios e restrições que podem vir a influenciar no âmbito da empresa (BOFF, 2003; CHIAVENATO, 1983; COLOMBO, 2004).

A partir deste diagnóstico, formulam-se alternativas estratégicas. A aplicação dessas alternativas é seguida por meio de avaliações dando ênfase aos resultados. De maneira geral, o PE é uma planificação que busca a otimização de recursos bem como a de resultados por meio de decisões estratégicas tomadas coletivamente e “direcionadas para a ampliação da competitividade da empresa, como condição para sua sobrevivência e desenvolvimento em um ambiente de rápidas e inesperadas mudanças” (PARENTE, 2003, p. 32).

Como pode se perceber, há neste processo muita proximidade com os planejamentos colocados em ação pelo Estado no contexto educacional, na medida em que também promove a formulação, a implementação, o acompanhamento, o controle e a avaliação da ação.

Diante da situação em questão, a planificação é desafiada a suprir estas novas necessidades de uma sociedade em grandes mutações, e a saída encontrada foi à adesão ao Planejamento Estratégico que passou a vincular-se a educação em meados dos anos 80.

Neste momento, segundo Parente (2003), pesquisadores começaram a notar a grande influência que a família e o contexto exterior à escola podem causar ao aprendizado dos alunos. Passaram a perceber também que à medida que os sistemas cresciam também cresciam as desigualdades e os índices insatisfatórios, pois somente insumos educacionais não garantiam a aprendizagem, a equidade e a qualidade dentro da escola.

No entanto, com o mesmo molde do campo empresarial, na educação o PE também parte do pressuposto de que se deve procurar fazer mais ações com menos recursos; na verdade, é notável que os programas governamentais voltados para o financiamento da educação, nunca investiram o suficiente, mas sim o mínimo. Com os planos não é diferente, o que pode se considerar como um grande déficit deste instrumento, uma vez que sem recursos necessários e bem geridos não se conseguirá alcançar uma educação de qualidade e quantidade como se tem pretendido.

Fonseca (2003) menciona que diante da falta de recursos necessários, as escolas tendem a formular estratégias que incentivem a contribuição voluntária dos pais, professores e comunidade, ou que recolham dos alunos taxas de serviços não-obrigatórios realizados pela escola, como venda de uniformes, livros e realização de festas, por isso “é fato comum que os diretores gastem grande parte do seu tempo administrando pequenas verbas, que não chegam a prover as necessidades básicas da escola e, assim, não se dedicam às questões que incidem diretamente sobre a qualidade do ensino” (p. 11).

Assim como várias ações estatais, o planejamento também segue as tendências mundiais, pode-se dizer que o PE é uma dessas tendências; destacando como eventos determinantes a Conferência Internacional de Planejamento Educacional, realizada na cidade de Paris em 1968, e o Congresso Internacional de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Educacional, realizado no México em 1990. Estes são considerados eventos históricos nos estudos internacionais sobre planejamento e gestão da educação, organizados pela UNESCO.

O Instituto Internacional de Planejamento da Educação – IIPE – criado em 1963, aponta o PE como nova direção mais eficaz a ser seguida para o alcance de objetivos propostos para a educação. Como exemplo, pode-se citar o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, principal projeto executado no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Escola – FUNDESCOLA, que objetivou atingir a educação das regiões mais pobres do Brasil, sendo estas o Norte, Nordeste e o Centro-Oeste. Este programa provém de um acordo financeiro entre o Banco Mundial e o Ministério da Educação, buscando suprimir a condição educacional caótica dessas regiões (SCAFF, 2007a; FONSECA, 2003).

O Plano de Desenvolvimento da Escola fora incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação como um plano estratégico e

[...] uma tecnologia educacional que proporciona o fortalecimento da autonomia das escolas por meio de um diagnóstico efetivo de seus problemas e respectivas causas, suas dificuldades, suas potencialidades, e a definição de um plano de melhoria dos resultados, com foco na aprendizagem dos alunos. É composta por processo gerencial que implica a auto-avaliação da escola, a definição de sua visão estratégica e a elaboração de seu Plano de Ação, explicitando onde a escola quer chegar, como chegará, quando chegará e com que recursos. (BRASIL, 2007d, p. 6)

Este é um PE que trouxe muitas das características dos organismos multilaterais para dentro das escolas, a começar por se sobrepôr ao Projeto Político Pedagógico – PPP. Estes são projetos distintos, pois o PDE-Escola parte de uma visão tecnicista e gerencial da educação, enquanto o PPP parte dos próprios componentes do meio escolar visando ações educativas com mais autonomia e qualidade para a escola.

Entretanto, segundo Fonseca (2003), o primeiro vem sendo privilegiado em detrimento do segundo, tendo em vista que os acordos internacionais influenciam a adoção de medidas que mostram eficiência diante do setor econômico e privado, vinculando-se diretamente ao produto e ao resultado maiores financiamentos; dessa forma, o viés tecnicista burocrático prevaleceu deixando para trás o viés político do PPP.

Metodologicamente, o PE combina aspectos técnicos e políticos, reconhecendo a ação governamental como resultado de decisões políticas e de distribuição de poder e competências

(PARENTE, 2003), portanto, para sua viabilidade e execução exige-se níveis e graus de instrumentalização técnica, autonomia e auto-capacidade de negociação; levando a reflexão sobre a autonomia dos municípios e a participação coletiva nas tomadas de decisões, que por vezes tem responsabilizado este ente federado e seus educadores pelo insucesso educacional local.

Outro ponto a ressaltar diz respeito ao direcionamento de recursos somente aos pontos mais críticos da educação como fazem os planejamentos, deixando para “mais tarde” o que, embora problemático, ainda não é considerado crítico. Esta condição é perceptível ao observar os instrumentos estratégicos colocados em prática pelo governo e se trata de uma das maiores características das políticas de cunho neoliberal, a focalização.

Ao eleger o argumento financeiro como principal norteador, ou como a restrição básica da ação governamental, o discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da “escolha pública eficiente” em face de uma restrição absoluta, daí desenvolvendo quatro premissas, todas passíveis de questionamento: *i)* que os recursos governamentais destinados atualmente para a política social são suficientes ou, antes, configuram uma espécie de restrição exógena indisputável, restando apenas serem bem direcionados (ou bem focalizados); *ii)* que, desse modo, essa política social deve ser concebida como basicamente uma política de focalização da pobreza; *iii)* que a formatação ou a reformatação da política social é um problema técnico de ajuste, associado à eficiência alocativa e à eficácia das ações, destituído do componente político e da concertação social; e *iv)* que a política social deve objetivar atuar nas franjas e/ou nos “subprodutos indesejáveis” advindos do pleno funcionamento das leis de um mercado desregulamentado e “sem amarras”.(THEODORO; DELGADO, 2003, p. 122)

Ao confrontar a metodologia do Plano de Ações Articuladas, do Plano de Desenvolvimento da Educação e do Plano de Desenvolvimento da Escola com as características dos planejamentos tradicionais, fica perceptível que o Planejamento Estratégico adotado atualmente não se trata de uma nova abordagem, mas sim de estratégia que faz com que o planejamento tradicional ganhe uma nova roupagem e racionalização, até mesmo no uso dos recursos escassos, nas tomadas de decisões pelo poder público e que chegam às escolas por meio de decretos e normas que forçam a aderi-los compulsoriamente, tendo em vista que a não adoção dessas medidas deixam os municípios sem novos recursos para se manter. Dessa maneira, a escola está longe de possuir seu próprio poder de decisão ou alguma autonomia que seja.

Outra característica marcante do planejamento tradicional e que ainda está no Estratégico é a concepção de planos que propõe conjuntos de ações, objetivos, metas e normas resultantes de decisões do sistema, restando poucas possibilidades de alterações,

reajustes ou adaptações ao contexto que será inserido, deixando claro sua desconsideração à tamanha heterogeneidade que compreende o Brasil (PARENTE, 2003).

Seguindo essa ideia, Albuquerque salienta que “[...] a refuncionalização do planejamento ressignifica velhas práticas e incorpora, de forma híbrida, matizes de abordagens diversas dando-lhes cunho pragmático” (2005, p. 09)

Diante desse quadro, convém refletir sobre a ação de planejar no Brasil, pois a planificação está em meio a outros procedimentos de suma importância ao contexto educacional e que merece decisões fundamentais nas formulações e implementações de políticas para a educação. Tais decisões estariam na modificação nos métodos atuais usados pelo PE ou em como estes métodos estão sendo colocados em prática, tendo em vista as faltas de resultados notáveis deste instrumento e a repetição de ações que os escolares, embora já cansados destes, tendem a privilegiá-los na busca de maiores recursos para suas instituições e, conseqüentemente, buscar maior qualidade a educação local.

E ainda, deve-se ressaltar, com base no que foi exposto, que o planejamento nos moldes estratégicos não está atendendo ao conceito de qualidade social como se prevê para um país democrático que trata com tanta ênfase os direitos sociais de seus cidadãos, considerando que o planejamento “é desenvolvido dentro de um contexto histórico específico, tendo-se em vista uma teoria social que permita conhecer a sociedade como um todo complexo e dinâmico e considere os diferentes atores sociais que atuam e interferem nos processos de planejamento” (FERNANDES, 2006, p. 13).

Como exemplos de planejamentos que se orientam pelas características descritas acima pode-se citar o planejamento com uma visão de educação transformadora (FERNANDES, 2006), o planejamento dialógico (PADILHA, 2005) e o planejamento participativo (GANDIN, 2001).

Olhando pelo ponto de vista de um planejamento de concepção transformadora, a educação assume sua dimensão política de instrumento de participação social, podendo vir a “mudar mentalidades e comportamentos, na direção de um projeto educativo fundamentado na participação popular e na democracia social, com função redistribuidora e integradora da sociedade” (FERNANDES, 2006, p. 11) não se limitando, portanto, ao fazer pedagógico, mas também, às questões políticas e sociais.

Dessa forma, o planejamento é apresentado tanto no seu aspecto técnico, como na sua dimensão sócio-política, cultural e psicológica. Isso o define como um mecanismo que tem competência nos domínios da técnica e capacidade política de convencimento e mobilização, sendo a qualidade

técnica validada pelos componentes políticos, sociais, morais, etc. (FERNANDES, 2006, p. 12).

O planejamento dialógico (PADILHA, 2005) parte de uma perspectiva cidadã onde o diálogo entre os sujeitos sociais é central, pois é um momento de reflexão e decisão por uma educação de qualidade. Esse modelo vai contra o formato de planificação que se instalou em nossos sistemas de ensino, ele representa uma alternativa contra o planejamento burocrático, autoritário, tecnocrata e centralizado que ai está.

A dialogicidade se constitui como a reorganização democrática dos diversos tempos e espaços escolares. E ainda, planejar a educação e uma perspectiva de cidadania crítica, remete-se a reflexões sobre como “realizar e organizar todas as atividades no âmbito escolar e educacional, o que significa encarar os problemas da instituição e do sistema como um todo” (p. 62) em suas relações interpessoais, institucionais e profissionais, assumindo-a enquanto instância social de contradições.

O Planejamento participativo, por sua vez, não se restringe somente à participação representativa, pois essa é uma característica da maioria dos outros tipos de planejamento. Gandin (2001) menciona que, além da participação, esse formato busca contribuir para a construção ou mudança da realidade social, partindo da constatação de que não existe participação real em nossas sociedades, isto é, de que há pessoas e grupos que não dispõem dos recursos necessários ao seu mínimo bem-estar. E mais do que isto, ainda parte da clareza de que isto é consequência da organização estrutural injusta destas mesmas sociedades.

Para tanto, a planificação participativa pode ser utilizada como ferramenta para que as instituições, grupos, movimentos e governos possam ter uma ação direcionada a influenciar na construção externa da realidade, ou seja, a serem, eles mesmos, apenas meios para a busca de fins sociais maiores. Como consequência, “constrói um conjunto de conceitos, de modelos, de técnicas e de instrumentos que permitam utilizar processos científicos e ideológicos e organizar a participação para intervir na realidade, na direção conjuntamente estabelecida” (GANDIN, 2001, p. 82).

Em suma, o planejamento é algo que ocorre todos os dias, é uma atividade necessária para se evitar os imprevistos e estabelecer caminhos que possam nortear as ações educacionais; e ainda é um processo de tomada de decisões cotidianas e de reflexões sobre onde, quando, como e porque fazer educação. O planejamento educacional reflete as políticas dessa área e por isso é necessário que ele seja participativo, tornando esse reflexo o mais contextualizado possível. A integração de todos os interessados nas tomadas de decisões é fundamental para a solução de vários problemas pelos quais a educação vem passando.

Utilizar o planejamento participativo como método de trabalho se configura como uma estratégia a favor dos direitos sociais, da reafirmação da democracia e também da viabilização da participação de todos como tarefa educativa. Esse modelo de planejamento instiga a resistência ao formato de planejamento que simplesmente convoca às pessoas a se engajarem em ações que são predeterminadas pelo governo, dando nome equivocadamente a essa ação de participação.

1.3. O Plano de Desenvolvimento da Educação

Passados sete anos da instituição do Plano Nacional de Educação – 2001/2011, e com um quase esquecimento deste por parte do poder público, o governo federal lança uma outra planificação no contexto educacional, o Plano de Desenvolvimento da Educação. Contrariando o formato de planejamento constituído de diagnósticos, objetivos e metas, o PDE se apresenta não como plano, mas como a junção de mais de 40 programas e instrumentos avaliativos que contemplam a educação em sua totalidade. Sobre esta característica, Saviani (2007), afirma que

Confrontando-se a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), constata-se que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Ele se define, antes, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE (2007, p. 7).

O PDE está atrelado ao Decreto nº 6.094/2007 que institui o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Esse Decreto é regulado por Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. As medidas previstas no âmbito do Compromisso integram-se ao PDE e são operacionalizadas principalmente no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR. De maneira geral, são 28 metas a serem alcançadas que dizem respeito ao planejamento e a gestão educacional e que irão focar principalmente o analfabetismo, a reprovação e a evasão.

É facultativa a opção dos gestores locais em aderir o Plano de Metas, no entanto, ao não aderir, o município perde a oportunidade de trazer maiores investimentos para seu contexto educacional, uma vez que boa parte dos investimentos propostos pelo PDE está direcionada por meio do PAR. Cientes desse fato, os 27 estados e 5.563 municípios brasileiros, ou seja, todos aderiram ao Plano de Metas do PDE. O destaque é dado ao PAR

como instrumento de planejamento e ao Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola, voltado à gestão.

Para Krawczyk (2008) o PDE busca reverter o crescimento demasiado do número de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança da gestão escolar e à melhora da aprendizagem no ensino fundamental; os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; e a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás.

De acordo com seu documento base, o PDE é embasado por seis pilares: visão sistêmica da educação, a territorialidade, o desenvolvimento, o regime de colaboração, a responsabilização e a mobilização social que vão nortear os quatro eixos do plano: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. (BRASIL, 2007c).

A visão sistêmica parte do pressuposto que a educação tem sido vista como algo fragmentado, ou seja, com níveis, etapas e modalidades dispersas e não como um processo, bem como as políticas públicas educacionais que sofrem, a cada mudança de governo, a extinção dos programas existentes e a criação de outros novos, os quais também serão substituídos quando houver a posse de um novo governo, o que caracteriza a falta de continuidade das políticas.

O ataque às disparidades regionais é um marco no âmbito do PDE, para este “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.” (BRASIL, 2007c, p.6), sendo assim,

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do País. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. (BRASIL, 2007c, p. 6)

A indissociabilidade entre a educação e o desenvolvimento está no fato de que não se pode considerar a educação como algo solto, ela deve ser enxergada como parte de um contexto amplo onde os fatores econômicos, sociais, culturais e educacionais se relacionam direta ou indiretamente, um fator influenciando o outro. Diante deste quadro, a educação, para

o PDE, é tratada como instrumento de grande responsabilidade no que tange ao desenvolvimento econômico do país.

Essa ligação entre educação e desenvolvimento nos remete a introdução da planificação no Brasil, quando os primeiros planos elaborados, no início dos anos 30, eram instrumento e política econômica do Estado (IANNI, 1971) tendo em vista a necessidade da criação de planejamentos que ampliassem as políticas econômicas, com vistas a diminuir a dependência do Brasil de importações de produtos de consumo (NEIVA, 1989).

Atualmente, o Plano de Desenvolvimento da Educação aliado ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC⁸, lançado pelo governo federal em 2008, se configuram como a alavanca para o desenvolvimento do Brasil (KRAWCZYK, 2008), evidenciando a estreita relação entre o desenvolvimento da educação e o desenvolvimento social e econômico do país.

Ao trazer como pilar o regime de colaboração, o PDE a busca pela efetivação do que há algum tempo a Constituição de 1988 trazia em suas linhas no art. 211 quando determinava que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988, p. 96) evitando assim “a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotada, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado, em outras palavras, a intermitência” (BRASIL, 2007c, p. 25) que acarretam na não consecução desse regime.

Os itens responsabilização e mobilização social, no discurso governamental, partem do pressuposto de que se a educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família⁹, exige-se considerar necessariamente a responsabilização, sobretudo da classe política, e a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação. Com efeito, a sociedade somente se mobilizará em defesa da educação se a incorporar como valor social, o que exige transparência no tratamento das questões educacionais e no debate em torno das políticas de desenvolvimento da educação (BRASIL, 2007c)

Em suma, os pilares do PDE são

[...] desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com 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. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar

⁸ O Programa de Aceleração do Crescimento é composto por uma série de medidas econômicas e investimentos em obras nas áreas de infraestrutura logística, energética e social/urbana colocadas em prática pelo governo atual brasileiro.

⁹ De acordo com o art. 205 da Constituição Federal de 1988.

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, 2007c, p. 11)

Abarcando vários níveis e modalidades do ensino brasileiro, o PDE, propõe ações da educação infantil à pós-graduação. No que diz respeito à educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – o plano se debruçará sobre os quesitos: formação de professores, financiamento, avaliação e a gestão educacional. O último item tem maior destaque no plano de metas.

Ainda sobre as características do Plano de Desenvolvimento da Educação, Saviani (2009) menciona que este plano é embasado por três dimensões fundamentais de ação, porém com algumas ressalvas à forma como estão sendo utilizados no âmbito do PDE, tais dimensões são: o aspecto técnico, o caráter financeiro e os recursos humanos.

O aspecto técnico tem como centro os dados estatísticos que mensuram as condições de funcionamento das redes de ensino e o rendimento dos alunos através das provas em larga escala. O Ideb é o “carro-chefe” desta dimensão. Mas, mais do que a avaliação, o Estado aqui pretende, segundo Krawczyk (2008), intervir na coordenação das redes de ensino, na microrregulação local, podendo, portanto, fortalecer o poder regulatório do governo central.

O caráter financeiro vem dos recursos com que o PDE conta para desenvolver suas ações que estão no Fundeb e mais em um bilhão de reais que o Ministério da Educação – MEC – se propôs a aplicar na educação no ano de 2007; tais números são consideráveis, porém não suficientes para assegurar o êxito do PDE no que tange a uma educação de qualidade para todos, a começar pelo Fundeb (SAVIANI, 2009).

A terceira dimensão diz respeito aos recursos humanos, ou mesmo, ao magistério. É consenso no Plano que para a realização das ações deste não basta somente uma base infraestrutural, deve haver recursos humanos necessários, mas para tanto, o momento exige uma maior preocupação com as condições de trabalho e de salário e com a formação docente.

De certa maneira, o PDE veio a introduzir certos avanços na direção de uma escola de qualidade, o texto presente no documento “Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas” é estimulante e promissor; assim como também são os programas, apresentados no documento “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Guia de Programas”. No entanto, Saviani (2009) vem apontar que a configuração atual do plano não traz garantias de êxito.

Nesta mesma direção está à opinião do presidente-executivo do Movimento Todos pela Educação, Mozart Neves Ramos¹⁰, que ao fazer um balanço da educação brasileira, em uma entrevista ao sítio eletrônico do próprio movimento no ano de 2009, faz ressalvas aos grandes desafios que o Brasil terá pela frente para garantir ensino de qualidade a todos, sendo, para Mozart Ramos, o maior deles a necessidade de tornar as políticas educacionais do Brasil em políticas de Estado, e não apenas de governo. E, ainda, que “o fato de o PDE ter sido criado por decretos, e ainda não ter lei própria, pode representar uma fragilidade num momento de transição política.” O presidente-executivo ainda propõe dentro da CONAE que o plano seja incorporado, como lei, no próximo PNE em prol da garantia de suas ações (MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009).

Esta fragilidade está relacionada com o fato do PNE – 2001/2011, mesmo se configurando como uma lei, não ter conseguido os avanços desejados por ele e, ainda, na transição do governo de FHC para o governo Lula, o plano ter caído num esquecimento e estar quase sendo substituído pelo plano do Ministro Fernando Haddad.

No que diz respeito à metodologia adotada pelo PDE, deve-se ressaltar que poucas coisas são originais e novas; muitos dos instrumentos delineados já são velhos conhecidos das políticas educacionais brasileiras, a começar pela junção da avaliação, financiamento e gestão que são concebidas como inovação. Krawczyk (2008) salienta que desde a década de 1990, no período de grandes reformas, tanto educacionais quanto do Estado, “a avaliação passou a ser o instrumento principal de regulação prevendo que os recursos acompanhassem os bons resultados” (2008, p. 805).

No mesmo raciocínio, Araújo (2007) defende que os fios condutores do PDE já são antigos e já perpassaram políticas anteriores. Para este autor

O PDE mantém a lógica de que o papel da União é o de estimular a produção da qualidade e isso será feito pela comparação, classificação e pela seleção. Esses elementos incorporam como inerente aos seus resultados a exclusão, o que é incompatível com o direito de todos à educação. Premiar as escolas que atingirem determinadas metas via aumento de recursos do PDDE é bem sintomático da permanência da visão enunciada acima (ARAÚJO, 2007, p. 30).

¹⁰ Além de presidente-executivo do Movimento Todos Pela Educação, é membro titular do Conselho Nacional de Educação. Foi reitor da Universidade Federal do Pernambuco por oito anos e secretário de educação do Pernambuco por quatro anos. No ano de 2006 foi presidente do Conselho Nacional dos Secretários de Educação – CONSED. Foi presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino – ANDIFES – de 1995 a 2003 e presidente do Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras – FORGRAD de 1993 a 1994. Por ser Engenheiro Químico, sua produção e totalmente voltada para esta área.

A originalidade do PDE está restrita ao fato do plano não somente vincular recursos financeiros a um bom rendimento institucional, como também oferecer atendimento prioritário aos municípios que possuem os mais baixos índices no Ideb e que precisarão de mais apoio para melhorar sua imagem educacional no quadro nacional.

Um outro ponto a destacar e que vem norteando as críticas ao PDE está no fato deste plano ter sido modelado dentro de um profundo silenciamento por parte do Ministério da Educação, onde nem os mais interessados, no caso os educadores, compactuaram ou ao menos foram consultados sobre o lançamento de um novo plano, deixando o fator participação social de lado, dando abertura ao movimento de empresários denominado “Todos Pela Educação”.

Ivo e Hipólito (2009) em recente estudo realizado na rede de ensino de Pelotas – RS apreenderam que os próprios professores muito pouco sabem sobre o PDE, a maioria o confunde com o Plano de Desenvolvimento da Escola, antigo planejamento estratégico de gestão do FUNDESCOLA e que foi inserido ao Plano de Desenvolvimento da Educação como um de seus programas voltados para a gestão educacional. O que tudo indica é que, “em momento algum, houve uma preocupação por parte do MEC em apresentar o plano para as entidades educacionais” (2009, p. 15), o que retoma o debate sobre as ações estatais que frequentemente caem dentro da escola sem que os sujeitos escolares tenham a mínima noção de onde vieram e porque vieram.

Essa atitude por parte do MEC pode significar um alinhamento das políticas educacionais traçadas com o PDE com a ideia de incorporação das concepções privatistas ao setor público.

Neste sentido, o PDE deixa claro em suas entrelinhas seu viés regulador, onde a participação acontece de maneira ideológica e/ou forçosa. Por ser um plano não instituído como lei está sujeito ao insucesso, no entanto, suas características empresariais fazem frente a sua defesa uma vez que o empresariado é grande influenciador das ações estatais, bem como dos instrumentos que regem o capital.

1.4. O PAR e o Ideb no contexto do PDE e do Movimento Todos pela Educação

1.4.1. O Movimento Todos Pela Educação

Nos últimos anos são perceptíveis importantes mudanças no quadro educacional do país. A última década caracterizou-se pela quase universalização do ensino fundamental, pela melhoria gradual dos indicadores de qualidade, pela queda significativa das taxas de analfabetismo e pela grande expansão da educação em todos os níveis de ensino, especialmente no ensino médio e na educação superior. No entanto, são melhorias mínimas de fatores que já vem sendo pauta das políticas de governo há muitos anos.

No âmbito internacional o Brasil vem melhorando sua posição em vários *rankings* nos últimos anos; com o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – reduziu o risco país e recentemente atingiu o grau de investimento¹¹, mas não apresenta melhorias consideráveis nos indicadores educacionais, mantendo-se em posições constrangedoras no plano internacional quando comparado com vários países que também estão em desenvolvimento (KRAWCZYK, 2008).

É diante deste quadro e da tomada de ciência do quanto são críticas as condições educacionais do Brasil que se dá início no país um movimento denominado “Todos Pela Educação”. Este se apresenta como uma junção de diversos setores da sociedade lutando pela mesma causa: dar qualidade a educação brasileira. O movimento foi lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, com o total apoio do governo, sendo que o Ministério da Educação logo se apropriou da iniciativa. Deve-se ressaltar que nesta junção de vários segmentos, o predominante são aqueles ligados ao empresariado.

Este movimento se constitui como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínios de grandes entidades, que firmam um compromisso para com a educação, mas que ao mesmo tempo

[...] deixa transparecer a tendência dominante entre os empresários de considerar a educação como uma questão de boa vontade e de filantropia, que seria resolvida pelo voluntariado, ficando subjacentes os interesses mais específicos que alimentam o desejo de ajustar os processos formativos às demandas de mão-de-obra e aos perfis de consumidores postos pelas próprias empresas (SAVIANI, 2007, p. 22).

Tal transparência deixa visível o alinhamento das finalidades dos grupos empresariais frente à educação com os objetivos perseguidos pelos grandes organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional – FMI; o Banco Internacional para a Reconstrução de Desenvolvimento – BIRD; e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

¹¹ Este grau foi concedido ao Brasil pela agência de avaliação de rating Standard & Poor's. Com esta classificação, o país entra no grupo de países considerados de pouca possibilidade de inadimplência, o que significa que o Brasil passa a ser visto como país de baixo risco para aplicações financeiras de estrangeiros e de maior possibilidade de investimentos.

– OCDE, quando esses procuram garantir a continuidade da acumulação capitalista por meio de “assessorias” aos países mais pobres para que voltem ao desenvolvimento econômico (SCAFF, 2007a).

Esse alinhamento também está no fato do planejamento se configurar como um instrumento gerencial, como já ressaltado anteriormente, e por esse motivo de grande utilização por parte das agências internacionais que, ao longo da história, foram grandes impulsionadores de planejamentos econômicos e educacionais no Brasil. Agora, o movimento dos empresariados vem fazendo esse papel por meio de exigências de novas planificações educacionais ao governo federal que ataquem diretamente o problema da qualidade insuficiente da educação nacional.

Não se pode deixar de mencionar que os educadores vêm, ao longo da história do Brasil, lutando por uma educação mais digna para todos, com destaque para os Pioneiros da Educação Nova, que em 1932 já conclamava a necessidade de uma reconstrução educacional que trouxesse melhorias à educação, que a levasse para o âmbito social e lutasse contra o empirismo dominante e a segregação social.

E assim, ano após ano os educadores têm tomado a frente das lutas educacionais, com grandes dificuldades encontradas, principalmente nesse início de século, quando, segundo Saviani (2007), há grande resistência por parte desses profissionais às políticas e reformas em curso e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho.

No entanto, aumenta-se o interesse do empresariado pela educação e sem grandes dificuldades esse amplo agrupamento vem atuando na “ampliação dos horizontes de luta política por meio de intervenções sistemáticas nas questões sociais” (MARTINS, 2009, p. 22). A preocupação para com a educação começou quando os empresários passaram a ver seus interesses ameaçados por uma educação sem qualidade que não consegue formar pessoas preparadas para atuarem no mercado de trabalho.

As falhas técnica e política dos governos estavam criando sérios problemas para os interesses do capital. Desta forma, a valorização da educação escolar nos termos propostos pela “direita para o social¹²”, além de responder aos requisitos da formação técnica mais elementar para o trabalho simples, procura também se converter numa importante referência de formação de valores e comportamentos sociais das futuras gerações de trabalhadores. (MARTINS, 2009)

¹² Martins (2009) utiliza o termo “direita para o social” para designar os empresariados no movimento Todos Pela Educação.

Os compromissos assumidos pelos partícipes do movimento brasileiro giram em torno de cinco metas a serem alcançadas até 2022¹³, são elas: 1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola; 2. Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever; 3. Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série; 4. Todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e o médio; 5. O investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido.

A partir dessas cinco metas, o Ministério da Educação instituiu dentro do PDE e como “programa estratégico” desse (BRASIL, 2007b), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, através do Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007¹⁴. Segundo o MEC, esse é um plano que inaugura um novo regime de colaboração entre União, estados e municípios, na busca de concertar a atuação dos entes federados sem ferir o pacto federativo. Observa-se nessas palavras do Ministério a questão da regulação e intervenção, porém sem fazer grandes alardes, uma vez que estados e municípios possuem certas autonomias previstas constitucionalmente.

Tal colaboração envolve primordialmente a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais. Trata-se, segundo o MEC (BRASIL, 2008a), de um compromisso fundado em 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes e consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica com vistas a ampliar o Ideb.

Convém ressaltar as práticas que orientam a realização das diretrizes do plano de metas, as quais, para o MEC, foram desdobradas de evidências empíricas que as legitimam. E a adesão ao Plano de Metas significa mais do que o reconhecimento dessas diretrizes, significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local. Desse modo, tais práticas são

Estabelecer como foco a aprendizagem; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente; combater a repetência, por estudos de recuperação ou progressão parcial; combater a evasão; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a educação

¹³ A escolha do ano em questão se explica pelo fato do Brasil completar neste o bicentenário de sua independência.

¹⁴ “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”.

infantil; instituir programa de formação e implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; valorizar o mérito do trabalhador da educação; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; promover a gestão participativa na rede de ensino; fomentar e apoiar os conselhos escolares etc (BRASIL, 2007c, p. 24).

A influência empresarial neste contexto fica clara, também no texto do Relatório de Atividade do ano de 2008 do Movimento, quando é mencionada a necessidade da criação de um novo plano para a Educação que fosse de médio e longo prazo e que não fosse apenas um plano de governo, mas de Nação. Desta maneira, o próximo passo do grupo seria conscientizar os governantes brasileiros da criação deste novo plano; o que logo aconteceu com a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação, o que se leva a supor que não houve e não há coincidência alguma no fato das metas do movimento estarem embasando o Decreto 6.094/2007; isso também justifica a falta de diálogo com os educadores antes e durante a apresentação do PDE, sendo o empresariado a única parcela com voz e vez.

Adiante serão explicitadas duas ações que estão inseridas no Decreto 6.094/2007: o PAR que será a via de apoio técnico e/ou financeira do governo para com os municípios e estados e o Ideb que se configura como o medidor das condições de rendimento e fluxo das unidades federadas.

1.4.2. O PAR e o Ideb: dois instrumentos de regulação estatal

Desde a apresentação do PDE, todas as assistências técnicas e a maior parte da assistência financeira do MEC, no âmbito educacional brasileiro, estão diretamente vinculadas ao Plano de Ações Articuladas. Este foi lançado como um plano de cooperação entre municípios, estados e União, pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007; cujo §5º prevê que “o apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR”. Para o Ministério, o plano subsidiará as melhorias necessárias para se elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – e melhorar a qualidade da educação.

A seção II do Decreto é totalmente voltada para a apresentação das disposições sobre a formulação e implementação do Plano de Ações Articuladas nos municípios e estados brasileiros. Segundo o Decreto, em seu 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.” (BRASIL, 2007a).

Nesse contexto, cada município e estado que aderem ao Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” tem como fonte de assistência o PAR. A Resolução n.º 029, de 20 de junho de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso. Após essa resolução, mais duas foram instituídas alterando-a, primeiramente a Resolução n.º 47, de 20 de setembro de 2007 e depois a Resolução n.º 46, de 31 de outubro de 2008.

De acordo com o documento “Orientações gerais para a elaboração do PAR” (BRASIL, 2008b), esse plano se desenvolve em duas fases distintas, primeiramente os municípios devem formar uma comissão técnica local constituída por sujeitos sociais do segmento educacional, tais como dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação e representantes dos diretores de escola, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos Conselhos Escolares e, quando houver, do Conselho Municipal de Educação.

Essa comissão deve desenvolver um diagnóstico minucioso e criterioso sobre as condições da educação de seu município ou estado¹⁵, é o que o MEC chama de Levantamento da Situação Escolar - LSE. Ao fazer este diagnóstico preciso e geral, o gestor educacional irá, com a colaboração da comissão técnica, responder a um formulário no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec), que o Ministério da Educação disponibiliza em seu sítio eletrônico¹⁶.

O preenchimento deste formulário consiste em atribuir nota a quesitos que o próprio formulário já dispõe; quesitos estes que giram em torno de gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos; e infraestrutura física das instituições escolares. As notas atribuídas vão de um a quatro, sendo que:

- **Pontuação 4** – a situação é avaliada como positiva, para esse indicador não serão necessárias ações imediatas.

¹⁵ Até o momento, só foi possível ter acesso a planos elaborados por municípios.

¹⁶ O Simec é um portal operacional e de gestão do MEC, que trata do orçamento e monitoramento das propostas on-line do governo federal na área da educação. É, também, onde os gestores verificam o andamento dos Planos de Ações Articuladas em suas cidades (BRASIL, 2009).

- **Pontuação 3** – a situação é considerada satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos por isso também não serão necessárias ações imediatas.
- **Pontuação 2** – nesta pontuação o nível começa a ficar ruim, esta é uma situação insuficiente, serão necessárias ações imediatas, que contarão com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.
- **Pontuação 1** – esta nota é dada aos níveis críticos, todos os aspectos são negativos e necessita de apoio técnico e/ou financeiro urgente do MEC.

As medidas necessárias para as melhorias só serão feitas aos itens que receberem notas um e dois, pois são vistas como insatisfatórias ou inexistentes. Dessa forma, esta pontuação se torna fundamental para a elaboração do plano. Há também, indicadores que são atribuídos o “não se aplica”, este representa os indicadores em que não há possibilidade de registro por inexistência daquele indicador na unidade de ensino.

A segunda fase só tem início se o Plano de Ações Articuladas do município em questão for aprovado pela comissão técnica do FNDE e consiste na assinatura do termo de cooperação entre os entes responsáveis – prefeitura e MEC/FNDE. As ações de assistência técnica serão implementadas pelo Ministério da Educação até 2011, já as ações de assistência financeira, sendo aprovadas, são realizadas por meio de convênio, um para cada ano (BRASIL, 2008b).

Em suma, o relatório disponibilizado no Simec abarca as seguintes informações: o resultado detalhado e quantitativo da realização do diagnóstico; a síntese do PAR que apresenta o detalhamento das ações e subações selecionadas por cada estado ou município; o Termo de Cooperação com as ações e subações que terão o apoio técnico do Ministério da Educação; e a apresentação da relação de ações que contarão com a liberação de recursos financeiros.

Seguindo o caráter avaliativo das políticas brasileiras, o próprio PAR, em seus preâmbulos, prevê sua avaliação contínua, como consta na Resolução/CD/FNDE n° 029/2007 quando dispõe que

Art. 20 A avaliação do cumprimento das metas de aceleração do desenvolvimento da educação, constantes do **Plano de Ações Articuladas (PAR)**, será realizada pelas Secretarias-fim do MEC e pelo FNDE, diretamente ou por delegação.

Considerando o acompanhamento das ações de fundamental importância, o plano prevê que periodicamente serão enviados ao MEC relatórios com a explicitação estruturada de todos os procedimentos de acompanhamento e avaliação sistemática da execução do plano e

dos resultados alcançados; e ainda, se for necessário, o Ministério disponibilizará uma equipe técnica para auxiliar o município em suas ações (BRASIL, 2008b).

Ainda sobre a avaliação, deve-se destacar o Art. 21 da Res/CD/FNDE nº 29/2007 que frente à inadimplência dos compromissos assumidos no Termo de Adesão e todos os demais casos não previstos, que possam comprometer os resultados do alcance das metas, serão analisados pelo MEC, suas Secretarias-fim e o FNDE, com proposta de redimensionamento das ações (BRASIL, 2007b)

Ao cadastrar o município e seu diagnóstico no Simec, o gestor local estará disponibilizando-o ao acesso de todos; o que, para o MEC, é uma forma de se trabalhar com metas passíveis de acompanhamento público e controle social. Desta maneira, a proximidade do PAR com cada município, focando os pontos considerados frágeis de sua educação, o torna inovador, porém é necessário deixar claro que mais importante que ser contextualizado será a implementação efetiva de suas ações, o diagnóstico por si só não basta, não tem efeito.

Não se pode deixar de considerar que esse plano incorpora uma estreita associação do conceito de qualidade de ensino à mensuração estatística, uma vez que o que está em jogo é alcançar a nota 06 no Ideb como veremos mais adiante. Assim, as categorias de análise da realidade dos municípios estão fortemente centradas no rendimento escolar dos alunos, bem como no fluxo – entrada e saída – e no sucesso escolar destes. A própria Resolução nº 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, 2007b. *grifo nosso*).

Na mesma Resolução, o foco na ampliação do Ideb também está como mérito qualitativo a ser considerado na avaliação do PAR dos municípios pela comissão técnica. De acordo com ela, deve-se considerar durante a avaliação, a disponibilidade de recursos orçamentário e financeiro para sua implementação; a capacidade operacional do FNDE e do ente federativo proponente; e as condições efetivas de aceleração do desenvolvimento do Ideb local.

A ênfase em aspectos quantitativos com vistas à mensuração da realidade e dos resultados educacionais constitui-se em tendência marcante das reformas educacionais contemporâneas em todo o mundo. Essas reformas possuem como foco central a

modernização da Gestão Pública por meio da adoção do modelo de Planejamento Estratégico, sob o enfoque “técnico-pedagógico”. Esse enfoque, segundo Martinez (1978), consiste na

[...] aplicação dos princípios, métodos e técnicas da investigação científica à realidade educacional, a fim de avaliar a situação atual, prever as futuras exigências e intervir para alcançar determinados objetivos em prazos definidos e com os recursos humanos e materiais disponíveis (p. 21).

Tal perspectiva de gestão visa à otimização dos resultados educacionais sem novos investimentos financeiros. Nesse sentido, não corresponde a uma visão qualitativa, que leve em conta as especificidades da área educacional e que permita a efetiva participação dos mais diversos segmentos da Comunidade Escolar nas decisões, posto que se estrutura sobre objetivos e métodos pré-determinados, com vistas a atender às necessidades administrativas e econômicas.

Apesar dessa característica marcante, a terminologia participação está presente em todas as reformas propostas, o que não ocorre de forma diferente no caso do PAR, uma vez que o diagnóstico proposto é de caráter participativo, devendo ser executado em regime de colaboração entre os entes federativos, com a participação das famílias e da comunidade nesse processo, o que, para o MEC, se configura como de suma importância; além de envolver primordialmente a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais.

Observe-se que a participação, nesse contexto, aparece sempre relacionada à elevação dos indicadores educacionais, configurando-se como um formato participativo criado pela própria administração, de forma a garantir maior eficiência da organização, denominada de “participação imposta” (MOTTA, 2003, p. 371) ou “participação decretada” (LIMA, 2003, p. 70), que passa do âmbito de direito reclamado para direito instituído e, até mesmo, um dever eticamente e civicamente justificado.

Metodologicamente, o Plano de Ações Articuladas – PAR – se fixa como mais um modelo de planejamento estratégico instituído pelo MEC. Este tipo de plano, pautado em estratégias, é apontado desde o início da década de 1980 pelo Instituto Internacional de Planejamento Educacional – IIPE – como nova direção a ser seguida em busca de resultados positivos; e por Parente (2003), 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.” (2003, p. 12), além de estabelecer meios e ações de longo prazo visando alcançar objetivos e metas que possuem como missão a organização.

A própria modelagem na qual o PAR se constitui deixa explícita sua formulação nos moldes estratégicos, na medida em que promove a análise da situação interna e externa do contexto através do diagnóstico ou identificação minuciosa das questões mais importantes e/ou urgentes a serem trabalhadas; o desenvolvimento de estratégias para alcançar os objetivos propostos; a elaboração de calendário para executar a estratégia; e a mensuração e avaliação das metas alcançadas.

O PAR traz consigo características próprias do PDE, como a ênfase no regime de colaboração, com destaque para o tipo de responsabilização deste programa, quando, segundo Adrião e Garcia (2008) o plano vem responsabilizar as gestões municipais pelo padrão da oferta educativa nos municípios. A partir daí são assinados convênios com as prefeituras embasados no plano de ações, constituindo-se em responsabilidade da União a transferência de recursos e o oferecimento de assessoria técnica aos municípios através do MEC.

Outra característica que o PDE diz ter e que está presente no PAR é a territorialidade. Para o documento base (BRASIL, 2007c), o plano busca privilegiar o espaço territorial em que a educação ocorre, ou seja, os municípios; quando seus próprios sujeitos sociais apontam a real situação da educação local na medida em que são questionados pelo formulário do MEC. Ao dar destaque aos municípios o PAR tem um grande avanço, uma vez que reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. (BRASIL, 2007c)

Contrariando o discurso governamental acima, é necessário salientar que as políticas brasileiras possuem características marcantes que vão contra o ideário democrático, mas que persistem em estar no âmbito de suas implementações; com o PAR não é diferente; uma delas seria o fato do plano já chegar, de certa forma, pronto aos municípios e estados, devendo estes somente responder o que é questionado, sem oportunidades de questionar também ou promover mudanças de forma a contextualizá-lo ao local a que será aplicado.

Por esta via, o PAR estaria seguindo à risca a condição do planejamento como instrumento de regulação estatal; pelo qual o governo federal se apresenta como instituição reguladora, e o faz por meio de assistência técnica e financeira, instrumentos de avaliação e implementação de políticas. Os estados e municípios, nesse contexto, assumirão o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus territórios.

Convém salientar que as práticas diagnósticas, comum às políticas brasileiras, vêm mais uma vez ter destaque no PDE através do PAR, o que tem causado a impressão de ações repetitivas que por vezes não deram certo, como afirma Krawczyk (2008)

Essa forma de conceber a construção de estratégias político-educacionais, que começa com a elaboração de um diagnóstico para identificar os principais problemas e conclui com a definição de ações institucionais, já vem sendo ensaiada a pelo menos uma década. Acumulam-se “diagnósticos” que servem mais para cumprir burocraticamente a condição estipulada para o recebimento de recursos financeiros do poder público do que para orientar as ações e encontrar saída (2008, p. 808).

Diante deste quadro, é certo afirmar que o momento pelo qual passamos no âmbito educacional está exigindo um repensar das metodologias formuladas nas políticas que aí estão, de maneira a definir de fato as responsabilidades de cada ente federado; bem como efetivar o direito à educação de qualidade para todos e não um automático preenchimento de formulários na busca por maiores recursos. A educação necessita de ações concretas que deem visibilidade de melhorias.

No que diz respeito ao Ideb, ele inaugura um novo formato de índice estatístico da educação no Brasil, pois pioneiramente agrega dois indicadores usualmente utilizados para monitorar nosso sistema de ensino: os indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e as pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio) (FERNANDES, 2007).

Este indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar e média de desempenho nas avaliações do Inep: o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios com intuito de traçar metas de qualidade educacional para os sistemas.

Atualmente todas as ações voltadas para a melhoria da qualidade da educação básica brasileira estão direcionadas para a elevação do Ideb, o que se configura como uma corrida em busca de dados estatísticos cada vez mais altos, ou mesmo, ao alcance da principal meta do índice que é a média 6,0 até 2021, esta é a nota dos países desenvolvidos partícipes da OCDE.

Reynaldo Fernandes (2007), ex-presidente do Inep, afirma que indicadores educacionais como o Ideb são desejáveis, pois permitem o monitoramento do sistema de ensino do País. Sua importância, em termos de diagnóstico e norteamo de ações políticas focalizadas na melhoria do sistema educacional está em detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixo rendimento e proficiência; e em monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino.

Dentro do Plano de Metas “Todos Pela Educação” este novo índice é o norteador das assistências técnicas e financeiras do Mec para a educação. A resolução/CD/FNDE nº29/2007 confirma este direcionamento na medida em que o torna indicador responsável pela escolha das unidades federadas a serem contempladas com ajuda técnica e ao mesmo tempo medidor do cumprimento das metas estabelecidas para a melhoria do ensino.

No que tange ao Decreto nº 6.094/2007, o Ideb será a base pela qual a qualidade da educação básica será aferida e, da mesma forma que está na resolução, também para o decreto esse índice aparece como indicador de verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso Todos Pela Educação.

Bem ao contrário do que defende Reynaldo Fernandes (2007), esta nova forma de aferir as condições da educação brasileira se configura mais como um instrumento regulatório do que como um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União, visando alterar indicadores educacionais.

E ainda, os resultados de cada município e de cada estado serão ou já estão sendo utilizados para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados (ARAÚJO, 2007), o que leva as escolas a abrirem suas portas para a iniciativa privada em busca de assessorias técnicas que as levem a um melhor desempenho no Ideb e, conseqüentemente, traz maiores recursos financeiros para o contexto escolar.

1.4.2.1. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação como órgão financiador do PAR

Criado em novembro de 1968, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE ganha grande destaque no governo Lula como o principal financiador da política educacional implantada pelo ministro Fernando Haddad, movimentando mais da metade dos recursos do Ministério da Educação. Como uma autarquia de personalidade jurídica vinculada ao MEC, ele foi instituído pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1968 com a finalidade de captar recursos financeiros para projetos educacionais e de assistência aos estudantes.

A missão do FNDE quando de sua criação (BRASIL, 2009d) era financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, bem como conceder assistência financeira aos entes federados e aos estabelecimentos particulares. Sua lei de

criação dizia ainda que o órgão financeira, preferencialmente, programas e projetos que melhor atendessem às necessidades de formação de recursos humanos para o desenvolvimento nacional.

Com o tempo essas intenções foram se modificando. Por meio da Lei nº 9.649, em 27 de maio de 1998, o FNDE incorporou a missão eminentemente financiadora da execução de programas assistenciais direcionados a livros, alimentação, transporte escolar e saúde na escola. A partir de então a autarquia possui um caráter assistencial, financiando programas e projetos, particularmente os que colaboram para a inclusão social e para o cumprimento dos objetivos da política nacional de educação.

Atualmente, o Fundo tem como missão, segundo seu regimento interno, captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação escolar, material escolar e bolsas de estudo, e ainda

[...] prover recursos, gerenciar programas e executar ações para o desenvolvimento da educação, visando garantir ensino de qualidade a todos os brasileiros. Sua estratégia de atuação se dá por meio do apoio técnico e do repasse de recursos orçamentários, incluindo a este as transferências legais, voluntárias e diretas a Estados, Distrito Federal, Municípios e Instituições Governamentais e Não-Governamentais afins (BRASIL, 2009d, p. 6).

E desta maneira o FNDE vem, nos últimos anos, transferindo recursos financeiros a conveniados, visando à implementação de programas, projetos e ações na área educacional que atendam as necessidades específicas de cada proponente. O Relatório de Atividades do Fundo registra a celebração de 2.698 convênios em 2009, totalizando um montante de R\$ 444,5 milhões de recursos federais pagos na época.

Informações obtidas em seu sítio eletrônico anunciam que o FNDE prima por valores como a transparência, a cidadania, o controle social, a inclusão social, a avaliação de resultados e a excelência na gestão, sendo que, seus principais desafios são a eficiência na gestão do salário-educação, na gestão dos programas e nas compras governamentais, além da busca permanente de parcerias estratégicas e do fortalecimento institucional.

Com relação a suas principais ações, se destacam no âmbito nacional o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Dinheiro Direto na Escola e os programas de transporte escolar. Também há liberação de recursos para o Brasil Alfabetizado, à educação de jovens e adultos, à educação especial, ao ensino em áreas remanescentes de quilombos e à educação escolar indígena.

Administrado por um Conselho Deliberativo sob a presidência do Ministro da Educação, o FNDE possui como maior renda o Salário-Educação criado pela Lei 4.462/1964,

com o qual todas as empresas vinculadas a Previdência Social estão sujeitas a contribuir; possui ainda como fonte de recursos:

I - recursos orçamentários que lhe forem consignados; II - recursos provenientes de incentivos fiscais; [...] IV - recursos transferidos pelos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como contrapartida da assistência financeira da União, prestada através do FNDE; V - quantias recolhidas por empresas públicas e sociedades de economia mista por força de dispositivos legais; VI - recursos decorrentes de restituições relativas à execução de programas e projetos financiados sob a condição de reembolso; VII - receitas patrimoniais; VIII - doações e legados; IX - resultados de inversões financeiras e juros bancários de suas contas; X - empréstimos contratados no País ou no exterior; XI - recursos de outras fontes (BRASIL, 1975).

O relatório de 2009 do fundo deixa claro que todas as ações gerenciadas e executadas pelo FNDE estão relacionadas aos objetivos setoriais do MEC, que são:

Ampliar a oferta da educação profissional levando em conta sua articulação com os demais níveis e modalidades de ensino; ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação básica; formar recursos humanos altamente capacitados e fortalecer as bases científicas, tecnológicas e de inovação do país, com ênfase na redução dos desequilíbrios regionais; possibilitar a inclusão e o atendimento educacional das pessoas com necessidades especiais nos sistemas de ensino; promover a educação para a diversidade e o fomento ao exercício da cidadania como direito público subjetivo; reestruturar a educação superior pública federal e ampliar o acesso a esse nível de ensino; e universalizar o acesso à educação de jovens e adultos e dar-lhes oportunidade de continuidade nos estudos (FNDE, 2009, p. 8).

No âmbito no Plano de Desenvolvimento da Educação, o FNDE atua como principal financiador do Plano de Ações Articuladas, sendo responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, fiscalização da aplicação dos recursos e cooperação técnica.

É por meio da Resolução/CD/FNDE nº 29/2007 que se oficializam as prioridades que serão objetos de assistência técnica e/ou financeira do MEC e do FNDE, e as ações, programas e projetos com vistas ao alcance das metas pactuadas no PDE. Essa resolução estabelece que as ações têm caráter suplementar e serão realizadas em regime de colaboração, objetivando contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e do desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica (BRASIL, 2007b).

O FNDE volta seus esforços para a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, unindo forças com o Ministério da Educação através do PAR, este considerado um planejamento multidimensional da política de educação que deve ser feito para um período de quatro anos (2008 a 2011) objetivando a melhoria do Ideb. Até o

momento, grande parte das ações e programas desta Autarquia fomentaram a implementação do PAR. Segundo o relatório de gestão (FNDE, 2009), em 2009, foi disponibilizado, no âmbito desse plano, R\$ 1,5 bilhões. Ao longo do exercício, 5.371 municípios e 26 estados finalizaram o seu plano por intermédio das secretarias de educação.

Como exemplo de atuação do FNDE no âmbito da educação básica pode-se citar o programa Brasil Escolarizado; dentro desse, o Fundo financiou as seguintes ações que também são vinculadas ao PAR: Programa Nacional de alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE); a distribuição de materiais e livros didáticos para o ensino fundamental e ensino médio pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE); o programa Dinheiro Direto na Escola para educação básica;

São também ações dentro do mesmo programa, a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais da Educação – Fundeb; a concessão de Bolsa de Incentivo à Formação de Professores para a Educação Básica; Formação em Serviço de Funcionários da Educação Básica; Capacitação para Promoção da Saúde na Escola; Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Educação Pública; Formação para a Gestão das Ações Educacionais e Controle Social; e a Capacitação e Formação Inicial e Continuada a distancia de Professores e Profissionais para a Educação Pública (FNDE, 2009).

CAPÍTULO II

A QUALIDADE DA POLÍTICA EDUCACIONAL INSTRUMENTADA PELO PDE

A literatura educacional sobre qualidade do ensino é ampla, indicando que esta é uma questão complexa e polêmica. Freitas e Carvalho (2008) salientam que por ser um termo polissêmico, geralmente é empregado de forma subjetiva e devido a tamanha complexidade, não há consenso quanto a seus indicadores nos escritos da área. Nessa mesma direção, Fonseca e Oliveira (2007) alertam que ao tratar do assunto, deve-se levar em consideração que se está falando de um terreno conflituoso de disputas hegemônicas e de interesses que se contradizem aos interesses das classes.

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007) o debate sobre a qualidade do ensino-aprendizagem deve perpassar desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares, que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas, não deixando de considerar que a educação articule-se a diferentes dimensões e espaços da vida social. Pode-se dizer então que

É extensa a lista de elementos que podem ser considerados indispensáveis para uma educação escolar eficaz, assim como são profundos e diversificados os aspectos que podem levar a uma compreensão consistente da problemática, em razão da multiplicidade de significados do que seja uma *boa educação* ou uma escola de qualidade. Assim, só têm sentido falar em escola de qualidade ou escola eficaz se consideramos um *conjunto de qualidades* ou de aspectos envolvidos. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007. p. 10. *Grifos dos autores*)

Diante do exposto, esse capítulo tem por objetivo apreender como a questão da qualidade vem sendo tratada no âmbito educacional das políticas recentes, buscando

identificar as diferentes faces que assume nos diferentes contextos, uma vez que, as concepções se alteram em decorrência do discurso e dos interesses de quem discursa.

Pretende-se, então, destacar aqui as especificidades do conceito de qualidade na educação, seu contexto histórico e dinâmico, bem como relações com o mercado e com os organismos internacionais que frequentemente estão colocadas no âmbito escolar. Será explicitada também a qualidade social como concepção pretendida para a educação, com intuito de minimizar as ações da qualidade com características gerenciais e uma descrição e análise da CF/88, da LDB/96, do PNE – 2001-2011 e do PDE, buscando revelar qual a qualidade pretendida por esses dispositivos normativos legais.

2.1. Especificidades do conceito de qualidade na educação

No Brasil, o grande desafio da busca pela qualidade se refere principalmente à heterogeneidade econômica, social e cultural do país, não sendo possível discutir um único padrão de qualidade nacional quando, por exemplo, o que uma determinada região designa como qualidade para sua educação não será a mesma para outras regiões, ou mesmo, a qualidade necessária e almejada por uma escola de periferia não essencialmente será a mesma qualidade desejada por uma escola que atende alunos de uma classe mais abastada.

Nessa mesma direção, Paro (1998) menciona que a escola é uma das únicas instituições para cujo produto não há padrões definidos de qualidade a serem seguidos, talvez isso ocorra pela extrema complexidade que envolve a construção desse conceito. Diferentemente de outros bens e serviços, cujo consumo se dá de forma mais ou menos definida, podendo-se aferir imediatamente sua qualidade, os efeitos da educação sobre o indivíduo se estendem por toda sua vida, acarretando a extensão de sua avaliação por todo esse período.

A qualidade do ensino e do aprendizado do aluno está diretamente ligada às condições intra e extraescolares e aos diferentes atores individuais e institucionais. Na condição de extraescolar deve-se atentar para as influências econômicas, sociais e culturais das famílias e dos estudantes no processo ensino-aprendizagem, que podem impedir ou favorecer o sucesso de ações que oferecem maior qualidade a educação. Esses são elementos fundamentais que influenciam direta ou indiretamente na situação escolar (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

Na condição intraescolar tem-se a falta de formação docente e do pessoal de apoio escolar, bem como dos gestores; além de infraestruturas precárias; problemas com o grande número de alunos por sala, entre outros elementos que por vezes impedem a sucesso das atividades do professor e o processo de ensino-aprendizagem. Adiante serão explicitados sucintamente fatores consensuais na literatura no que diz respeito a melhoraria da qualidade educacional:

Financiamento

Como fator determinante da qualidade do ensino está o financiamento. O governo atual, seguindo os ditames neoliberais de otimização de recursos, busca desenvolver mais ações com menos recursos, alegando que há verba suficiente e culpabilizando os gestores locais pela má administração do dinheiro público. No entanto, Oliveira (2007) vem afirmar que as mudanças necessárias à qualidade pretendida para a educação estão longe de ser viáveis sem turbulências e embates consideráveis na área política, principalmente no que diz respeito à área econômica.

Schwartzman (2005) pondera que é fato que nosso país ainda possui várias carências educacionais e isso justifica os gastos para além dos investimentos; mas se faz necessário uma nova geração de reformas que parta de um diagnóstico correto dos problemas e permita usar bem os recursos existentes em prol de melhorias na qualidade do ensino, ajustando o tamanho do sistema à necessidade atual.

Mas mais que bem gerir os recursos que aí estão, é urgente a necessidade de ampliação desses, essa é uma especificidade nacional que parte de uma questão de dívida histórica para com o povo brasileiro, sendo assim, para Dourado e Oliveira (2009) o financiamento público é fundamental para o estabelecimento de condições objetivas para a oferta de educação de qualidade e para a implementação de escolas públicas de qualidade.

Dentre os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação, há vários mecanismos de apoio financeiro à educação básica:

- Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB;
- Escola Aberta
- Programa de Formação Continuada Mídias na Educação

- Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – Proinfantil;
- Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – PROMED;
- Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio - PRÓ-LICENCIATURA
- Programa Escola que Protege
- Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar - PMQE
- Projeto de Adequação de Prédios Escolares - PAPE;
- Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE;
- Programa Nacional de Saúde do Escolar – PNSE;
- Programa Brasil Alfabetizado;
- Programa Educação do Campo;
- Programa Educação Escolar Indígena;
- Programa Cultura Afro-brasileira;
- Programa Educar na Diversidade;
- Programa Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos;
- Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE;
- Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio; e
- Projeto Alvorada;

Todos os programas e projetos¹⁷ colocados acima são objetos de transferência de recursos financeiros aos estados e município; dentre eles, tem-se o Fundeb com grande destaque, por ser o maior fundo monetário de financiamento educacional do país e por esse motivo a obrigatoriedade em sua transferência. Davies (2006) discute o sucesso desse fundo, questionando se ele é mesmo a solução ou só mais um remendo para os problemas de financiamento da educação brasileira, uma vez que os fundos que tem por base parte de impostos, como é o caso do Fundeb,

[...] não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim *no* mínimo este percentual. (2006, p. 755).

¹⁷ Para maior especificação de cada programa ver BRASIL, 2007d.

Para Cury (2005), Resende Pinto (2007) e Saviani (2007), a proposta do Fundeb não explicita recursos novos para fazer frente à demanda crescente de alunos que querem uma escolaridade cada vez mais ampla, além do mais, essa complementação não promete ser significativa a ponto de cobrir as três etapas da educação básica, ou seja, o problema do financiamento da educação não está resolvido, uma vez que a adesão aos demais programas é voluntária por parte dos entes; e também, porque eles podem cair na descontinuidade ou na intermitência.

Fluxo escolar e aprendizagem

Nesse início de século, quando os olhares da educação brasileira estão voltados ao aluno, quando este passa anos na escola e a conclui sem aprender a ler e a escrever corretamente ou se evade por não ter perspectivas de sucesso, Schwartzman (2005) vem atribuir a culpabilidade desses impasses a fatores que há tempos vêm fazendo com que a educação não progrida; o autor ressalta que esse quadro vem atingindo com maior força as crianças oriundas de famílias pobres vindas das regiões mais atingidas pelas desigualdades.

A culpabilização de velhos fatores por problemas atuais demonstra o atraso educacional brasileiro em resolver sua situação caótica. A entrada em um novo milênio trouxe novas demandas e exigências de formação e conhecimento, como explica Azevedo (2001), no entanto, esses novos desafios entram em cena sem sequer estar assegurado o direito a escolarização básica de qualidade para a maioria da população.

Diante desses fatores, e ainda da perceptível correlação entre boas escolas e maiores recursos e entre as condições socioeconômica dos alunos e seu progresso escolar, é que se confirma mais uma vez o pressuposto de que os governos têm vinculado pouca educação a quem já possui menos que o mínimo para sobreviver (SCHWARTZMAN, 2005). Dessa maneira, é urgente a necessidade de se criar novas políticas direcionadas a atacar as disparidades regionais como forma de qualificar a educação.

É sabido que o Brasil é um país grande por extensão e que possui uma grande diversidade cultural, étnica, racial, social e econômica, sendo esta última identificada pela existência de regiões mais industrializadas e regiões com considerável atraso comercial e industrial, regiões que possuem melhor nível de escolaridade e regiões com grandes índices de analfabetismo, como podemos observar no quadro nº 02.

Quadro 02

Número de analfabetismo por região brasileira – 2008.

Regiões	Total	Por raça ou cor da pele (%)	
		Branca	Preta ou parda
Brasil	14.219	31,0	67,8
Norte	1.128	16,3	81,9
Nordeste	7.500	23,4	75,8
Sudeste	3.620	42,1	56,4
Centro-Oeste	840	29,2	68,3
Sul	1.159	60,8	37,2

* IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – 2008

O fator socioeconômico dos alunos se configura como o maior controlador dos resultados escolares, podendo ajudá-los ou prejudicá-los em seu aprendizado. Soares (2005) contribui com essa ideia ao explicitar que não é possível entender o que se passa no sistema educacional como um todo, sem levar em consideração o nível socioeconômico dos alunos que interfere no desempenho e no fluxo escolar, que acaba por também ser atingindo na medida em que está diretamente ligado ao não-aprendizado ou ao ensino de má qualidade. É a partir dessa diversificação que se compreende a afirmação do início do capítulo de que a qualidade não se permite padronizar.

Como necessidades da educação atual vêm se entendendo então a regularização do fluxo escolar e melhorias no desempenho do aluno. Esses dois fatores são considerados sinônimos de qualidade para as políticas educacionais: uma vez regularizado o fluxo escolar no que diz respeito à idade-série, o Brasil não teria tantos problemas com estruturas físicas, tendo em vista que hoje o país já dispõe de instituições suficientes para atender a demanda da faixa etária escolar, porém tem-se aqui outro problema, a má distribuição das escolas por região.

Segundo Oliveira (2007) o Brasil sofre com carência de escolas em regiões específicas, quais sejam as regiões mais pobres e mais afetadas pela exclusão e desigualdades sociais e econômicas. Outro ponto que esse autor menciona como um dos maiores desafios à qualidade do ensino é a exclusão, mas não a exclusão presenciada nas últimas duas ou três décadas, hoje a nova forma de exclusão perpassa a falta de escolas, a evasão e até mesmo a não conclusão do ensino fundamental.

Essa nova forma está ligada à exclusão na escola, onde ocorre o não-aprendizado ou aprendizado insuficiente ao mesmo tempo em que a reprovação seguida de evasão está sendo minimizada e que a escola está se reconhecendo como responsável pelo aprendizado ou não do aluno, pelo seu sucesso ou fracasso (OLIVEIRA, 2007). Essa nova realidade da educação brasileira merece uma reflexão aprofundada, tendo em vista que o fluxo escolar é um dos fatores primordiais de aferição dos resultados qualitativos educacionais e que muito se tem responsabilizado a escola pelo insucesso do aluno.

O fluxo escolar é caracterizado por indicadores de frequência às aulas, abandono da escola, promoção à série seguinte e conclusão da educação básica (SOARES, 2005) e vem sendo atrelado ao desempenho dos alunos a partir de 2005 formando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb.

No que diz respeito à aprendizagem, para que essa seja significativa, os processos educativos e os resultados escolares devem resultar de ações concretas com o objetivo de democratização dos processos de organização e gestão, exigindo rediscussão das práticas curriculares, dos processos formativos, do planejamento pedagógico, dos processos de participação, da dinâmica da avaliação e, portanto, do sucesso escolar dos estudantes (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

O PDE deixa a desejar no que tange ao currículo escolar e ao Projeto Pedagógico, mesmo assim abarca programas que estão ligados à questão do fluxo e da aprendizagem, que são:

- Projeto Presença;
- Prova Brasil – Avaliação do Rendimento Escolar;
- Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB;
- Programas TV Escola e DVD Escola;
- Rede Interativa Virtual de Educação – RIVED;
- Programa Nacional do Livro Didático – PNLD;
- Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE;
- Centros de Leitura Multimídia;
- Programa Educação do Campo;
- Programa Ampliação do Ensino Fundamental para Nove Anos; e
- Projeto Alvorada.

Formação de professores

A questão de ensino-aprendizagem e de responsabilização da escola acaba por recair na pessoa do professor, e por esse motivo sua formação vem sendo muito discutida e questionada, por ser em grande parte responsável pelo insucesso do ensino. Pesquisas têm demonstrado que os cursos de formação inicial, ao desenvolverem um currículo formal com conteúdos e atividades de estágios distanciados da realidade das escolas, pouco têm contribuído para gerar uma nova identidade do profissional docente (PIMENTA, 1999). E no que diz respeito à formação continuada, os programas têm se mostrado pouco eficientes para alterar a prática docente e, conseqüentemente, as situações de fracasso escolar, por não tomarem a prática docente e pedagógica escolar no seu contexto.

Nessa mesma direção, Azzi (1999) acredita que uma política de democratização da escola pública que tenha como um de seus objetivos principais o ensino de qualidade, necessita, também, de professores de qualidade. Estes devem ser buscados nos que aqui já estão, por meio de formação continuada e investimento na formação inicial para que não apresente comportamentos pragmático-utilitário por limitações de sua qualificação ou das condições de desenvolvimento de seus trabalhos imposta por uma política de desvalorização do docente.

Além dessa valorização, os próprios professores devem ter consciência do tamanho de sua importância frente à formação educacional de seus alunos, e que, diante de poucos ou muitos recursos, eles devem fazer o possível para oferecer uma aprendizagem digna equivalente ao que é por direito do aluno.

Boa parcela dos programas do PDE oferece formação aos profissionais da educação, que vai desde a inicial à formação continuada, e não somente aos professores, mas a todo o pessoal escolar. Dentre eles, pode-se destacar:

- Pró-Letramento
- Escola Ativa
- Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita – PRALER
- Programa de Formação Continuada Mídias na Educação
- Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – Proinfantil
- Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Fundamental e Médio – Pró-Licenciatura
- Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica

- Programa de Formação Inicial de Funcionários de Escolas – PROFUNCIÓNÁRIO
- Programa Ética e Cidadania
- Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio
- Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB
- Programa Educação em Direitos Humanos
- Projetos de Educação para o Reconhecimento da Diversidade Sexual
- Projetos de Educação para a Igualdade de Gênero
- Programa Escola que Protege
- Formação Continuada de Professores e Trabalhadores da Educação Básica em
- Educação Ambiental

Estrutura física das escolas

Juntamente com a formação do professor, a infraestrutura das instituições de ensino também merece atenção, pois mesmo tendo os professores uma boa formação, pouco conseguem caminhar e levar uma educação digna aos alunos sem local e materiais adequados que propiciem uma aula instigante e interessante, que levem crianças e jovens a sentir vontade e a gostar de estudar. As salas lotadas, a falta de acompanhamento pedagógico, os salários baixíssimos e pouca competência profissional também são obstáculos frente a uma atuação de êxito.

Paro (1998) menciona que a má qualidade do ensino público brasileiro está expressa na falta de escolas com condições adequadas de funcionamento; são escolas ineficientes e desestruturadas, com ausência de uma filosofia de educação comprometida com a formação, que capacite o educando tanto para usufruir de sua herança cultural quanto para contribuir na construção de uma realidade social mais digna para todos, como pode ser observado na tabela 02 abaixo:

Quadro 03

Perfil das escolas públicas brasileiras de Ensino Fundamental e Ensino Médio (2006).

INFRAESTRUTURA	QUANT. DE ESCOLAS			
	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
		%		%
Total de escolas	139.839	100%	17.072	100%

Sem Biblioteca	109.33	78,1%	6.250	36,6%
Sem Lab. Informática	119.887	85,7%	7.512	44%
Sem Lab. Ciências	131.284	93,8%	10.357	60,6%
TV/Vídeo/Parabólica	129.823	92,8%	14.810	86,7%
Sem Esgoto	13.286	9,5%	48	
Sem Energia Elétrica	21.513	15,3%	10	
Sem Água Potável	4.270	3%	74	
Sem acesso a internet	139.839	0%	17.072	0%
Sem sanitários	10.988	7,8%	102	

* Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados no EDUDATABRASIL, 2006.

Os dados da tabela 03 que datam do ano de 2006 revelam que as carências estruturais das instituições de ensino brasileiras vão desde a falta de bibliotecas e laboratórios de informática com ausência total de acesso a internet até a falta de água encanada e potável e falta de rede elétrica, explicitando bem o perfil infraestrutural e pedagógico das escolas brasileiras.

Essa é uma realidade que precisa ser modificada na pretensão de uma educação qualitativa. Além da infraestrutura das instituições, suas características, em especial quanto os

[...] projetos desenvolvidos, o ambiente educativo e/ou clima organizacional, o tipo e as condições de gestão, a gestão da prática pedagógica, os espaços coletivos de decisão, o projeto político-pedagógico da escola, a participação e integração da comunidade escolar, a visão de qualidade dos agentes escolares, a avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado, a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, a dimensão do acesso, permanência e sucesso na escola, entre outros, são aspectos que traduzem positiva ou negativamente a qualidade da aprendizagem na escola (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 211)

Na tentativa de reverter o quadro caótico da estrutura física das escolas públicas brasileiras o PDE lança uma lista de instrumentos visando à infraestrutura de apoio pedagógico, são eles:

- Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola – PMFE
- Levantamento da Situação Escolar – LSE
- Projeto de Adequação de Prédios Escolares – PAPE
- Programa de Melhoria da Qualidade do Mobiliário e Equipamento Escolar – PMQE
- Programa de Melhoria da Qualidade do Ambiente Escolar – PMQAE
- Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE
- Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE

- Centro de Leitura Multimídia
- Programa Nacional de Saúde Escolar – PNSE
- Programa Nacional de Informática na Escola – PROINFO
- Programa Ambientes Virtuais de Aprendizagem – e-PROINFO
- Programa Educação do Campo
- Programa Educação Escolar Indígena
- Programa Cultura Afro-brasileira
- Programa Educar na Diversidade
- Programa Educação Inclusiva
- Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE
- Projeto Alvorada
- Programa de Desenvolvimento do Ensino Médio
- Formação de Com-vida – Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola
- Conferência Nacional Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente

Avaliações

Ao se falar em qualidade educacional no Brasil não se pode deixar de mencionar as avaliações em larga escala que representam o instrumento de verificação do rendimento dos alunos e de mensuração da qualidade do ensino nacional. A avaliação educacional como prática do Estado é uma questão que emerge do texto constitucional de 1988 e, portanto, se impõe como tarefa pública, o que supõe a atuação do Estado e do governo (FREITAS, 2004).

Muito se tem dado ênfase a essas avaliações, mas não se pode esquecer que elas não são sinônimos de qualidade e que, como ressalta Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005) ainda se está longe de poder garantir os direitos educativos prescritos na legislação brasileira, tanto em termos de abrangência quanto de qualidade do ensino oferecido, por meio dessas provas. Porém, é certo atentar para todo o esforço de avaliação e sistematização de informações feitas pelo Inep, pois são de suma importância e necessárias ao sistema de educação, objetivando dar suporte à pesquisa e à tomada de decisões em políticas educacionais e, especialmente, orientar a formulação das políticas do MEC.

A partir de indicadores que medem os quantitativos, os resultados das avaliações em larga escala permitirão comparar as metas planejadas com o que se alcançou e, conseqüentemente, verificar se houve ou não eficiência na política adotada.

Com a identificação dos problemas será possível agir prontamente e utilizar estratégias com endereço certo, que resultem na solução do problema observado. Isso economizará tempo e dinheiro, pois estaremos passando de um contexto de *achismo* para outro, se não de *diagnóstico*, pelo menos de contornos mais nítidos. (NETO; ROSEMBERG, 1995)

Através da divulgação dos resultados obtidos pelo Ministério da Educação e pela imprensa, é possível que a sociedade tome conhecimento sobre as condições da educação que vem recebendo e a partir de então reivindicar melhorias no que os pertence por direito. Mas ao se falar em reivindicações tem-se outro grande empecilho à efetivação dos direitos sociais no Brasil

Quem tem a oportunidade de formar opinião com base na imprensa escrita é majoritariamente uma classe média que não têm filhos em escolas públicas e que lamenta o baixo nível do ensino público atual, tomando como referência uma imagem idealizada da escola pública do passado, de excelência pedagógica reconhecida, mas que, em contrapartida, era elitizada. Poucos têm condições de avaliar com precisão o desafio político e pedagógico que o sistema de ensino público enfrenta nos dias de hoje, depois que uma parcela das classes populares – antes totalmente excluída – conquistou o direito à escolarização, ainda que em condições de inclusão precária (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMAO, 2005, p. 230).

Essas grandes avaliações também possuem como pontos negativos o fator contextualização, uma vez que ela é aplicada da mesma forma e com o mesmo conteúdo a todas as regiões do país e à populações diversificadas. Na mesma direção, Beisiegel (1999) menciona que essas avaliações possuem e sempre irão possuir insuficiências na forma como são utilizadas por não ser possível avaliar com os mesmos instrumentos de mensuração a escola que atende jovens privilegiados de classe média e de uma escola que atende jovens da periferia urbana.

Para a avaliação em larga escala o PDE traz o Ideb, a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB; a Prova Brasil – Avaliação do Rendimento Escolar; e o Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA.

Gestão democrática (participação)

Como princípio de suma importância no caminho de um ensino com a qualidade almejada pela sociedade está à gestão democrática, esse reconhecimento vem desde a Constituição Federal de 1988 sendo base das discussões rumo a uma educação fundamentada na democracia.

Pontual (2007) menciona que é falsa a afirmativa de que a gestão da educação brasileira não necessita de mais recursos e que além de mais recursos financeiros, a gestão educacional também precisa de um banho de democracia. Somente com uma gestão realmente democrática é que haverá uma ampla discussão com todos os entes federativos e com os mais diversos sujeitos sociais sobre a educação que se pretende para um desenvolvimento integral e com equidade.

A participação ativa de toda a sociedade no contexto escolar é o ponto estratégico para a implantação da gestão democrática. O envolvimento tanto dos agentes escolares como da comunidade é condição essencial para que se ocorram mudanças positivas na realidade educacional.

Essa participação pode ser efetivada com a criação de conselhos escolares, colegiados, associações de pais e mestres entre outros órgãos que podem se tornar “um espaço de decisões coletivas voltadas para os interesses das comunidades escolar e local; é um instrumento permanente de educação política através da participação” (FREITAS, 2000, p. 51).

Como Ribeiro, Ribeiro e Gusmão (2005) afirmam, é a partir do enfrentamento das divergências, dos conflitos de interesse e das relações desiguais de poder, do estabelecimento de alianças, da partilha de informações e da integração dos diferentes, que vão se construindo democraticamente novos sentidos sobre a qualidade da educação na escola.

Como medidas de apoio a gestão, o PDE traz:

- Planejamento Estratégico da Secretaria – PES
- Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE
- Programa de Dinheiro Direto na Escola – PDDE
- Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
- Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho
- Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino no Processo de Avaliação do Plano Nacional de Educação/ PNE e de Elaboração, Implantação e Avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação
- Programa Escola de Gestores
- Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação
- Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME
- Microplanejamento Educacional Urbano
- Escola Aberta
- Programa Formação pela Escola

Percebe-se que alguns programas ou projetos aparecem por vezes repetidos, isso se explica pelo fato do mesmo instrumento abarcar várias dimensões, como é o caso do Proinfantil que ao mesmo tempo em que oferece apoio financeiro também oferece formação aos professores da educação infantil, ou o Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE que visa à aprendizagem, mas também é uma infraestrutura de apoio pedagógico.

A literatura aponta esses fatores como grandes responsáveis pela qualificação da educação básica. Os programas apresentados demonstram que o governo federal vem procurando atacar as grandes dificuldades educacionais com instrumentos que fazem face ao que a literatura educacional traz, há aí um consenso, porém com alguns interesses distintos.

2.2. A qualidade da educação como conceito histórico e dinâmico

Ao se firmar no meio educacional, a qualidade do ensino passou a ser sempre questionada, complexa e com concepções diversas, variando de contexto, interesse e ideais; se diferenciando também em cada época. Ao longo dos anos o conceito de qualidade também foi assumindo novas características de acordo com as necessidades vigentes.

Cronologicamente falando, na década de 1970, ao se dar a grande onda de expansão de vagas, a escola passou a abrigar as tensões, as contradições e as diferenças presentes na sociedade; fato que minimizou a reflexão sobre a forma que deveria assumir o processo educativo e as condições necessárias para um ensino de qualidade. (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005; AMORIM, 2007; OLIVEIRA, 2007).

Na década de 1980, a prioridade governamental ainda era o acesso, no entanto, era perceptível que somente dar acesso, ou somente estar na escola não eram suficientes, havia a necessidade de formulação de políticas que levasse a permanência do alunado na escola. Para Freitas (2008), foi nessa década que a obrigatoriedade e a qualidade da educação adquiriram maior relevo no contexto da redemocratização da sociedade brasileira por meio dos textos da Constituição Federal de 1988.

A década de 1990 é marcada por mais uma ampliação da visão educacional: mais que permanecer, o sujeito deve aprender. Nesse momento, com maior repercussão, a exclusão por falta de escolas e por reprovações está dando lugar à exclusão pelo não aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente (OLIVEIRA, 2007), fato este que nos remete ao debate acerca da

qualidade do ensino ofertado até os dias atuais. Nessa década o documento de destaque para o assunto foi o Plano Decenal de Educação para Todos de 1993

É por esse motivo que ao longo dos anos os termos quantidade e qualidade, no que diz respeito à educação básica, são tratados como antagônicos. Anteriormente à preocupação com a qualidade do ensino e da aprendizagem, o acesso é tratado com preferência, uma vez que este é um direito previsto em Lei.

No entanto, mesmo o Brasil tendo conquistado avanços importantes no ensino ao longo dos anos, a sua qualidade segue problematizada no tocante à proficiência, permanência, progressão, conclusão, duração e até mesmo ao acesso (FREITAS, 2008), uma vez que este último, embora quase universalizado, ainda deixa um número considerável de brasileiros fora das instituições de ensino, são aproximadamente 24 milhões¹⁸ de pessoas sem acesso ao principal direito que os tornam efetivamente cidadãos.

O problema da qualidade sempre esteve presente no âmbito da educação, do ensino e da aprendizagem, mas nunca havia alcançado antes esse grau de centralidade, vindo, ao longo do tempo, a substituir a problemática da igualdade e da igualdade de oportunidades, que no passado eram os alvos das discussões (ENQUITA, 1996).

Atualmente, discutir a qualidade da/na ou para a educação remete-se a qual educação está se almejando para os sujeitos sociais, pois essa é uma questão que reflete várias concepções acerca de mundo, de homem e de educação e, ainda,

Os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma Educação de Qualidade alteram-se no tempo e espaço, especialmente se considerarmos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dado as novas demandas e exigências sociais, decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 7).

Para Demo (2006, p. 11) o fator qualidade “aponta para a dimensão da intensidade. Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para o ser do que para o ter” ou pode ser também a “perfeição de algo diante da expectativa das pessoas”.

E é a partir dessa expectativa que a dificuldade da educação brasileira em cumprir com o seu papel passou a ser perceptível a todas as dimensões da sociedade, o que vem causando um grande descontentamento com o ensino oferecido pelas escolas públicas por parte da

¹⁸ Segundo dados do IBGE/Censo demográfico de 2000. Este é o último censo, mas dados mais recentes da PNAD/2008 demonstram que entre as pessoas de 15 anos ou mais de idade há ainda 14.247 analfabetos no Brasil.

sociedade civil e dos educadores que ano após ano veem lutando por uma educação de qualidade e pelo empresariado que vê na incapacidade da escola a ameaça a interesses capitalistas.

Paro (2007) menciona que a insatisfação com o ensino e com as instituições de ensino públicas está na não correspondência entre o que é desejado para a educação e o que vem sendo efetivado, ou mesmo, no distanciamento dos conteúdos dos discursos políticos com o que vem sendo colocado em ação.

Para esse mesmo autor, educar para a democracia ou ter a educação em prol desse princípio constitucional é um componente fundamental para se alcançar a qualidade do ensino. Educar para a democracia seria então conceber uma educação pública que leve em conta os fins sociais da escola e as vozes procedentes da comunidade local. Educar para a democracia é, também, levar em consideração e efetivar um dos fundamentos base do Brasil como Estado Democrático de Direito presente na Constituição Federal de 1988 que diz respeito à cidadania

As grandes discussões e embates sobre a qualidade da educação pública adentraram o século XXI com grande força e novos mecanismos impulsionadores que a cada dia tem feito com que a sociedade se conscientize cada vez mais da tamanha importância da educação no contexto social. Nessa primeira década do século a qualidade recebe atenção no Plano Nacional de Educação de 2001 e mais recentemente no Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

No entanto, essa não é somente uma preocupação nacional, ela perpassa as fronteiras e se torna foco de estudo dos organismos internacionais há muitos anos e resulta em documentos como “Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos” (UNESCO, 2007), “Educação para todos: o imperativo da qualidade” (UNESCO, 2005) e “Situação educativa da América Latina e Caribe: garantindo a educação de qualidade para todos” (UNESCO, 2007); entre muitos outros. No entanto, mesmo com a noção de tal importância e sendo alvo de grandes embates, a educação, tanto nacional como internacional, ainda tem grandes desafios pela frente na busca pela efetivação da qualidade.

Sobre os novos desafios que estão postos à educação, Oliveira (2007) faz menção à questão do ensino-aprendizagem, uma vez que a superação da exclusão por falta de escola e pelas múltiplas reprovações traz à tona a discussão da exclusão da e na escola e do aprendizado negligenciado.

Dessa maneira, neste estudo, tal como também ponderam Carreiro e Pinto (2007), a qualidade é considerada como um construto histórico, onde a sociedade é quem a constrói, de

acordo com as necessidades ditadas pelo momento em questão; uma vez que “a discussão sobre o tema reflete o momento em que vivemos e a disputa de significados existentes na sociedade” (p. 18)

2.2.1. Qualidade da educação e mercado

O conceito de qualidade é originário da área econômica e foi vinculado à educação, ou seja, ocorreu uma “transposição direta do conceito de qualidade própria dos negócios comerciais para o campo dos direitos sociais e, nestes, a educação pública” (SILVA, 2009, p. 219).

Do ponto de vista econômico, desde a infância somos inseridos nas práticas comerciais e fazemos opções. Não se trata de analisar como fazemos escolhas. No entanto, um dos elementos que acionamos é a qualidade da coisa a ser adquirida. É neste momento, então, que elegemos os elementos que expressam qualidade, segundo valores e visões de mundo (p. 218).

Com o fortalecimento dos preceitos neoliberais no campo educacional, o discurso da qualidade é incorporado e associado à formação para o trabalho, descaracterizando a educação enquanto direito social.

Dessa forma, qualidade não é entendida como algo que deva qualificar o direito a educação, mas sim ser atributo potencialmente adquirível no mercado dos bens educacionais e sendo assim, não poderá estar ao alcance de todos, pois ao se tornar um produto, terá um preço e quanto maior for à qualidade maior será o seu valor econômico e maior será o número de pessoas excluídas do seu usufruto (GENTILI, 2007).

Tratando a qualidade como produto, a tendência é impulsionar a competitividade e desresponsabilizar cada vez mais o Estado de seus deveres, pois ao alimentar o ideário de que só é de qualidade o que é pago ou privado, as famílias aumentam suas dívidas por uma educação melhor para seus filhos (Fonseca; Oliveira, 2007).

A qualidade, nessa perspectiva mercantil e produtivista, é definida no mundo dos negócios como algo mensurável que deve ser medida por instrumentos padrões ou unificadores. Nessa perspectiva, medir a qualidade significa grandes possibilidades de melhorá-la, assim como divulgar seus resultados é dar grande atenção para o produto final. Essas características, somadas aos padrões, *rankings*, testes comparativos, hierarquização e

estandardização próprias do âmbito mercantil, são de fácil localização no meio educacional (GENTILI, 2007; FONSECA, OLIVEIRA, 2007; SILVA, 2009).

Para além da ótica de mercado, a qualidade da educação, no âmbito da literatura da área e dos educadores, é algo de suma importância para o futuro da educação e de seus cidadãos, sendo o passado brasileiro um período que deixou a desejar nessa questão, daí o motivo da centralidade do assunto como se poderá perceber nos textos a seguir.

2.3. O conceito de qualidade dos organismos internacionais

A grande ênfase dada à qualidade do ensino tem sua origem nas grandes discussões internacionais sobre a educação e possui como impulsionadores órgãos como a ONU, a UNESCO e o Banco Mundial, que possuem grande poder de influência nos países, principalmente nos mais pobres e em desenvolvimento. Nesta parte do estudo, busca-se explicitar a concepção de qualidade pretendida por esses órgãos para a educação nos países em desenvolvimento.

É com a alegação de que novos tempos, novas exigências e novas necessidades exigem uma nova qualidade, que as agências internacionais introduzem reformas educacionais que vão ao encontro das novas necessidades geradas pela reorganização produtiva do capitalismo. Tais reformas são direcionadas para mudanças no currículo, na gestão da educação, na avaliação dos sistemas e na formação profissional docente (LIBÂNEO, OLIVEIRA, TOSCHI, 2008).

Os mesmos autores vêm afirmar que há uma grande preocupação dos organismos internacionais em não somente traçar políticas educacionais e reformular o papel do Estado, como também em atacar a exclusão, a segregação e a marginalização social, uma vez que esses são fatores que impedem o desenvolvimento do capitalismo por ameaçar a estabilidade e a ordem dos países ricos.

O conceito predominante na visão gerencial e tecnicista do Banco Internacional para a Reconstrução de Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial), está pautado na

[...] adoção de “insumos”, que deverão conduzir a resultados a serem avaliados por meio de índices de desempenho e de rendimento escolar dos alunos e das escolas. Seus técnicos preconizam um raciocínio linear, segundo o qual a mera adoção de equipamentos gera resultados satisfatórios. A concepção de qualidade assentada na racionalidade técnica e nos critérios econômicos serviu e serve de referência para a formulação de políticas para a educação pública no país. Assim, a atualização da teoria do capital humano

pelos técnicos e arautos do Banco Mundial tornou-se, para alguns governos e gestores, o norte que orienta as políticas para a educação básica e superior assentadas no conceito de qualidade advindo das bases de teorias econômicas. (SILVA, 2009, p. 222)

No âmbito da organização social são produzidos valores que dão diferentes sentidos à qualidade. Se observada pela função social, a educação de qualidade está na formação do indivíduo para o exercício da ética profissional e da cidadania. E, ainda, educá-lo para compreender e ter acesso a todas as manifestações da cultura humana; já olhando pelo lado prático ou pragmático, a educação de qualidade vem se resumindo no provimento de padrões de aprendizagem que tem por mero intuito inserir o indivíduo, quer seja como produtor ou como consumidor, na dinâmica do mercado (FONSECA, 2009).

A concepção que orienta as ações do Banco Mundial é a segunda explicitada, denominada de Qualidade Total, que visa alcançar a qualidade com vistas à ampliação da competitividade. É uma concepção do mundo dos negócios, caracterizada por Flach (2005) como um

[...] contexto nebuloso de contradições crescentes, [onde] a escola adentra num gerenciamento transplantado do modelo empresarial. Inúmeros governos estaduais, sem contar a própria organização da rede privada, investem em uma organização escolar gerencial, onde a eficiência e produtividade passam a ser as palavras de ordem. Os interesses empresariais passam a ser também os educacionais, priorizando a relação custo-benefício dos investimentos na área da educação (p. 11).

Warde (1992) também menciona alguns pontos característicos desse modelo gerencial de qualidade, onde a estratégia proposta pelos organismos internacionais supõe um esforço sistêmico e reporta-se aos objetivos de cidadania e competitividade. Tem como critérios inspiradores as políticas de equidade e desempenho e como direção das reformas institucionais a integração nacional, a descentralização e a lógica da eficácia e eficiência.

O Banco Mundial é uma agência de política estratégica de desenvolvimento interdependente, que dá acesso a seus projetos de financiamento somente a países que adotam suas medidas de ajuste fiscal e estrutural; sua grande atuação se deu nas décadas de 1970, 1980 e 1990. O país dava abertura a sua interferência na definição da agenda educacional em troca de auxílios técnicos e financeiros. Nesse período, segundo Fonseca (2009), o banco foi grande financiador da educação básica e por isso era tratado como parceiro técnico e político do Brasil.

Com o banco, expressões provindas da área industrial, como qualidade total, flexibilização, terceirização e descentralização, foram incorporadas ao campo educacional.

Diante do exposto, a qualidade pretendida pelo Banco Mundial para a educação é uma qualidade individualista, privatizada e de mercado, ou mesmo, é uma qualidade voltada restritamente para a formação de consumidores.

Com relação a Unesco, essa é a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura no contexto dos países em desenvolvimento; sua interferência é mais técnica que financeira e sua atuação junto aos países da América Latina é realmente considerável, chegando a possuir uma unidade que tenha como foco a educação direcionada somente para essa região e para o Caribe, o Escritório Regional de Educação para a América Latina e o Caribe – Orealc, situado em Santiago no Chile.

Para a Unesco há ainda um grande desafio pela frente para se qualificar a educação, a começar pela necessidade de redefinição das políticas públicas, pois não só o Brasil, mas toda a região atendida pelo Orealc necessita dar um salto que englobe desde a igualdade de oportunidades ao acesso, à qualidade da educação oferecida e aos resultados do aprendizado.

Os países da região envidaram esforços consideráveis para aumentar os anos da educação obrigatória, incrementar a cobertura, melhorar a infraestrutura, desenhar novos currículos e formar os docentes, entre outros aspectos. Entretanto, persistem problemas de qualidade da educação que afetam em maior medida a coletividade ou os indivíduos mais vulneráveis. Estes se encontram numa situação de desigualdade no que se refere ao acesso, à continuidade dos estudos e aos resultados do aprendizado (UNESCO, 2008, p. 11).

A Unesco traz no documento “educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos” (2008) sua visão do que é a qualidade do ensino ou o que a educação necessita ter e/ou ser para que seja de qualidade. Esse documento contempla recursos que guiaram as deliberações da 2ª Reunião Intergovernamental de Ministros de Educação do Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe – PRELAC, realizado em março de 2007 na capital da Argentina, Buenos Aires.

Com base nesse documento e nas perspectivas do Orealc/Unesco, a educação, pelo caráter de direito fundamental e universal, tem que reunir dimensões como respeito aos direitos, relevância, pertinência, equidade, eficiência e eficácia para se ter qualidade. Essas são as dimensões bases pelas quais essa organização se guia e norteia seus projetos.

De maneira resumida, esse texto traz explícito reflexões sobre como a educação pode contribuir para o crescimento econômico e para a redução das desigualdades na América Latina e no Caribe; traz também o posicionamento do Orealc com relação ao que deve compor a educação de qualidade para todos, ligando sempre a qualidade à eficácia e a

eficiência, esse dois fatores indicam se os objetivos pretendidos estão sendo alcançados e se os recursos destinados estão sendo usados adequadamente.

Outra organização de grande destaque e influência no âmbito internacional é a OCDE, muito do que o Banco Mundial determina hoje deriva dos ideais desse organismo. Segundo Charlot (2006), a OCDE vem se ocupando com a educação desde a década de 1950, instaurando características no setor educacional que ganharam grande ênfase no contexto nacional e até os dias atuais ocupam grande espaço como a “qualidade do ensino”, a “eficácia”, e a “avaliação”. O discurso sobre a qualidade da educação surgiu de sua esfera de domínio. “Trata-se do domínio e da transparência: saber tudo, controlar tudo, prever tudo [...]. Trata-se também, com frequência, de um discurso que acredita que a inovação é, em si, um progresso” (p. 15).

Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2008), a OCDE e o Banco Mundial postulam que o desenvolvimento econômico causado pelo desenvolvimento técnico e científico garante por si só o desenvolvimento social.

O Brasil, ao compactuar com a lógica internacional, vem se apropriando, em suas políticas, do discurso da modernização educacional, onde a diversificação, a flexibilização, a competitividade, a produtividade, a eficiência e, principalmente, a qualidade dos sistemas educativos, das escolas e do ensino tem grande presença, as adequando à ótica neoliberal.

Em suma,

As concepções de qualidade que aparecem nos documentos dos organismos, em que pesem as variações, apresentam alguns pontos em comum, como, por exemplo, a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida. Os documentos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), ao abordarem a questão da qualidade da educação, enfatizam a necessidade do desenvolvimento de ferramentas e diagnósticos por meio de provas ou outros instrumentos de aferição da qualidade. Segundo a Cepal, a avaliação é fundamental para o monitoramento das políticas e para orientar as intervenções no campo educativo (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007. p. 12).

Diante de organizações como a Unesco, o fator qualidade fica erroneamente vinculado à eficácia e a eficiência. Ligada a esses fatores, a educação assume a perspectiva de que o seu maior problema é o de custos, pois custo total da qualidade é o resultado da soma dos custos da eficiência e da ineficiência. Consequentemente, por não ser eficiente, a educação tem um elevado custo e baixa qualidade, apresentando-se como um problema gerencial (FLACH, 2005).

Esse problema gerencial é justificado pelos organismos internacionais ou pelo fato de no mundo não haver dinheiro público o suficiente para dar qualidade à educação, abrindo-se as portas para a privatização do ensino, colocando as escolas em posição de comércio, o ensino como produto e os alunos como clientes; ou então por problemas de má gestão do dinheiro disponibilizado.

Sobre o assunto, Theodoro e Delgado (2003) chamam a atenção para essa desculpa fácil de que os recursos são suficientes, mas mal alocados, esse pretexto só vem justificar a carência de um Estado mínimo e um mercado que se impõe como ordenador em detrimento de um Estado social de inclusão. É necessário acabar com essa ilusão, pois

[...] os gastos por aluno na rede pública de educação básica no Brasil são cerca de 40% menores que aqueles praticados por países como Chile e Argentina e cerca de um quinto da média nos países ricos. Além disso, esses gastos representam cerca de um terço do valor das mensalidades cobradas nas escolas do país frequentadas pela classe média (CAMARGO, PINTO, GUIMARÃES, 2008, p. 820)

A ampliação dos recursos financeiros vinculados a educação é de extrema urgência para a ampliação do acesso e da permanência do aluno na escola, bem como para um ensino de qualidade, tendo em vista que a demanda pelo ensino escolar é crescente por causa das exigências do mercado de trabalho. Dessa forma, pode se dizer que a quantidade é base e condição para a qualidade.

No entanto, a qualidade perpassa a quantidade. Quando se olha a qualidade somente pela ótica da quantidade corre-se o risco de promover a ampliação dos números sem se ampliar o nível de conhecimento e de formação humana. Demo (2006) demonstra que não bastam altas taxas de matrículas se depois o número de evasão for exorbitante; grandes números de professores, alunos e funcionários sem cuidar do aprimoramento e desempenho qualitativo desses; o mesmo seria com a presença de prédios novos, multiplicidade de materiais e espaços bem cuidados sem saber o que fazer com eles.

Dessa forma, defende-se aqui uma educação que ao mesmo tempo em que disponha de quantidades também se sobressaia na qualidade pretendida hoje entre os educadores que parte de uma educação que promova a ruptura internacional, superando o modelo dominante, tecnicista e mercadológico que está sendo posto, humanizando as ações governamentais e minimizando as intervenções externas que tentam inculcar um modelo mundialmente comum a educação. Monteiro (2003) alerta que,

No tempo da globalização neoliberal, de uma revolução tecnológica que faz do ser humano um apêndice da máquina e de cinismo da política

internacional, o direito à educação e os “direitos do homem” em geral carecem, mais do que nunca, de um Estado forte e de uma Comunidade Internacional atenta e activa (p. 771).

É com o intuito de acabar ou pelo menos minimizar as intervenções internacionais que educadores passaram a postular uma nova concepção de qualidade que faça apologia à cidadania e à democratização não só do acesso, mas também do conhecimento, essa é a chamada qualidade social que será discutida no próximo item.

2.4. Descrição e análise dos instrumentos atuais de políticas: o que eles revelam sobre a qualidade pretendida

Tendo em vista que a educação atual é embasada por grandes leis e instrumentos de ação de grande importância para a oferta de uma educação digna e consistente, se faz importante situar no âmbito legal, esclarecendo o que os textos oficiais que hoje regem a educação nacional apontam sobre a qualidade do ensino, bem como, que qualidade está explícita nesses documentos.

Levando-se em consideração que ter ou não qualidade a educação ofertada é uma questão de direitos sociais previstos constitucionalmente, destaca-se a Constituição Federal de 1988, a maior legislação brasileira, quando essa determina que a educação deva ter um padrão de qualidade definido. É necessário salientar que essa é a primeira Constituição brasileira que traz tanto destaque a educação e que determina o padrão de qualidade. Embora não faça menção a que padrão seria esse, ou o que a educação precisa ter para se alcançar esse padrão, ao analisar suas disposições sobre o setor educacional é possível perceber suas intenções.

Para os artigos da Constituição, a qualidade está ligada a responsabilização financeira da União em organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, exercendo função redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e ainda em distribuir os recursos públicos de maneira a assegurar a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 1988).

O PNE é uma exigência da Constituição Federal de 1988. Para a Carta Magna, o plano se constitui como um instrumento de grande relevância e pertinência, não só para a melhoria do ensino como também, segundo seu art. 214 (BRASIL, 1988), para erradicação do analfabetismo, para a universalização do atendimento escolar; a formação para o trabalho; a

promoção humanística, científica e tecnológica do país; e para o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, a determinação do fator qualitativo também se faz presente. Seu Art. 3º inciso IX dispõe que o ensino a ser ministrado deve também tomar como base o princípio de garantia de padrão de qualidade.

A LDB/96 explicita que para se alcançar a qualidade pretendida para a educação é necessária a seguridade de um processo nacional de avaliação do rendimento escolar do aluno; a junção de municípios, estados, Distrito Federal e União em colaboração para se estabelecer um custo mínimo por aluno que assegure a qualidade do ensino; a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados com vistas a corrigir as disparidades de acesso à educação; e cumprimento pelo Estado de seu papel quando este tem como dever para com a educação escolar pública garantir “padrões mínimos de qualidade de ensino definido como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996).

Para o Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001 – o sistema educacional e as instituições de ensino devem investir em um conjunto de fatores que são necessários para que a educação tenha qualidade, tais fatores são: formação docente, infraestrutura, financiamento escolar, participação da sociedade, gestão democrática e avaliações em larga escala.

No que diz respeito à qualidade, sua concepção prevista no PNE está muito próxima das questões ligadas aos conceitos de eficácia e eficiência, traduzidos em termos de medidas de rendimento dos alunos e professores por meio de testes standardizados e de dados estatísticos de fluxo escolar. É focando esse conjunto de fatores e dando maior ênfase aos números estatísticos que o PNE pretende elevar o nível de escolaridade da população brasileira, melhorar a qualidade do ensino, diminuir as desigualdades sociais e regionais e democratizar a gestão do ensino público para que se tenha uma participação concreta da comunidade (AMORIM, 2007; DIDONET, 2000).

No entanto, os números com maior necessidade de serem ampliados não o foram, que são aqueles relativos ao financiamento, o que acarretou na não garantia de realização das metas e objetivos propostos e no não aumento dos números desejáveis por falta de recursos.

Recentemente, temos o Decreto nº 6.094/2007, que coloca a qualidade como principal objetivo do plano de metas, ressaltando em seu Art. 1º que

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 (BRASIL, 2007a).

Para esse Decreto a qualidade está na aferição das condições da educação básica através do fluxo escolar e do rendimento dos alunos por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb; na responsabilização do município pela promoção da melhoria da qualidade da educação básica local, por meio do cumprimento da meta de evolução do mesmo índice; na formulação de estratégias de mobilização social e formação de profissionais com a ajuda de um Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, a ser formado.

O Decreto deixa em aberto a participação de outros segmentos da sociedade que queiram voluntariar nas instituições de ensino e contribuir na busca por uma educação de qualidade.

Embora com grandes avanços no sentido de dar acesso a todos à educação básica e de minimizar as desigualdades através das políticas atuais, deve-se concordar com o Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira (1997) que os problemas da educação brasileira ainda estão com suas raízes no não cumprimento dos preceitos fundamentais contidos na Constituição Federal de 1988.

Tais preceitos não vêm sendo alcançados na medida em que a responsabilização do Estado tem sido transferida aos pais e a outros sujeitos sociais que doam seu tempo colaborando com a escola de diversas formas; deve-se considerar também que ainda são superficiais as condições criadas para favorecer o acesso e a permanência do aluno na escola. A gestão democrática do ensino, em grande parte de sua atuação, está restrita a atender determinações e a colocar em prática ações delegadas de poderes e decisões do governo. Até mesmo a valorização dos profissionais da educação ainda tem dificuldades que dizem respeito às condições dignas de trabalho e de salário. (PNE – PROPOSTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA, 1997).

2.4.1. A qualidade da educação básica evidenciada no PDE

O PDE anuncia como sua prioridade máxima a qualidade da educação brasileira, no entanto, de que qualidade ele está falando? É por meio de uma análise do único documento explicativo lançado pelo Ministério da Educação sobre o PDE, intitulado “Plano de

Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas” que se pretende responder a essa indagação.

Primeiramente deve-se ressaltar que mais uma vez, assim como a C.F/1988 e a LDB/1996, o governo federal institucionaliza uma política de educação que determina a garantia de um padrão de qualidade, sem trazer ao certo de que padrão está se tratando, cabendo então a análise de suas ações e programas como forma de esclarecimento sobre o que os governantes vêm entendendo por esse assunto.

A qualidade do ensino, mais especificamente, da educação básica é o foco do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, mas para se alcançar esse desafio é necessário, segundo o plano (BRASIL, 2007c), iniciativas que contemplem a educação profissional e a educação superior, pois elas estão diretamente ligadas. E ainda, com o PDE, o Ministério da Educação pretende mostrar à sociedade tudo o que se passa no âmbito escolar, dentro e fora da escola, e realizar o que ele chama de “uma grande prestação de contas”. O MEC parte do pressuposto de que se suas iniciativas não chegarem à sala de aula e aos alunos, não será possível atingir a qualidade que se deseja para a educação brasileira. Por isso, é importante a participação de toda a sociedade no processo.

A concepção de educação que embasa as ações e objetivos dessa nova planificação está, segundo o documento base do PDE, no reconhecimento da educação como face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. E se embasando nos princípios constitucionais, para esse documento não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade.

No entanto, logo no texto de introdução do documento se observa explicitamente uma ideia um tanto preocupante, a de que a educação seria a solução para todos os males ou redentora da sociedade afirmando que

Só é possível garantir o desenvolvimento nacional se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do Estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade (BRASIL, 2007c. p. 6).

A culpabilização da educação pelos problemas que assolam a sociedade por anos vem fazendo parte dos discursos governamentais. Ora, a educação é sim fator preponderante na

construção de uma sociedade democrática, mas não é o único caminho. Os problemas sociais do país estão para além da educação, afinal de contas ela não é responsável pela má distribuição de renda ou pelo quadro de fome e violência presenciado atualmente.

Para além dessa questão e seguindo a análise, pode se apreender que para esse novo plano a qualidade da educação está na formação docente, no financiamento, na avaliação e na gestão da educação. No que tange ao professorado, sua formação e valorização profissional é, segundo o documento base (BRASIL, 2007c), questão urgente e estratégica que pede resultados nacionais com certa pressa, pois não há educação de qualidade sem professores de qualidade. A estratégia utilizada foi a fixação de um salário-base nacional para o magistério e a tentativa de unir a educação básica ao ensino superior de maneira a qualificar a formação inicial e continuada dos docentes.

Sobre o financiamento, o documento destaca o grande avanço e ampliação da receita de repasses para a educação, apontando que a transferência voluntária da União vem atingindo um contingente expressivo de municípios, na mesma medida vem aumentando sua responsabilidade para com a educação básica através do Fundeb.

As avaliações, como em todas as políticas do governo federal, receberam grande atenção dentro dessa nova planificação. A diferenciação é que agora está explícita e atrelada a ela a responsabilização, o que antes ocorria de forma implícita. Para o documento base (BRASIL, 2007c) o PDE promoveu uma profunda alteração na avaliação e na responsabilização a partir do Ideb. Foi o que se chamou de “inéditas conexões entre avaliação, financiamento e gestão” (p. 19). No entanto, já foi visto no capítulo anterior com Krawczyk (2008) que essa relação não é tão inédita assim. O que, na verdade, o Ideb vem causando é uma corrida por números, rankings e responsáveis.

Para o PDE, a avaliação individual do aluno tem por objetivo verificar a aquisição de competências e habilidades que preparam uma subjetividade na relação dialógica com a outra para que o sujeito social se aproprie criticamente de conhecimentos cada vez mais complexos (BRASIL, 2007c). Nesse contexto avaliativo, a responsabilização e a mobilização social passaram a ser mais visíveis quando se inicia a divulgação dos dados do Saeb por rede e escola. O que se observa é que a partir desse momento, passou-se a responsabilizar pais, professores e escolas pelos baixos índices com a alegação que maior responsabilização e mobilização social tornam a escola mais pública e menos estatal.

A Prova Brasil, para o PDE, deu nitidez à radiografia da qualidade da educação básica, revelando as insuficiências e boas práticas educacionais que aliadas aos números do censo escolar resultaram no Ideb, que por sua vez, objetiva superar algumas dificuldades contidas no

PNE, pois “ao se referir à qualidade do ensino, o PNE remete à necessidade de se estabelecer sistemas de avaliação e padrões de qualidade, mas mantém suas metas referenciadas no atendimento, com uma métrica que desconsidera a qualidade” (BRASIL, 2007c, p. 21). Desta forma, o documento base alega que o PNE fixa metas para a correção do fluxo escolar, mas deixa a aprendizagem a desejar.

A gestão da educação, também como caminho para uma educação qualitativa, é assistida pelo Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, já ressaltado anteriormente. Esse agrega elementos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem, mas de maneira geral, utiliza-se do planejamento como instrumento da gestão que possibilitará a viabilização do alcance de suas 28 diretrizes.

Em suma, a formação docente, o financiamento, as avaliações e a gestão são fatores centrais das políticas educacionais nessa primeira década do século XXI; foi assim com o Plano Nacional de Educação e continua-se assim com o Plano de Desenvolvimento da Educação. E finalizando o documento faz-se ressalvas ao financiamento e a autonomia como questões correlacionadas que merecem grande consideração. O financiamento da educação é apontado como desafio e sua ampliação como ação emergencial, uma vez que o Brasil possui grandes dívidas para com a educação de seus cidadãos e que estão longe de serem sanadas com os recursos que aí estão. E ainda

Se quisermos acelerar o passo e superar um século de atraso no prazo de uma geração, não há como fazê-lo sem investimentos na educação da ordem de 6% a 7% do PIB. Neste esforço, que deve ser nacional, o PDE, considerada a complementação da União ao FUNDEB, acrescenta, a partir do quarto ano de seu lançamento, R\$ 19 bilhões anuais ao orçamento do Ministério da Educação, ou 0,7% do PIB, apenas como contrapartida federal. (BRASIL, 2007c, p. 40).

Com relação à autonomia, para o PDE, o grande objetivo da escola pública é educar homens e mulheres autônomos garantindo uma formação crítica, o que só é possível pelo desenvolvimento de competências para se apropriar de conteúdos e da capacidade de tomar postura crítica frente a eles. Essa regra é válida tanto para as instituições de ensino como para os sujeitos escolares.

Deve-se ressaltar também que o problema da má qualidade do ensino brasileiro também está, para o PDE, ligado ao problema da equidade; uma vez solucionado o segundo, o primeiro será em grande parte resolvido. Para tanto, tem-se aqui um grande reconhecimento do documento base, quando este menciona que os municípios que mais precisam de ajuda técnica e financeira da União são os mesmos que menos têm sido assistidos ao longo dos anos

e que o caminho para a qualidade está em “[...] ir ao encontro de quem mais precisa, construindo um regime de colaboração na prática. O Ministério da Educação precisa sair de Brasília e conhecer seus parceiros” (BRASIL, 2007c, p. 23).

O documento base (BRASIL, 2007c) é concluído com a concepção de qualidade do PDE. Para ele, a qualidade é entendida como “enriquecimento do processo educacional, participação dos sujeitos e valorização das diferenças, de modo que as oportunidades educacionais se constituam em formas reais de reconhecimento e desenvolvimento das potencialidades, conhecimentos e competências” (p. 41). E ainda, menciona que a melhoria da qualidade da educação e a redução de desigualdades educacionais são suas razões essenciais.

De maneira geral, a concepção de qualidade encontrada nesse novo plano do governo 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.

O fato é que, quando o PDE fora apresentado já pronto e que a única voz ouvida em sua construção foi a do Movimento Todos Pela Educação, e sendo esse um movimento de empresariados, a visão mercadológica ficou muito acentuada nas ações do plano. Dessa forma, fica aqui uma contraposição entre o social e o capital.

CAPÍTULO III

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS EM AÇÃO EM MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSES

Esse terceiro capítulo contempla o Plano de Ações Articuladas – PAR no contexto do Mato Grosso do Sul, mais precisamente em dois municípios: Dourados e Ponta Porã. Pretende-se explicitar as ações promovidas por esses municípios através do PAR com vistas a trazer maiores recursos para a educação local, para tanto, utilizou-se como principal referencia o formulário respondido pelos gestores e disponibilizado no sítio eletrônico do Simec.

Contemplando critérios estabelecidos pelo projeto de pesquisa nacional, os critérios de escolha dos municípios para esse estudo foram: o Ideb abaixo de 4,2 nas séries finais do ensino fundamental; município com mais de 100 mil habitantes e com mudança na condução do governo municipal – Dourados; e município acima de 50 mil habitantes com continuidade do governo municipal após o período eleitoral de 2008 – Ponta Porã.

A justificativa para a utilização do critério de continuidade e descontinuidade do governo municipal está no pressuposto de que esse processo influencia direta e indiretamente no andamento e resultados das políticas públicas, desta forma, este será um dos principais problemas a ser analisado nesse capítulo.

As cidades escolhidas são de notável destaque no estado. Dourados por ser o segundo maior município, importante impulsionador da economia do estado e por conter uma das maiores populações indígenas de toda a região. E Ponta Porã por ser fronteira com o Paraguai, onde apenas uma avenida a divide do país vizinho e por isso se tornou passagem de compras, pela qual pessoas do Brasil todo passam pelo município em direção ao Paraguai. É

interessante destacar que enquanto os brasileiros atravessam a fronteira em busca de preços mais baixos os paraguaios fazem o caminho inverso à procura de emprego, escolas para seus filhos, enfim, de uma vida mais digna que seu país não oferece.

O foco no âmbito municipal remete o estudo a tratar de categorias imprescindíveis como o federalismo, sendo de grande complexidade entender o atual modelo educacional e buscar mudanças ou aperfeiçoamentos sem a compreensão da dinâmica federativa na qual o país está inserido. A partir da categoria federalismo emergem as demais, como municipalização, sistemas de ensino, regime de colaboração, entre outras.

3.1. O processo de Municipalização brasileiro

Tendo em vista que o Plano de Ações Articuladas é uma política que atinge diretamente os municípios, cabe situar o federalismo como modelo de organização do Estado brasileiro, bem como suas repercussões no âmbito educacional. Como esclarece Abrucio (2010), federalismo

[...] é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos. Isso porque o processo de decisão e sua base de legitimação são distintos do outro modelo clássico de nação, o Estado unitário. Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos (2010, p. 41).

É ainda, uma forma de se reforçar o poder central sem enfraquecer o poder dos estados. O Brasil, tal como está delineado atualmente, é fruto da promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo primeiro artigo reza o seguinte:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

É a partir de então que se amplia o poder de ação dos poderes legislativo, judiciário e do Ministério Público nos processos de decisões governamentais. Neste contexto, o exercício de boa parte do poder foi transferido a estados e municípios, o que os transformou em unidades federadas tal como estão configurados atualmente (SALLUM JR, 2003).

Esta forma de organização do país foi necessária devido à extensa territorialidade e heterogeneidade brasileira, o que gerou a necessidade de uma descentralização política e administrativa (COSTA, 2007; ABRUCIO, 2005). As unidades federadas brasileiras são unidas por um pacto e união indissolúvel entre estados, municípios, Distrito Federal e União.

A partir desta divisão, os membros da federação passaram a usufruir de maior autonomia administrativa e política; no entanto tal autonomia é aceita desde que a atuação não se contraponha à Lei suprema, ou seja, à Constituição Federal ou ao poder central. Essa nova organização, buscando a efetivação do regime democrático, ampliou o número de sujeitos decisórios e desde então a concretização da participação dos diversos seguimentos da sociedade nas decisões e deliberações que viabilizam as políticas sociais tem sido o grande desafio democrático do país.

No setor educacional não há diferenças, a busca é ainda maior por uma efetiva gestão democrática, no entanto, evidencia-se outro problema, o federalismo passa a ter uma arquitetura complexa, onde União, estados e municípios têm papéis de destaque para com a oferta educacional. Tais papéis seriam exercidos com a efetivação do regime de colaboração já colocado pela CF/88, mas há lacunas que têm desresponsabilizado dessa colaboração seguimentos do regime. Dessa forma, segundo Cury (2010) “sem um consórcio articulado e compromissado, sem um regime fiscal e financeiro que atenda de fato ao pacto federativo, o alcance das políticas torna-se minimizado” (p. 160) e inviabiliza-se o regime de colaboração.

Essa suposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria uma boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica, é um dos três temas que se tornaram peça-chave do novo modelo da política pública educacional após a Carta Magna de 1988. Os outros dois são: a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e do Plano Nacional de Educação e a descentralização, que se traduziu em municipalização, forma tomada como capaz de gerar tanto a melhora da gestão como a democratização do sistema de ensino (ABRUCIO, 2010).

A descentralização é o ponto de destaque do federalismo pós-regime militar. Seu principal objetivo foi focar a municipalização e passar mais recursos e poder aos governos subnacionais. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a

qualificar seus municípios como entes federativos. Mas anteriormente a esse acontecimento, ao longo da história, municipalistas já vinham clamando por tal processo, ou mesmo, por uma maior autonomia local frente ao forte intervencionismo estatal no cenário político e institucional.

O êxito veio com a Constituição Federal de 1946, quando esta conferiu aos municípios a posição de membros da federação; mas é com a Constituição de 1988 que se torna ente federado. No entanto, Araújo (2010) explicita que essa posição foi concebida revestida de um viés ideológico e idealista, pois, não se levou em consideração “os impactos políticos nem os impactos financeiros e acirrou ainda mais os conflitos federativos, ao adotar os mecanismos de competências comuns num contexto histórico marcado por um federalismo altamente predatório” (2010, p. 395).

Os conflitos descritos por Araújo (2010) se acentuaram no âmbito educacional, sendo o processo de municipalização culpabilizado pela grande desigualdade regional brasileira; contudo, esse processo possui pontos considerados positivos e negativos, sendo assim, avaliar os prós e os contras das ações governamentais é sempre necessário para se chegar a conclusões sobre a atuação federal.

Como ponto positivo pode-se dizer que a municipalização trouxe maior autonomia local e esta contribuiu para a minimização das intervenções estatais, a maior contextualização do ensino à sua realidade, o maior controle social das ações, a criação de programas locais por iniciativa das prefeituras e das comunidades, maior alocação de recursos com eficiência, e um extensivo aumento das matrículas da educação infantil, da educação de Jovens e Adultos e do ensino fundamental, principalmente nas regiões mais pobres do Brasil.

Como exemplo desse crescente aumento tem-se a realização de 66,6% do total das matrículas efetivadas na educação infantil em 2001 pelo município; na Região Nordeste, a mais pobre do país, as matrículas passaram de 58,6% para 67,0% entre os anos de 1997 e 2001 (AZEVEDO, 2002).

Por outro lado, avançaram a níveis consideráveis as disparidades regionais, pois, segundo Oliveira e Sousa (2010), a divisão dos recursos orçamentários, decorrentes da estrutura tributária, ficava cada vez mais desigual. Para as autoras, a situação financeira se agravou com a nomeação dos municípios como entes federados; o que acabou por explicitar o descompasso entre os recursos disponíveis por cada ente e suas responsabilidades frente à educação. Sobre os pontos negativos provenientes do processo de municipalização, Abrucio (2010) também relata que

[...] os resultados da municipalização das políticas foram bastante díspares, pois resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes (2010, p. 46).

Desta maneira, o que foi sistematizado no âmbito educacional por Anísio Teixeira¹⁹, desde a década de 1920 sobre a municipalização do ensino, se converteu em um importante instrumento de desresponsabilização do Estado para com a educação. Araújo (2010) aponta que o erro sempre esteve na discussão da proposta, pois ela é sucessivamente colocada como algo específico da área, deixando-a deslocada e desarticulada com a questão da organização do Estado e sem diálogo com a tradição do pensamento político brasileiro.

Tendo a União se esquivado, Harguette (1989) aponta para um processo de municipalização perverso no final da década de 1970 e meados de 1980, onde os municípios mais pobres eram os maiores envolvidos com o ensino fundamental. Nesses anos, a municipalização vingou onde se tinha menos condições de ser implantada, provocando um grande sucateamento do ensino.

Na tentativa de reverter essa condição, a CF/88 determina o regime de colaboração entre os entes federados em prol da educação nacional, mas logo após sua promulgação esse regime já era visto como de difícil realização. Para Harguette (1989) a não realização do regime ocorreu pelo fato dos sistemas não possuírem tradição de colaboração, bem ao contrário, eles são acostumados a competir entre si e até mesmo com o governo federal por maiores recursos financeiros, sendo este último um dos maiores motivos pelo qual a grande maioria de municípios chamou a responsabilidade pelo ensino fundamental para si.

Mais tarde, em 1996, a Emenda Constitucional nº 14, depois regulamentada pela Lei nº 9.424/1996, criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – o Fundef que tinha como principal estratégia promover uma

[...] cooperação intergovernamental financeira e de recorte federativo, tendo como objetivo maior o acesso universal ao ensino fundamental. A participação no financiamento do ensino fundamental, gratuito e obrigatório, tinha como regra a subvinculação a essa etapa da educação básica dos recursos já vinculados pela Constituição. Acrescente-se a isso a distribuição das competências. Com isso se pretendia também retirar o ensino

¹⁹ Frente a grande centralização do poder pelo governo na década de 1930, Anísio Teixeira foi um grande defensor da descentralização do ensino por meio do processo de municipalização.

fundamental de uma espécie de zona cinzenta quanto às competências e responsabilidades dos entes federativos no acesso a um direito próprio da cidadania (CURY, 2010, p. 162).

Ou seja, pretendia-se, ao mesmo tempo, ampliar os recursos para o ensino fundamental em busca de sua universalização, qualidade de ensino e minimização das desigualdades regionais, e regularizar o regime de colaboração. Segundo Cury (2010), no entanto isso não ocorreu, pois a União mais uma vez se safou de seus encargos não cumprindo com sua parte de financiamento no Fundo.

Atualmente, como forma de corrigir os erros do Fundef, entre eles o privilégio dado somente ao ensino fundamental, o governo federal institucionalizou a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, convertendo o Fundef ao Fundeb, como foi visto no primeiro capítulo. Esse novo fundo trouxe o conceito de educação básica, porém ainda precisa de grandes esforços para corrigir o federalismo fiscal que assola a educação brasileira com a falta de recursos.

Esse quadro demonstra a longa tradição de uma suposta autonomia municipal e do escasso controle dos estados sobre as questões locais, principalmente no que diz respeito ao aspecto financeiro. No final da década de 1980, Haguette (1989) defendeu que anteriormente ao se pensar em expandir a municipalização do ensino fundamental era necessária a elaboração de uma política que permitisse aos municípios cuidar condignamente de suas escolas e que qualquer outra atitude anteriormente a essa seria no mínimo irresponsável, fora do lugar e do tempo, porém foi o que ocorreu e que vem ocorrendo até os dias atuais. Ainda não foi implantada, no país, uma política que de fato auxiliasse os municípios com a educação local.

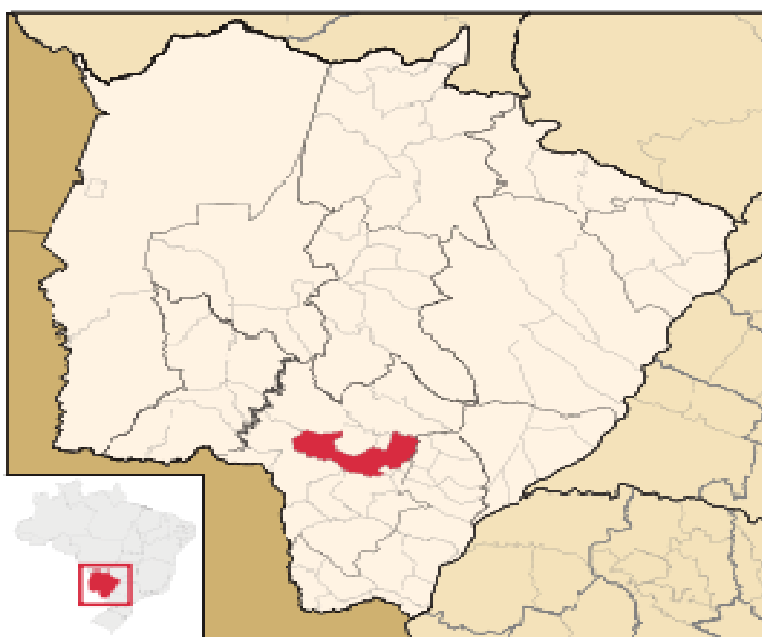
Agora, com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, tem-se como principal característica das políticas a territorialidade, que privilegia o município diretamente. A maioria dos programas que englobam o PDE atinge diretamente o ente municipal e esse está em contato com o Ministério da Educação com maior facilidade através de linhas telefônicas de chamada gratuita reservadas a eles. O próprio Ministro da Educação, Fernando Haddad, destaca em suas palestras sobre esse novo plano que telefonou pessoalmente aos prefeitos municipais que pensavam em não aderir ao Plano de Metas, a fim de convencê-los a assiná-lo.

Enfim, é voltando todos os olhares para os municípios que o governo federal diz pretender corrigir as falhas do regime de colaboração e do processo desordenado de municipalização no país. Mais adiante, com as entrevistas dos sujeitos das secretarias de

educação, poderá ser apreendido como essa característica marcante do PDE vem se desenvolvendo na prática por meio do Plano de Ações Articuladas.

3.2. Caracterização dos municípios de Dourados e Ponta Porã – MS

3.2.1. Dourados, terra de Antonio João



Dourados é a segunda maior cidade do estado de Mato Grosso do Sul. Situada ao sul do estado, possui 196.068 habitantes, desses, 96.342 são homens e 99.726 são mulheres. 181.086 pessoas são moradoras da zona urbana e 14.982 da zona rural, segundo os primeiros resultados do Censo 2010 realizado pelo IBGE. O Índice de Desenvolvimento Humano local é de 0,788, 5º lugar no ranking do estado.

O município foi fundado em 20 de dezembro de 1925 através do Decreto nº 30 do então Governador do Estado, Sr. Mário Corrêa da Costa. Anteriormente a sua fundação, a região foi habitada pelas tribos indígenas Terena e Kaiwá cuja presença dos descendentes é marcante até os dias atuais, constituindo uma das maiores populações indígenas do Brasil, sendo a maior população indígena brasileira em áreas urbanas.

A economia do município gira basicamente em torno da pecuária – criação de suínos, equinos e aves, entre outros, e da agricultura com maior predominância para a soja, o milho, o

abacaxi, o arroz e, mais recentemente, a cana de açúcar, com instalação de inúmeras indústrias de álcool e açúcar. O comércio de Dourados conta com 526 empresas ativas até ano de 2006, segundo o site oficial do município, se configurando como importante polo econômico do estado.

Como localização geográfica, Dourados é um dos municípios da mesorregião Sudoeste de Mato Grosso do Sul e microrregião de Dourados. Sua Área de abrangência é de 4.086 km², representando 1.1442 % do Estado e 0.2553 % da Região segundo a Confederação Nacional dos Municípios. A cidade possui como municípios limítrofes Ponta Porã, Rio Brillante, Itaporã, Caarapó, Fátima do Sul e Deodópolis. Possui 220 km de distância da capital Campo Grande e 120 km da fronteira com o Paraguai.

No que diz respeito aos dados políticos eleitorais, Dourados possui 139.529 eleitores, com 415 seções eleitorais. Na última eleição municipal regular, ocorrida em 2008, a administração municipal sofreu mudanças, saindo o governo de José Laerte Tetila, do PT, e entrando Ari Artuzi, do PDT.

Em 2010, o Ministério Público Estadual descobriu um grande esquema de corrupção envolvendo o prefeito, o vice-prefeito, vários vereadores e funcionários da prefeitura municipal que desviavam verba dos cofres públicos que estavam direcionadas principalmente a saúde e a educação. Com a descoberta do esquema foram destituídos dos cargos o prefeito e o vice, nove dos onze vereadores da Câmara Legislativa e vários funcionários, inclusive os secretários de educação e de saúde.

Com tamanha desordem, Dourados trocou de secretário de educação por três vezes no ano de 2010 causando a interrupção das ações dessa secretaria por vezes seguidas, fato que atrapalhou o bom desempenho dos trabalhos para com a educação nesse ano. Atualmente a Câmara Municipal trabalha com os suplentes dos vereadores exonerados e teve a posse do novo prefeito, vice-prefeita e secretários municipais no dia 23 de abril de 2011, após eleição suplementar realizada em fevereiro desse mesmo ano.

3.2.1.1. Contextualização educacional do município de Dourados

Dourados possui um Sistema Municipal de Ensino oficializado pela Lei Municipal nº. 2.154 de 25 de setembro de 1997. O Sistema Municipal de Ensino compreende as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil, criadas e mantidas pelo poder público

municipal; e as instituições de educação infantis criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos municipais de educação.

O Conselho Municipal de Educação de Dourados foi criado pela Lei nº. 2.156, de 20 de outubro de 1997 com o objetivo de

[...] garantir uma política educacional que proporcione uma educação de qualidade ao Sistema Municipal de Ensino; propor metas setoriais para a educação, buscando a democratização do acesso e permanência do aluno na escola, especialmente na educação infantil e no ensino fundamental; e a eliminação do analfabetismo; e adequar às diretrizes gerais curriculares estabelecidas pelos Conselhos Nacional e Estadual de Educação às características locais (DOURADOS, 1997).

Segundo essa Lei, o Conselho Municipal será composto por sete membros titulares e sete membros suplentes nomeados pelo prefeito municipal. Nessa composição será considerada a representatividade dos diversos setores da educação, sendo:

- 01 representante da Secretaria Municipal de Educação – SEME;
- 03 representantes dos professores da rede municipal eleitos dentre seus pares e indicados pelo SIMTED (1 será da educação infantil e 2 do ensino fundamental – 1 de 1ª a 4ª série e 1 de 5ª a 8ª série);
- 01 representante dos pais de alunos da rede municipal, eleitos dentre seus pares e indicados pelas APMs;
- 01 representante dos servidores da rede pública municipal de ensino, eleito dentre seus pares e indicado pelo sindicato da categoria – SINSEMD; e
- 01 representante dos estabelecimentos de ensino particular, escolhido e indicado pelo SINTRAE/Sul.

Embora Dourados possua um sistema e um conselho legalmente criados, a autonomia do município fica restrita por não possuir um Plano Municipal de Educação. Mas não só a autonomia é lesada, como também a atuação da secretaria de educação, pois corre-se o risco de improvisações com ações episódicas e fragmentadas; já que a falta de um plano educacional como base leva a uma visão parcial da realidade, o que acarreta em objetivos também parciais (BORDIGNON, 2009).

A Secretaria Municipal de Educação, por sua vez, é composta pelo Gabinete do Secretário, pelo Departamento de Planejamento e Gestão Educacional e pelo Departamento de Ensino, com seus respectivos conselhos e núcleos²⁰.

²⁰ Para maiores detalhes sobre a composição da secretaria de educação de Dourados ver seu organograma no anexo A.

Os dados disponibilizados pelo INEP (2009) registram 45.194 matrículas na educação básica do município de Dourados em 2009, das quais 22.574 são matrículas da rede municipal, dentre essas, 2.428 são matrículas indígenas.

Quadro 04

Número de matrículas por etapa da educação básica (2005 – 2009)

		2005		2006		2007		2008		2009	
		Total	Municipal	Total	Municipal	Total	Municipal	Total	Municipal	Total	Municipal
Educação Infantil	Creche	1.578	1.176	1.667	1.222	1.966	1.412	2.251	1.489	2.174	1.480
	Pré-escola	5.057	3.594	5.132	3.702	4.358	3.269	3.641	2.757	3.986	2.888
Ensino Fundamental	Séries iniciais	18.321	11.946	18.284	12.218	17.892	12.265	18.116	12.498	18.026	12.238
	Séries finais	14.890	5.976	14.785	5.972	14.630	6.003	14.395	5.961	14.248	5.968
Ensino Médio		8.075	0	7.851	0	7.099	0	6.809	0	6.760	0
TOTAL		47.921	22.672	47.719	23.114	45.945	22.949	45.212	22.705	45.194	22.574

* Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do MEC/Educacenso (2010)

Em Dourados, a taxa de analfabetismo é de 9% entre a população de 15 anos ou mais de idade. Sem dados mais recentes, tem-se os dados abaixo com o número da população na faixa etária de escolarização do ano de 2007, no entanto, pode-se constatar a defasagem idade-série nessa rede de ensino quando a população em idade de cursar o ensino fundamental em 2007 compreendia 30.231 pessoas, conforme o quadro 05, mas o número de matrículas nesse mesmo ano foi de 32.522, segundo o Educacenso:

Quadro 05

População por faixa etária de escolarização (2007)

	Localização	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	Total por área
Dourados	Urbana	5.102	26.945	9.139	41.186
	Rural	791	3.286	963	5.040

	Total por faixa etária	5.893	30.231	10.102	46.226
--	-------------------------------	-------	--------	--------	---------------

Fonte: IBGE/MEC/Indicadores Demográficos e Educacionais (2007)

Com relação ao número de estabelecimentos de ensino, Dourados possui 150 instituições para atender a toda sua demanda. Desse total, 122 são municipais e entre essas, 6 instituições são em terras indígenas direcionadas especificamente ao atendimento dos índios. O quadro abaixo demonstra o número de escolas por etapa e por região.

Quadro 06

Número de estabelecimentos municipais de educação básica (2009)

Cidade	Etapas		Municipais		Total
			Urbanas	Rurais	
Dourados	Educação infantil	Creches	25	0	25
		Pré-escola	43	11	54
	Ensino fundamental		28	15	43
	Total		96	26	122

Fonte: Secretaria de Estado de Educação de MS - Censo (2009)

Com relação ao quadro de professores da rede municipal, Dourados dispõe de 2.153 professores; desse total, 300 atuam na educação infantil e 1.853 atuam no ensino fundamental, segundo o censo educacional municipal de 2009. No quadro 07 está ilustrado o perfil estrutural das escolas de ensino fundamental²¹ do município em questão, deve-se destacar que nenhuma escola até 2006 possuía acesso a rede mundial de computadores – internet.

Quadro 07

Perfil das escolas de Ensino Fundamental (2006)

INFRAESTRUTURA	Dourados
Total de escolas de ensino fundamental	71
Com Biblioteca	46

²¹ É apresentado somente o perfil das escolas de Ensino Fundamental por ser a etapa da educação básica foco desse estudo, mais precisamente, as séries finais dessa etapa.

Com Lab. Informática	30
Com Lab. Ciências	13
Com quadras de esporte	61
Com TV/Vídeo/Parabólica	09
Com Esgoto	71
Com Energia Elétrica	71
Com Água Potável	71
Com sanitários	71

* fonte: INEP/EDUDATABRASIL/2006

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Dourados está em 13º lugar no estado, posição que é considerada negativa, tendo em vista que o município se destaca como cidade universitária da região e também por ser a segunda maior cidade do estado; no *ranking* nacional fica em 2320º lugar. Os índices das séries finais de 2007 e 2009 é um dos motivos de escolha do município para essa pesquisa. O quadro 08 mostra uma baixa do índice nas séries iniciais de 2007 para 2009, já nas séries finais há uma considerável elevação de 2005 a 2009.

Quadro 08

Notas do IDEB da rede municipal de Dourados (2005, 2007 e 2009).

Cidade	Séries	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
Dourados	Iniciais	3,6	4,1	4,0
	Finais	3,3	3,5	3,8

*Fonte: MEC/INEP (2010)

Sobre o resultado da Prova Brasil, que influencia diretamente nos resultados do Ideb, tem-se o seguinte quadro:

Quadro 09

Resultados da Prova Brasil – Dourados – MS (2005 e 2007)

Dourados					
	Ano	Matemática	Língua Portuguesa	Padronização matemática	Padronização Língua Portuguesa

4ª série/ 5º ano	2005	184,35	178,60	0,47	0,47
	2007	189,19	171,85	0,49	0,45
8ª série/ 9º ano	2005	252,92	238,83	0,51	0,46
	2007	250,76	238,93	0,50	0,46

* MEC/Indicadores Demográficos e Educacionais (2010)

Conforme o quadro 09, o 5º ano do ensino fundamental de Dourados traz uma baixa nos resultados de língua portuguesa de 2005 para 2007, mas os resultados em matemática apresentaram progressivas melhoras. Os resultados em língua portuguesa para o 9º ano do município ficou estável de um ano para o outro, para a matemática houve uma pequena baixa.

3.2.1.2. O Plano de Ações Articuladas de Dourados

Logo que foi lançado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e que esse foi apresentado aos entes federados como a mais nova política de amparo a educação nacional, o município de Dourados fez a adesão ao plano e firmou o termo de compromisso com o MEC. No entanto, muito aconteceu no período entre a adesão e a formulação do PAR. Para a maioria dos sujeitos que estava presente nessa formulação, esse foi um processo conturbado, portanto para se ter uma noção do que ocorreu nesse período do ciclo dessa política, especificamente em Dourados, serão ouvidas as vozes de alguns sujeitos participantes.

Para a realização desse estudo, uma vez que nesse município houve descontinuidade de governo na última eleição, recorreu-se a entrevista semi-estruturada com dois técnicos e com o secretário de educação da gestão anterior a 2008, com o intuito de apreender o processo de formulação; com dois técnicos e com a secretária de educação atual, com vistas a situar a implementação do Plano de Ações Articuladas, bem como identificar se as ações e subações estão sendo atendidas pelo MEC.

Primeiramente, situa-se o que o MEC chama de “1ª fase do PAR”, na qual a comissão faz um diagnóstico preciso da realidade educacional local e se reúne para atribuir notas de 01 a 04, conforme as necessidades locais, a quesitos pré-formulados, fornecendo, assim, dados da unidade e dados demográficos e educacionais quantitativos.

Essa fase ocorreu no município de maneira desastrosa, segundo os professores e técnicos da secretaria de educação do período: Eliane Souza de Carvalho e Enio Ribeiro de Oliveira. Na época, a prof^a. Eliane exercia a função de superintendente de ensino e o prof. Enio de superintendente de gestão e serviços auxiliares. Ambos fizeram parte da equipe de elaboração do PAR como técnicos representantes da secretaria de educação.

Segundo a técnica Eliane, entre os componentes da secretaria de educação havia certo consenso em não aderir ao Plano de Metas, uma vez que isso é facultativo, por considerarem Dourados um município avançado em planejamentos e projetos e também pelo próprio formato do plano que não os agradava. A decisão pela adesão veio com a percepção de que ao não aderir o município perderia muitos recursos; por isso, a professora diz que foi uma adesão forçosa:

Na época, inicialmente, nós da secretaria não tínhamos a intenção de fazer a adesão, Dourados, de certa forma, pelo menos na nossa visão, era bem avançado em muitas coisas, em projetos então nos tínhamos decidido em conversas não formais em não fazer a adesão, mesmo porque ele é uma coisa muito técnica, muito pronta, muito fechada, só que o que aconteceu, nos começamos a perceber que, através de algumas reuniões, através de alguns documentos que vinham do MEC, que se nos não fizemos a adesão nós perderíamos verba, então muitos dos programas que viria estava vinculado a adesão ao PAR, então em função dessa particularidade nos aderimos ao PAR. Então não foi uma coisa que achamos assim algo muito bom então vamos fazer a adesão. Nós só fizemos a adesão porque as coisas caminharam para isso, porque nos percebemos que teríamos uma perda de verba e isso não seria bom (Eliane Souza Carvalho).

Sobre essa resistência, o ex-secretário municipal de educação Antonio Leopoldo Van Suypene, em entrevista a essa pesquisa, relatou que houve, principalmente por parte do setor pedagógico da secretaria, certa aversão ao novo plano, com receio de que a autonomia do município fosse abalada, uma vez que esse se configura como um instrumento de regulação do Estado. O ex-secretário defende que o município é capaz de conviver com tal dependência sem abandonar a criticidade, procurando trabalhar dentro dos limites estabelecidos de autonomia, pois, para ele, as intenções do MEC nos últimos nove anos tem sido as melhores possíveis.

O prof. Enio também manifestou a inevitabilidade em relação à adesão do município ao PAR, única fonte de recursos vindos da União para os municípios. Salientou também que o PAR é realizado a partir de uma junção de estados, municípios e União por meio dos convênios, então seria uma afronta muito grande não se unir aos demais entes. O entrevistado

relativiza a liberdade dos municípios em aderir ao plano, uma vez que envolve a ajuda financeira e técnica que todos os municípios precisam.

Ele compara a aceitação ao Plano de Metas e a assinatura do Termo de Compromisso a um crediário, dizendo que “já vem tudo pronto, é igual quando você vai fazer crediário, você não pode dizer essa cláusula eu não quero, ou você aceita as cláusulas tudo ou você não faz crediário, então o município aderiria ou não aderiria” (Enio Ribeiro de Oliveira).

Os técnicos Enio e Eliane tiveram declarações muito parecidas nas entrevistas concedidas a essa pesquisa, sendo que o assunto principal foi a forma com que o PAR “caiu” dentro da secretaria. Para eles, não poderia ter sido de maneira pior, quando sem aviso prévio a equipe da Secretaria Estadual de Educação chegou ao município dizendo que os trabalhos iam começar naquele momento. A técnica Eliane relata que todos foram pegos de surpresa, pois não havia nem uma comissão montada, ela destacou que,

[...] eles vieram e falaram que tinha que formar essa comissão, [...] nos conseguimos fazer isso muito rápido, pois era obrigado, então do dia para a noite arrumamos tudo. Formada a comissão nós nos enclausuramos em uma sala do SIMTED e ficamos lá juntamente com esses técnicos [...] e em dois dias montamos tudo isso, ficamos ali fechados até tarde da noite elaborando e reelaborando e o “negócio” teve que sair em 48 horas (Eliane Souza de Carvalho).

Sobre esse mesmo assunto, o prof. Enio diz que foi tudo muito rápido:

[...] chegaram agora e tem que ficar agora e não tem prazo, é hoje e amanhã, enquanto isso uma outra equipe se deslocaria até as escolas para fazer o levantamento da infraestrutura, essa teve mais tempo, mas o município ficou com a obrigação de fazer esse levantamento, tanto com as escolas municipais, quanto com as escolas estaduais. [...] foi uma coisa ridícula, chegaram e disseram: tem que começar agora. Isso era sete e meia, nove horas já estávamos no sindicato dos bancários, teve que ligar, chamar, indicar pessoas, mas, enfim, foi uma articulação até razoável, conseguimos e tivemos em dois dias essa discussão (Enio Ribeiro de Oliveira).

O professor declara ainda que a dificuldade não foi maior pelo fato da secretaria ter uma boa ligação com seus sujeitos escolares, o que facilitou a composição da equipe; também por já ter pronto, relatórios precisos sobre a educação municipal, o que colaborou com o Levantamento da Situação Escolar que deveria ser feito, mas, segundo ele, o mais trabalhoso foi fazer esse mesmo levantamento com a rede estadual.

O ex-secretário Antonio Leopoldo confirma tal dificuldade quando afirma que mesmo não sendo de responsabilidade do município, em Dourados, o levantamento situacional da

rede estadual foi feito pela equipe municipal. Esse, para ele, foi o que deu mais trabalho, pois a secretaria não tinha dados acerca da realidade das escolas estaduais, possuía apenas dados referentes a matrículas, o que facilitou em parte, mas com relação à infraestrutura das escolas não se tinha nada; mas para ele, isso não é ruim, pelo contrário:

[...] a parceria feita entre estado e município coube ao município a responsabilidade de fazer esse levantamento, das condições das escolas e todo o encaminhamento dessa documentação. [...] se você for analisar, o estado já está colhendo benefícios dessa parceria, com certeza, se pegarmos Dourados, parte das escolas estaduais estão reformadas e eu não tenho dúvidas que beneficiada evidentemente por esse levantamento que foi feito (Antonio Leopoldo Van Suypene).

Passado esse início, os estudos foram desenvolvidos sem contratemplos, segundo os entrevistados foram dois dias voltados para a construção do Plano de Ações Articuladas. O trabalho foi desenvolvido somente pelos técnicos da Secretaria Municipal de Educação, sem a participação da comunidade, conforme declarou o técnico Enio. A técnica Eliane afirma que grande parte dos envolvidos foram praticamente obrigados a participar para garantir a representatividade.

Dessa maneira, a questão da participação deixou a desejar, firmando então a lógica do governo federal em criar formas de participação da sociedade somente na implementação de suas políticas. Na equipe de Dourados havia o representante dos professores, mas esse não teve tempo de planejar com seus companheiros e com os demais sujeitos da escola. Dentro da própria secretaria não houve uma pré-discussão para decidir quais eram os problemas a serem atendidos.

Assim, o PAR do município de Dourados teve poucas pessoas envolvidas efetivamente em sua elaboração, o que a professora considerou como uma participação parcial, pois

[...] o desenho do PAR é mais ou menos igual ao do PDE, vem pronto, então não há a discussão “a vamos fazer isso” não, já vem aquele formulário, eles apresentam o problema. [...] Então você já tinha tudo pré-formado, o problema é esse e ele já te dava as possíveis soluções e as metas que você deveria alcançar. Não dá para se dizer que foi um processo democrático; existe uma democracia, mas [...] uma democracia representativa, as pessoas que estavam lá foram escolhidas não foram eleitas; foram escolhidas para representar determinado seguimento para fazer parte dessa comissão. Agora veja bem, a escola não participou não houve uma discussão entre professores para saber quais eram os problemas; dentro da própria secretaria não houve uma discussão preliminar para discutir “os nossos problemas são esses para colocar no PAR”. Então não houve de forma

alguma autonomia, participação no sentido de fazer parte, de tentar solucionar algumas coisas, de resolver algo, não, não houve (Eliane Souza Carvalho).

Como o plano possui um roteiro com aspectos pré-estabelecidos, a técnica entrevistada declara que ficaram problemas sem atendimento, pelo fato de o formulário não possibilitar a inclusão de novas ações, como é o caso da formação de profissionais somente para a educação infantil.

Houve coisas inseridas que para nós eram desnecessárias, mas fazia parte do pacote e outras que, por exemplo, qual é o maior problema da rede aqui, o gargalo: a educação infantil, e não contemplava; não dava pra dizer assim “a vamos construir CEIM e vamos formar profissionais somente nesse nível” não dava para fazer isso, tinha essa restrição, não dava para construir, a autonomia era bem relativa (Eliane Souza Carvalho).

Ainda sobre a formulação, a técnica diz que não houve estudos teóricos, somente um manual repassado pelos técnicos da Secretaria de Estado de Educação com instruções para o preenchimento do plano.

Sobre questões teóricas não houve discussão alguma, o que houve foi as apostilas para você mais ou menos nortear o que seria, então eu pretendo essa ação aí você vai lá e olhava o que ela vai gerar, o que ela precisa, que custo que tem, como você tem que proceder, então seria mais ou menos isso, ele seria assim tipo um manual de instrução, não era esse o nome mas mais ou menos nesse sentido (Eliane Souza Carvalho).

O prof. Enio descreve como ocorreu o processo: “era assim, tinha no documento, item 01 – gestão escolar – tinha dez questões, dá a tua nota aí, o que vale? aí a gente discutia ali rapidamente” e dessa maneira se aplicava as notas quesito por quesito.

Nesse momento de atribuição das notas, como somente os itens com notas 1 e 2 seriam contemplados com assistência técnica e financeira do MEC, ocorreu em Dourados uma certa dissimulação nas notas. A técnica Eliane justificou que se atribuíssem notas altas não haveria financiamento e se as notas fossem muito baixas comprometeria a imagem do município então

[...] o que existia, não um acordo verbal, mas de certa forma um acordo não formal, um consenso de estar sempre no meio termo a não ser quando a coisa era muito gritante, por exemplo: a construção de CEIMs, dávamos a nota mínima, mesmo que não fosse, porque? Para tentar conseguir verba para que viessem construções [...]. Então dávamos notas baixas em coisas

que não eram tão baixas e notas melhores em coisas que não eram tão boas assim (Eliane Souza Carvalho).

Sobre esse assunto, o prof. Enio afirmou que as notas eram mascaradas com o intuito de ampliar os recursos e, conseqüentemente, melhorar a qualidade da educação municipal. Dessa maneira, ele conta que até poderiam ter feito uma avaliação mais positiva, mas isso acarretaria em menos atendimento, então optaram por um relativo rebaixamento nas notas visando receber maior apoio para aquelas ações.

Com vistas a evitar tal mascaramento de notas, os técnicos do FNDE revisam o planejamento dos municípios e, caso identifiquem inconsistências, enviam uma equipe ao município para avaliar as reais condições.

Questionados sobre o encaminhamento dos trabalhos com o PAR após essa pré-formulação, o ex-secretário Leopoldo alegou que o tempo foi mínimo, pois no ano de 2008 houve eleições e, portanto não se tinha muito que fazer, alegou também problemas de saúde nesse período por isso ficou afastado. A técnica Eliane também ressaltou o tempo como mínimo para tantas ações a serem cumpridas, sendo assim, não houve assistências no período de 2007 a 2008 no município.

O prof. Enio declarou que houve alguns encontros da equipe técnica e que ele mesmo coordenava esses encontros, mas sem muitos êxitos, disse que o tempo era pouquíssimo para se realizar algo, mas que também houve falhas administrativas.

[...] então a gente tentou algumas vezes fazer algumas ações, nós chegamos a reunir por duas vezes em 2008 todo comitê, até por que eu tava na secretaria de gestão que teria que dar o suporte ao comitê, a secretaria municipal de educação tinha essa responsabilidade, [...], a gente pediu que eles fizessem um cronograma de ações, aí comecei com assembléias, enfim, pedi que eles planejassem ali de vista, tudo escrito, isso foi feito apenas duas vezes, muito pouco para um comitê, então não correspondeu plenamente as expectativas (Enio Ribeiro de Oliveira)

Destaca-se que a exigência do MEC em relação à criação da equipe técnica local, era com o intuito de que a equipe fosse superior à questão partidária e vigorasse até o final da vigência do PAR, que seria em 2011. O prof. Enio declarou que a intenção do governo federal de instalar um comitê em 2007 foi para que houvesse continuidade desse mesmo comitê após a eleição. No entanto, o que se nota nas falas dos ex-funcionários da secretaria é que eles já entraram na equipe com data para sair, ou seja, quando houvesse a mudança de governo em 2009.

É necessário informar que essa pesquisa obteve poucas informações com o ex-secretário, uma vez que ele não participou assiduamente dos trabalhos de formulação em função de seus demais afazeres na secretaria, mas ele deixa clara sua simpatia para com o PAR, afirmando que a metodologia do plano é consistente ao fazer um levantamento situacional e a partir desse buscar intervenções, principalmente para secretarias que já possuem um bom trabalho encaminhado, possui um diagnóstico bem feito de sua educação, que para ele era o caso de Dourados, facilita a captação de recursos uma vez que o MEC está bem munido de financiamento com o FNDE.

A técnica conclui a entrevista dando sua opinião sobre o PAR, ela diz que o plano não é diferente dos demais, sua única distinção é a amplitude; mas seu desenho não é de todo ruim, sua intenção é boa, o ruim é a maneira como é formulado.

Acho que ninguém constrói algo assim tentando fazer algo que não tenha sucesso agora os resultados é que são questionáveis por essa questão que é colocada no início, não é algo feito pela comunidade, o programa já vem pré-estabelecido; assim como o PDE vem para a escola, assim como o PES vem para a secretaria, o PAR vem para o município já desenhado. É de todo ruim? Não, não é de todo ruim, pois a partir do momento que você vai conseguir verba, vai conseguir dar formação aos professores, vai conseguir construir, vai conseguir adquirir material didático-pedagógico é bom, só que não é aquele ideal, pois se pudesse fazer uma discussão mais ampla e aberta e realmente buscar aquilo que é a necessidade do município, teria tido um outro encaminhamento, e não foi o que aconteceu (Eliane Souza Carvalho).

Em sua fala, a professora menciona pontos importantes que já haviam sido tratados no primeiro capítulo desse estudo e que só vem a comprová-los, como é o caso do PAR ser algo pronto e de sua semelhança com programas anteriores como o Plano de Desenvolvimento da Escola e o Planejamento Estratégico das Secretarias – o PES. Por isso houve controvérsias em relação a sua receptividade, alguns o trataram como muito positivo pelo fato de vir mais verbas para a educação, mas tal semelhança o fez não ser olhado com bons olhos pelos técnicos da secretaria que o consideraram repetitivo, um tanto mais amplo, mas muito parecido com o que já tinham.

Para o professor Enio, o PAR também tem seus méritos e pode surtir grandes efeitos; ele citou como exemplo de avanço a equipe multidisciplinar que ficou responsável pelo diagnóstico, essa equipe era composta por um técnico, um engenheiro e um pedagogo. O professor considerou interessante a presença do pedagogo na equipe, pois sempre se pensou os projetos arquitetônicos das escolas sem esse profissional, então detalhes que são específicos da educação ficavam a visão do arquiteto e do engenheiro. Há também o fato dos

três entes federados estarem articulados, o que potencializa a obtenção de resultados positivos, mas a sua crítica ao modo com que o plano chegou a Dourados é visível em todo o momento que ocorre a entrevista.

No que diz respeito às notas atribuídas, não houve nenhuma nota 04, ou seja, a nota máxima não foi dada, conforme consta na fala dos professores. Houve dezesseis notas 03, trinta e uma notas 02 e cinco notas 01. Dourados então fechou a primeira fase de seu Plano de Ações Articuladas com trinta e seis prioridades a serem resolvidas.

A equipe técnica às subdividiu entre seus 11 componentes, foi mais ou menos três ações para cada, e cada um dos membros ficou responsável por pensar projetos para suas ações, isso não quer dizer que eles não tivessem que colaborar com as outras, mas essas três ele deveria chamar para si à responsabilidade de planejar, fazer reuniões, encaminhamentos, e isso com o cronograma de 2008 que deveria ser feito no ano de 2008, 2009, 2010 e 2011.

Dos quatro temas (gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos), os temas gestão educacional e infraestrutura física e recursos pedagógicos foram os que mais obtiveram notas de valor 02, com dez e treze notas respectivamente. Já formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar teve três notas, e práticas pedagógicas e avaliação, cinco notas nesse valor. No quadro abaixo é apresentada a síntese do PAR do município.

Quadro 10

Pontuação atribuída às dimensões do PAR – Dourados – MS

Dimensões					
	1	2	3	4	n/a
Notas					
1. Gestão Educacional	2	10	8	0	0
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	1	3	6	0	0
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	1	5	2	0	0
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	1	13	0	0	0

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/PAR/ Dourados, MS

A seguir, destacamos os temas que receberam notas 01 e 02 no PAR de Dourados, representando os aspectos com maior deficiência na educação local. É necessário lembrar que os subtemas e as justificativas são próprios do programa Simec do MEC e não de formulação dos municípios.

Quadro 11

Itens avaliados na dimensão gestão educacional – PAR – Dourados – MS

Notas	Tema: gestão educacional
	Subtema: Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
01	- Quando não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.
02	- Quando existem CE em menos de 50% das escolas. Eles são pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE, mas não recebem orientação.
02	- Quando todas as escolas possuem um PP, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME.
02	- Quando existem critérios para escolha da direção das escolas, mas estes não consideram experiência, educacional, mérito e desempenho; não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal.
	Subtema: 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
01	- Quando a SME e as escolas não divulgam, analisam ou discutem os resultados das avaliações oficiais do MEC.
02	- Quando menos de 50% das escolas da rede oferecem atividades no contra turno; contemplam unicamente alunos matriculados em uma das etapas do Ensino Fundamental; estão ligadas apenas ao lazer e não são monitorados por professores, coordenadores pedagógicos ou outros profissionais; também não estão contempladas no PME e nos PP.
	Subtema: comunicação com a sociedade
02	- Quando existem acordos, por parte de algumas escolas e/ ou da SME, com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares, que visem à formação integral dos alunos. Não há iniciativa da SME e das demais escolas para ampliar o atendimento
02	- Quando as escolas da rede utilizam metodologias específicas para o desenvolvimento do ensino, fornecidas por parceiros externos; a adoção dessas metodologias reflete a

	necessidade das escolas, mas o conteúdo e os objetivos do método não foram totalmente discutidos com a comunidade escolar; a metodologia adotada não consta no PME nem no PP das escolas; os resultados não são satisfatórios e os professores não recebem a devida capacitação.
02	- Quando o poder público recupera, raramente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros que são utilizados pela comunidade escolar. Não existe uma política de incentivo para utilização desses espaços, tampouco um plano para realizar melhorias.
	Subtema: Suficiência e estabilidade da equipe escolar
02	- 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.
02	- Quando a SME e as escolas calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores da rede; esse cálculo não gera um planejamento detalhado para que no ano seguinte as remoções e substituições sejam reduzidas e realizadas de maneira a não gerar prejuízos para o aprendizado dos alunos. O cálculo é feito de forma geral e não contempla as diversas etapas ofertadas pela rede.
	Subtema: gestão de finanças
02	- Quando os mecanismos existentes para fiscalização e controle tanto interno quanto externo e social, do cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação não estão devidamente implementados e não permitem a análise e a divulgação do demonstrativo de investimentos às unidades escolares e não há outras formas de publicização.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/PAR/ Dourados, MS

A nota valor 01 foi atribuída somente cinco vezes, sendo o tema gestão educacional o que mais a recebeu. Foram duas notas nesse valor; uma para o subtema “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino” retratando, nesse caso, a inexistência de um PME.

A nota baixa é coerente, pois até o presente momento, fevereiro de 2011, Dourados ainda não possui um Plano Municipal de Educação. Tal documento chegou a ser elaborado, mas em 2007 foi barrado por falta de aprovação dos recursos financeiros na Câmara de Vereadores e deste então segue sem discussões. Esse, sem dúvida, é um dos maiores desafios do PAR em Dourados, porém já estamos chegando ao final de seu primeiro período em vigor (2007-2011) e ele ainda não conseguiu resultados favoráveis para essa ação.

A outra nota 01, para esse mesmo tema, foi para o subtema “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”. A justificativa para a nota é de que a Secretaria Municipal de Educação e as escolas não divulgam, analisam ou discutem os resultados das avaliações oficiais do MEC.

O quadro 11 demonstra que a “gestão da educação” encontra suas dificuldades, entre todas as dimensões, no momento de chamar os professores para trabalharem fora do horário de aula; na falta de planejamento no que diz respeito à suficiência e estabilidade da equipe escolar e uma falta de controle social sobre a gestão de finanças.

Também não há efetivação dos conselhos escolares no município, uma vez que apesar de terem sido implantados em aproximadamente 50% das escolas, atuam como meros homologadores, pois a secretaria não oferece a orientação necessária. Sobre essa questão, o professor Enio fala que o PAR determinava que a gestão deveria

[...] dar assistência para os conselhos escolares, por que cada escola tem um conselho escolar no município, [...] e nesses conselhos tínhamos que procurar melhorar, por que, na verdade, o conselho escolar também não exerce como está previsto na teoria, na teoria todas as decisões, sejam elas de âmbito administrativo ou pedagógico, tem como órgão máximo para tomar decisão os conselhos escolares, na prática não é isso, na prática é o diretor que, ele pode até reunir, mas os conselhos acabam quase sempre tendo fins homologatórios, então uma das preocupações dessa ação, era realizar curso de formação para que os membros do conselho escolar realmente exercessem o papel que lhe cabe, que é de discutir, de divergir, de propor, de cortar se for o caso, não serem meramente homologadores das intenções dos gestores, seja do diretor ou mesmo da secretaria municipal de Educação (Enio Ribeiro de Oliveira).

Para o cumprimento dessa meta, foi implantado no município o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, que visa à criação e o fortalecimento de Conselhos Escolares com vistas a garantir a efetiva participação das comunidades escolar e local na gestão das escolas e na melhoria da qualidade do ensino ofertado (BRASIL, 2007d).

Deve-se destacar também a não existência de uma política de incentivo para utilização dos espaços públicos para o lazer e a prática de esportes pela comunidade escolar, tampouco um plano para realizar melhorias nesses locais. O professor Enio fala sobre essa ação e cita dois projetos, um que seria a construção de dois auditórios, um no aterro sanitário; e o outro em uma reserva ambiental do município onde a vegetação predominante é o cerrado, com animais típicos dessa fauna. A intenção, segundo o professor Enio, era a execução de palestras aos alunos da rede de ensino e demais populares nos momentos de visitação a esses locais.

Ambos os projetos não foram colocados em prática, o que mais se aproximou foi o Projeto “Segundo Tempo” que são práticas esportivas e culturais realizadas no contraturno das aulas em um dos parques ambientais da cidade, mas que já vem sendo feito desde gestões passadas. Atividades relacionadas à comunicação com a sociedade, como reuniões periódicas das escolas com a comunidade, discussão e viabilização da utilização de espaços públicos não escolares, como teatros, parques e praças pela comunidade escolar também tem sido desenvolvidas com frequência, mas já faziam parte das ações da Secretaria, anteriormente ao PAR.

Para abolir ou ao menos minimizar tais problemas, o município vem colocando em prática várias medidas voltadas à qualificação da educação local, mas deve se destacar que são medidas frutos da primeira demanda do PAR, no ano de 2007. Para a gestão do ensino, o município recebeu primeiramente o Levantamento da Situação das Escolas – LSE, que permitiu a formulação do PAR; e depois do plano, os programas GESTAR e Formação pela Escola. Houve também atividades de elaboração do Plano Municipal de Educação, embora esse ainda não exista legalmente; e a opção pela eleição como critério de escolha dos diretores.

Quadro 12

Itens avaliados na dimensão Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar – PAR – Dourados - MS

Notas	Tema: Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
	Subtema: Formação continuada de professores da educação básica
02	- Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas).
02	- Quando existem políticas sem implementação, ou com implementação acidental, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental; estas não visam integralmente a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.
	Subtema: Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.
02	- Quando menos de 50% 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.
	Subtema: Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para

	cumprimento da Lei 10.639/03
01	- Quando não existem políticas voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/PAR/ Dourados, MS

Sobre a dimensão “formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar”, a técnica Eliane relatou em sua entrevista que a Secretaria Municipal de Educação ministrava muitas horas de formação anual, porém não se observava grandes sucessos, principalmente para a educação infantil, então grande parte da formação registrada no PAR seria diretamente para atender a essa etapa da educação.

O quadro 12 demonstra a fragilidade do município em ofertar a educação infantil, tanto pela falta de formação de pessoal na área, quanto para atendimento às demandas de educação especial e às especificidades locais, como é o caso da educação indígena, uma vez que o município possui aproximadamente 3.000 matrículas indígenas. Para atender a essa demanda houve a implantação da Política de Formação Continuada para Professores que atuam na educação especial e na educação infantil e do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil – ProInfantil.

O município também vem sendo atendido pelo pró-letramento, programa de formação continuada de professores para melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem na língua portuguesa e na matemática nas séries iniciais do Ensino Fundamental; e o Escola Ativa que é voltado para professores das escolas municipais, de 1ª a 4ª séries, com trabalhos nas classes multisseriadas, e professores da educação indígena com formação para a multiculturalidade.

Quadro 13

Itens avaliados na dimensão: práticas pedagógicas e avaliação – PAR – Dourados – MS

Notas	Tema: práticas pedagógicas e avaliação
	Subtema: elaboração e organização das práticas pedagógicas
02	- 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.
02	- Quando existem, em menos de 50% das escolas da rede, programas de incentivo à

	leitura em apenas uma etapa de ensino, para o professor e o aluno.
	Subtema: Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem
01	- Quando a escola não oferece tempo para assistência individual e/ou coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem
02	- Quando os professores geram o conceito final considerando somente os elementos informativos; os elementos formativos são, por vezes, utilizados em atividades interdisciplinares; não há estímulo à auto-avaliação e são raras as atividades interdisciplinares.
02	- Quando o registro da frequência dos alunos é realizado de forma esporádica, e, embora existam mecanismos claros e definidos, raramente são cumpridos; a escola não comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta à frequência regular.
02	- Quando existem políticas específicas para a correção de fluxo, mas estas não são integradas (só para repetência ou só para evasão); não foram implementadas e não oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/PAR/ Dourados, MS

Os problemas com o tema “práticas pedagógicas e avaliação” são, em grande parte, de ordem da administração local, necessitando nesse meio de uma intervenção mais séria por parte da Secretaria de Educação e até mesmo por parte dos demais segmentos da sociedade, com vistas a cobrar por uma melhor atuação do governo local. O mau controle da frequência dos alunos e a avaliação meramente informativa são seus maiores problemas.

No que diz respeito às práticas pedagógicas e avaliação, Dourados foi contemplada com o programa Mais Educação e com o programa de Aceleração Escolar – PAE; há também a Política de frequência dos alunos que fica a critério da escola o seu formato de implantação, no entanto, como mencionado na própria meta, embora existam mecanismos claros e definidos para esse acompanhamento, estes raramente são cumpridos; além disso, a escola não comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta à frequência regular.

As práticas pedagógicas e a avaliação foram minimamente mencionadas nas entrevistas, como também é mínima sua presença nos projetos desenvolvidos pelo município com apoio do PAR.

Quadro 14

Itens avaliados na dimensão: infraestrutura física e recursos pedagógicos – PAR – Dourados - MS

Notas	Tema: Infraestrutura física e recursos pedagógicos
	Subtema: instalações físicas gerais
01	- Quando as instalações da biblioteca são totalmente inadequadas para o acervo e para realização de estudos. Ou quando não existe biblioteca.
02	- Quando existem laboratórios de ciências, informática e/ou artes, mas estão desativados por falta de equipamentos necessários.
02	- Quando menos de 50% das escolas da rede possui quadra de esportes e estas necessitam de reparos, pois coloca em risco a segurança dos usuários.
02	- Quando parte das escolas da rede possuem cozinha, mas estas não estão devidamente equipadas; o estado de conservação dos equipamentos é ruim; os espaços para o armazenamento dos alimentos são pouco adequados; as escolas não dispõem de refeitório.
02	- Quando as instalações para o ensino atendem, minimamente, as dimensões para o número de alunos, a acústica, iluminação, ventilação e limpeza. O mobiliário está em péssimas condições de utilização.
02	- 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
02	- Quando menos de 50% das instalações e equipamentos das escolas são adequados ao fim a que se destinam e estão em bom estado de conservação.
	Subtema: Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública
02	- Quando parte das escolas da rede possuem apenas um computador ligado à rede mundial de computadores, cada; sua utilização fica restrita à direção e à secretaria da escola.
02	- Quando parte das escolas da rede possui apenas TV e vídeo, em sala não específica e os materiais didáticos disponíveis não são atualizados.
	Subtema: Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais
02	- Quando o acervo é inadequado para uma ou mais etapas de ensino; não atende necessidades dos alunos e professores.
02	- 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).
02	- Quando parte das escolas da rede possuem equipamentos e materiais esportivos. Estes não estão em bom estado de conservação e a quantidade insuficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas.
02	- Quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais, mas raramente são utilizados. Estes recursos não refletem uma política da SME para a valorização da diversidade no espaço escolar.
02	- 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.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/PAR/Dourados, MS

O quadro 14 permite constatar a precária situação do espaço físico das escolas da rede municipal de ensino de Dourados, com bibliotecas sem condições de utilização, pois suas instalações são totalmente inadequadas ao acervo e para estudos, laboratórios de informática e de ciências desativados por falta de equipamentos; cozinhas que estão, mais da metade, em condições precárias, quadras de esporte que só existem em menos da metade das escolas e ainda necessitam de reparos; instalações de ensino insuficientes para suprir a demanda e suas necessidades, pois seu mobiliário está em péssimas condições; escolas atendem parcialmente as regras estruturais de acesso para portadores de deficiências, o que revela a falta de planejamento da secretaria nessa questão, colocando a acessibilidade como um grande desafio para Dourados.

Essas informações, no entanto, entram em conflito com a afirmação do ex-secretário Antonio Leopoldo, em entrevista a essa pesquisa, de que a estrutura das escolas estava em boas condições e que essa era uma grande preocupação da sua gestão desde o seu início. O entrevistado ressaltou que desde 2001 a secretaria iniciou um levantamento de toda a situação estrutural das escolas e de melhoria dessa infraestrutura pensando exatamente na melhoria do pedagógico, disse também, que quando o PAR chegou ao município, o Levantamento da Situação Escolar da rede já estava pronto e que boa parte da infraestrutura das escolas estava em bom estado, pois já tinham trocado grande parte do mobiliário.

As inconsistências entre as declarações do ex-secretário e o diagnóstico constante do PAR do município pode se constituir na materialização da camuflagem dos dados, antes mencionada pelos entrevistados, com vistas a obter maior financiamento para o item infraestrutura.

O PAR também apresenta notas baixas na “integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação pública” e nos “recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais”, conforme o quadro 14. Até a formulação do PAR somente parte das escolas possuíam computador conectado a rede mundial de computadores e com relação aos recursos pedagógicos, esses são ineficientes, ou por não estarem em bom estado de conservação ou por não serem atualizados.

Para a infraestrutura física e os recursos pedagógicos, houve no município a construção de um Centro de Educação Infantil e há projetos para mais seis, com financiamento do programa Pró-Infância. O programa Escola Acessível já equipou em torno de 17 salas de recursos multifuncionais, previstas no PAR, que atendem no contraturno escolar. Houve, também, a construção de quadras cobertas. Atualmente todas as escolas urbanas e uma escola indígena de Dourados possuem quadra coberta, somente as escolas rurais ainda não foram contempladas.

Enfim, essas são as prioridades e as formas com que o município vem buscando minimizar suas deficiências por meio do PAR. Todos os programas e projetos apresentados aqui foram desenvolvidos a partir da elaboração do plano. Entre as prioridades do município, é perceptível que sua principal necessidade está relacionada à educação infantil, que vem sendo atendida por meio de formações de professores e de infraestruturas com a construção de centros de educação infantil, porém deixa a desejar nas práticas pedagógicas quando não se apresenta nenhum trabalho com essa dimensão.

Embora seja possível evidenciar uma série de ações desenvolvidas pelo município de Dourados, a partir do PAR, não se pode avaliar seus efeitos em relação à política de educação municipal, uma vez que não houve acompanhamento do seu processo de implementação. Essa informação foi obtida por meio de entrevista com o professor Enio, segundo o qual só foram feitas mais duas reuniões com toda a equipe em 2008 e desde então os trabalhos estão desativados, uma vez que a equipe foi em parte desmantelada com a mudança de governo municipal nas eleições regulares de 2008, a vitória da oposição e as decorrentes exonerações. Com a reestruturação da equipe à frente da Secretaria de Educação o grupo responsável pelo

PAR perdeu muito, mas mesmo os que ficaram e que também continuaram dentro da comissão do PAR nunca foram chamados para prosseguir com os trabalhos.

Como resultado desse processo o PAR de Dourados está inativo, nem mesmo a senha para acessar o sistema do Ministério a secretaria possui. O município só não está com sua educação completamente desamparada por causa das transferências obrigatórias do MEC aos entes federados, como a merenda escolar, o FUNDEB e o Programa Dinheiro Direto na Escola, cujos repasses são feitos com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Apesar das constantes trocas de secretário de educação, as prestações de contas têm sido realizadas, no entanto não se realizou mais o abastecimento do Simec com novas solicitações técnicas e financeiras.

3.2.2. Ponta Porã: a princesinha dos ervais



Ponta Porã é um município do oeste do estado de Mato Grosso do Sul situado na fronteira com o Paraguai. Segundo os primeiros resultados do censo 2010 do IBGE, o município possui 77.866 habitantes, desses 62.054 são moradores da zona urbana e 15.812 da zona rural. E ainda 38.480 são homens e 39.386 são mulheres.

O município foi criado pela Lei nº 617, de 18 de julho de 1912 e faz parte da mesorregião Sudoeste de Mato Grosso do Sul e microrregião de Dourados; tem como

municípios limítrofes Antonio João, Bela Vista, Guia Lopes da Laguna, Aral Moreira, Laguna Caarapã, Dourados e Pedro Juan Caballero/PY e fica a 328 km da capital Campo Grande. Sua Área de extensão é de 5.329 km² representando 1.4921 % do Estado e 0.3329 % da Região. Seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,780, estando em 9º lugar no ranking do estado nesse índice.

Com relação a sua representatividade política, a administração municipal não sofreu mudanças na última eleição regular (em 2008), permanecendo Flavio Kaiatt do PSDB como prefeito. O município possui um eleitorado de 53.446 pessoas para suas 175 seções.

A divisa com a cidade de Pedro Juan Caballero, no Paraguai, possibilitou a Ponta Porã selar um grande laço comercial, cultural e social com o país vizinho, permitindo aos dois povos uma convivência pacífica, consolidando a harmonia dos seus habitantes através da manutenção de suas diversidades culturais (PONTA PORÃ, 2010).

Sobre a economia do município, sua base está, assim como Dourados, na criação de rebanhos, na agricultura e no comércio. Na agricultura, os plantios que mais se sobressaem é o da soja, do milho, da mandioca e do trigo; na criação predomina bovinos, suínos e ovinos, com uma grande produção de leite e lã a partir desses. O comércio fica um pouco em desvantagem por causa dos baixos preços do país vizinho, mas mesmo assim, o município, de acordo com os dados levantados pelo IBGE (2008), possui 1.185 empresas comerciais, industriais e prestadoras de serviços, sendo pouco expressivo o setor industrial de médio porte, predominando as pequenas indústrias do tipo olaria, serralheria, laticínios, madeiras e de erva-mate.

3.2.2.1. Características da educação do município em questão

A rigor, as decisões e prioridades no âmbito educacional foram acontecendo sob pressão, ora da lei, ora da demanda. Por essa razão, pode-se afirmar que as características educacionais delineadas no município até o presente momento, refletem a trajetória histórica do país. Ainda assim, a forma como o movimento social nacional foi sendo operacionalizado nesta região de fronteira apresenta algumas feições locais, tendo em vista características físicas, econômicas e culturais decorrentes de sua localização. Foram esses fatores endógenos que determinaram a localização das escolas, tanto no meio rural, quanto na região urbana, bem como a absorção da demanda por escolarização (PONTA PORÃ, 2008, p. 20).

É dessa forma que o Plano Municipal de Educação – PME de Ponta Porã contextualiza seu cenário educacional. O município possui uma Secretaria de Educação composta por departamento administrativo, departamento pedagógico, departamento de inspeção escolar e departamento de finanças²² e demonstra sua autonomia frente ao governo estadual com a criação do Sistema de Ensino, do Conselho de Educação e de seu Plano Municipal de Educação.

Assim como Dourados, Ponta Porã possui Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação oficializados por Lei. O Sistema e o Conselho, como responsáveis pela autonomia do município em relação ao Sistema Estadual de Educação, foram criados pelas seguintes Leis: o Sistema pela Lei n. 3.171, de 27 de novembro de 2000, alterada pela Lei n. 3.560, de 30 de novembro de 2007. E o Conselho foi instituído em 1997, porém só desenvolveu ações meramente representativas até o ano 2000, quando foi oficializado pela Lei n. 3.054, de 26 de junho de 1997, alterada pela Lei n. 3.559, de 30 de novembro de 2007.

A Lei nº. 3.560/2007 dispõe sobre reorganização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Ponta Porã mediante a alteração da Lei de criação. Segundo essa nova organização, o Sistema Municipal de Ensino exercerá suas atribuições com apoio técnico dos colegiados, competindo-lhe o planejamento setorial, coordenação programática e executiva, supervisão técnica, controle e fiscalização da Educação Municipal e possui como finalidade:

- I – oferecer educação infantil garantindo acesso e permanência nas unidades educacionais as crianças de 0 a 05 anos, tendo como objetivo o desenvolvimento integral em seus aspectos físico, psicológico, intelectual, social, completando a ação da família e da comunidade;
- II – oferecer o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- III – garantir padrões mínimos de qualidade de ensino;
- IV – assegurar formação, produção e a pesquisa científica, que possibilite o direito à aprendizagem a todos os educando;
- V – garantir a participação de docentes, pais e demais segmentos ligados as questões da Educação Municipal na formulação de políticas e diretrizes para a Educação do Município;
- VI – viabilizar projetos e programas especiais para crianças, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social. (PONTA PORÃ, 2007)

A Lei de Sistema ainda determina que a Rede Municipal de Ensino através de suas unidades, exercerá suas atribuições de acordo com as normas de gestão democrática, tanto no que se refere à participação dos profissionais da educação na elaboração dos projetos

²² Organograma detalhado no anexo B

pedagógicos das escolas e/ou unidades de ensino, bem como a participação dos pais e da comunidade nos órgãos e Conselhos Escolares de Educação Municipal.

A Lei nº. 3.559/2007, que reorganiza o Conselho Municipal de Educação, traz que o conselho tem por objetivo assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento de educação no Município; regulamentar, fiscalizar e propor medidas para melhoria das políticas educacionais, em sintonia com as políticas nacional e estadual, na medida em que possui as funções consultiva, deliberativa, normativa, propositiva e fiscalizadora da política educacional do Sistema Municipal de Ensino, integrando-o às políticas e planos do Estado e União. (PONTA PORÃ, 2007)

A constituição do Conselho Municipal de Educação será por meio de nove membros nomeados pelo prefeito municipal. A lei ainda reza que essa escolha será feita entre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação, observada a devida representação dos diversos graus de ensino municipal e a participação de representantes do ensino público e privado. Sendo assim, ele será composto da seguinte forma:

- I - um representante de escolas privadas escolhido entre seus pares;
- II - um representante do Poder Legislativo Municipal escolhido entre seus pares;
- III - um representante do Ministério Público escolhido entre seus pares;
- IV - três representantes da área educacional escolhidos pelo Poder Executivo Municipal;
- V - três representantes da Rede Municipal de Ensino escolhidos entre seus pares, sendo:
 - a) um representante do Ensino Fundamental;
 - b) um representante da Educação Infantil;
 - c) um representante das Escolas do Campo e Indígena.

O Plano Municipal de Educação do município foi instituído em 17 de dezembro de 2008 pela Lei nº 3.633. Composto por diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas, o plano possui a caracterização do município e engloba a educação básica num todo, juntamente com a educação superior e as diversas modalidades de ensino e dispõe sobre o financiamento do ensino fundamental e da educação infantil, da formação dos professores e valorização do magistério e da gestão da educação básica.

No que diz respeito aos números da educação nesse município, segundo dados do ano de 2009 disponibilizados pelo INEP, matricularam-se em sua educação básica 23.418 alunos; desse total 60 matrículas são indígenas, estando de acordo com o quadro abaixo, assim subdivididas.

Quadro 15

Números de matrículas por etapa da educação básica – Ponta Porã, MS (2005 – 2009)

		2005		2006		2007		2008		2009	
		Total	Municipal	Total	Municipal	Total	Municipal	Total	Municipal	Total	Municipal
Educação Infantil	Creche	316	139	438	214	747	489	438	275	797	526
	Pré-escola	1.867	1.203	1.973	1.255	1.808	1.140	1.767	1.090	2.029	1.368
Ensino Fundamental	Séries iniciais	9.449	5.362	9.926	5.647	9.956	5.802	10.491	6.185	9.783	5.428
	Séries finais	7.563	2.124	7.458	2.102	7.227	2.102	6.988	2.115	7.457	2.317
Ensino Médio		3.590	0	3.758	0	3.655	0	3.391	0	3.352	0
TOTAL		22.785	8.828	23.553	9.218	23.393	9.533	23.075	9.665	23.418	9.639

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/Educacenso. (2010)

A partir do número de matrículas constata-se a defasagem idade-série da rede de ensino quando a população em idade escolar na cidade era de 21.356 pessoas em 2007, conforme o quadro 16, mas o número total de matrículas nesse mesmo ano foi de 23.396.

Quadro 16

População por faixa etária de escolarização – Ponta Porã, MS (2007)

	Localização	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos	Total por área
Ponta Porã	Urbana	2.101	10.779	3.535	16.415
	Rural	646	3.298	997	4.941
	Total por faixa etária	2.747	14.077	4.532	21.356

Fonte: IBGE/MEC/Indicadores Demográficos e Educacionais (2007)

Em Ponta Porã, a taxa de alfabetização entre a população de 07 a 14 anos de idade é de 95,28% segundo dados disponibilizados no site oficial do município, já sua taxa de analfabetismo entre a população de 15 anos ou mais é de 10,70%.

Com relação ao número de estabelecimentos de ensino, Ponta Porã conta com 49 instituições municipais de ensino, dessas, 2 são direcionadas ao atendimento ao indígena. O quadro 17 demonstra o número de escolas por etapa e por região.

Quadro 17

Número de estabelecimentos de educação básica municipais – Ponta Porã, MS (2009)

Cidade	Etapas		Urbanas	Rurais	Total
Ponta Porã	Educação infantil	Creches	05	-	05
		Pré-escola	16	03	19
	Ensino fundamental		16	09	25
	Total				49

Fonte: Secretaria de Estado de Educação do MS – Censo 2009

No quadro 18 está ilustrado o perfil estrutural das escolas de ensino fundamental do município em questão, deve-se destacar que nenhuma escola até 2006 possuía acesso a rede mundial de computadores – internet.

Quadro 18

Perfil das escolas de Ensino Fundamental - Ponta Porã, MS (2006)

INFRAESTRUTURA	Ponta Porã
Total de escolas	44
Com Biblioteca	14
Com Lab. Informática	17
Com Lab. Ciências	05
Com quadras de esporte	25
Com TV/Vídeo/Parabólica	08
Com Esgoto	43
Com Energia Elétrica	43
Com Água Potável	44

Com sanitários	44
----------------	----

Fonte: INEP/EDUDATABRASIL/2006

Com relação ao número de professores, consta nos registros de 2006 do Inep que Ponta Porã possuía 483 professores na rede municipal de ensino.

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, Ponta Porã está em 23º lugar no estado e em 2734º lugar no *ranking* nacional. Os índices das séries finais de 2007 é um dos motivos de escolha do município para essa pesquisa. De acordo com o quadro 19, Ponta Porã tem baixa nas séries finais do ensino fundamental de 2007 para 2009, demonstrando negatividade nesse índice, porém há uma boa elevação nas séries iniciais desde 2005 a 2009.

Quadro 19

Notas do IDEB da rede municipal de ensino de Ponta Porã, MS. (2005, 2007 e 2009)

Cidade	Séries	Ideb 2005	Ideb 2007	Ideb 2009
Ponta Porã	Iniciais	3,3	4,0	4,6
	Finais	2,7	3,7	3,6

Fonte: MEC/INEP (2010)

Frente às notas do Ideb de Ponta Porã e de Dourados pode se observar que ambos os municípios tiveram suas notas das séries finais reduzidas de 2007 para 2009. Sobre o resultado da Prova Brasil que influi diretamente nos resultados do Ideb, tem-se o quadro 20 que demonstra grande elevação dos resultados da Prova Brasil, tanto para língua portuguesa quanto para matemática no 5º e no 9º ano.

Quadro 20

Resultados da Prova Brasil – Ponta Porã, MS (2005 e 2007)

Ponta Porã					
	Ano	Matemática	Língua Portuguesa	Padronização matemática	Padronização Língua Portuguesa
4ª série/	2005	177,55	170,00	0,45	0,44

5º ano	2007	195,31	176,36	0,52	0,46
8ª série/	2005	222,76	211,12	0,41	0,37
9º ano	2007	247,08	236,97	0,49	0,46

Fonte: MEC/Indicadores Demográficos e Educacionais

3.2.2.2. O Plano de Ações Articuladas de Ponta Porã

Como Dourados, em Ponta Porã os trabalhos com o PAR começaram no ano de 2007; assim que o Plano de Desenvolvimento da Educação foi lançado, o município assinou o termo de compromisso do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Para a elaboração da primeira fase do PAR, o município recebeu dois técnicos do Ministério da Educação que foram responsáveis diretos pelo primeiro contato do município com o plano.

Como fonte de informações para essa pesquisa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com a professora e técnica da secretaria municipal de educação Rosemary Bueno e com a atual secretária de educação do município Maria Leny Antunes Klais, ambas estiveram presentes na comissão formuladora do PAR em 2007 e continuam até os dias atuais em seus respectivos cargos. A técnica Rosemary exerce a função de técnica responsável direta pelo Plano de Ações Articuladas, sendo a única pessoa do município que tem acesso ao espaço do plano de Ponta Porã no Simec e, portanto, é quem insere novos dados e pedidos no sistema de acordo com as necessidades da rede.

De início, quando a técnica foi questionada se o município aderiu ao PDE logo que ele foi lançado em 2007, ela falou que não, que o município aderiu o PDE desde sua primeira versão em 2000. Evidencia-se aí o equívoco entre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em 2007 e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), programa integrante do FUNDESCOLA, em vigor no período de 1998 – 2010. Para a professora, no ano de 2007 o PDE volta com uma nova roupagem, uma nova formatação dada a ele pela administração do período. A professora informa que o PDE já é antigo e que ele vem atuando desde 2000 no município; declara ainda que o PDE se apresentou primeiro como Zona de Atendimento Prioritário – ZAP²³, depois PDE-Escola e agora Plano de Desenvolvimento da Educação.

²³ Zona de atendimento prioritário I e II – era formada por grupos de municípios próximos com características e necessidades parecidas. Considerou-se para esse agrupamento os municípios mais populosos, as necessidades de cada região e as carências de recursos locais. Ponta Porã fazia parte da ZAP II que engloba a parte sul do país, a ZAP I era o norte.

Rosemary ainda cita o Planejamento Estratégico das Secretarias – PES, e o programa “Escola Ativa” como ações que aparecem hoje como se fossem novidades, mas que vêm atuando nos municípios desde o começo da década. Esse posicionamento da técnica reafirma o que essa pesquisa traz em seu primeiro capítulo sobre a reutilização de instrumentos dos governos passados e a apresentação desses como novidades²⁴.

No que diz respeito à formulação do PAR, a professora afirmou que foi um processo muito tranquilo, onde os segmentos exigidos pelo documento foram convocados, todos estiveram presentes e permanecem até os dias atuais. O grande desafio, segundo a entrevistada, é a participação da comunidade, conforme relatou:

[...] nossa comunidade ainda deixa a desejar quanto à participação, porque não é participação de corpo presente, participação é crítica, é a pessoa falar, é a pessoa não concordar, isso a gente está assim, tentando colocar essa participação nos pais, já está um pouquinho melhor, porque você reclamar que o copo quebrou é fácil, mas você reclamar pra fabricar esse copo é que a gente precisa. Então na hora de você ver os defeitos do PAR é notório, mas todo o processo de organização, de implementação é complicado, e aí você fica só com a equipe mesmo que é o comitê estratégico (Rosemary Bueno).

Sobre a receptividade do plano, mesmo reconhecendo as características neoliberais enviesadas na metodologia, ela afirma ter sido muito positiva e com um discurso otimista diz que tudo o que vem em prol da educação tem que ser aderido na tentativa de melhorar o cenário e é por isso que o PAR foi bem recebido.

[...] a gente percebe assim, que quando o MEC implementa alguma coisa ou implanta alguma coisa primeiro há resistência, no meu ver eu acredito que tudo que vem para melhoria do processo de ensino e aprendizagem, que o Estado ou o governo não dão conta, que é a gratuidade, a escola laica, a universalização do ensino e educação pra todos, e a gente sabe que eles não dão conta disso, então o que eles colocam pra rede pública tem que ser aproveitado, tem que ser pego, tem que ser estudado, tem que ser aplicado, acompanhado, monitorado e adaptado. Então eu encarei da melhor forma possível, como vindo pra somar dentro da educação, como sendo uma escada pra gente poder estar galgando melhorias para o ensino, e eu acredito que todas as pessoas envolvidas no PAR que ele acontece até hoje tem esse mesmo pensamento (Rosemary Bueno).

Para construção do PAR de Ponta Porã foi feito o Levantamento da Situação Escolar das escolas urbanas, rurais e indígenas do município, após essa etapa, a equipe local passou dois dias, nos períodos da manhã, tarde e noite, reunida no anfiteatro da prefeitura municipal

²⁴ Discussão a esse respeito pode ser identificada em Scaff (2007a)

elaborando o documento central do PAR, que é o processo de atribuição notas às dimensões. A técnica Rosemary destacou que depois de registradas essas ações na plataforma Simec não há como ser alteradas, o que pode ser feito é o abastecimento das ações.

Por exemplo, se na dimensão “infraestrutura física e recursos pedagógicos”, na área “instalações físicas e gerais” há nota 02 ou 01 na falta de salas de aulas para atender a demanda, futuramente o Simec abre seu sistema para que a secretaria cadastre o pedido dessas salas de aula para determinada região, com justificativas, o local para a construção, com o projeto já finalizado, enfim, com todos os tramites necessários para que somente a assistência financeira fique sob a responsabilidade do MEC/FNDE.

E dessa maneira, quando já pronto o cadastro das dimensões no Simec tem-se:

[...] a ação, a pessoa que é responsável e qual é seu cargo, o período de realização, que ele começou em dois mil e sete, portanto, ele tem até dois mil e onze, então depois tem o resultado esperado das ações, e cada ação tem uma subação ou mais. Por exemplo, aqui eu estou com uma que é da área do monitoramento dos conselhos escolares que tem três a quatro, ações, subações (Rosemary Bueno).

Durante toda a entrevista, a técnica demonstrou entusiasmo em relação ao PAR, pois para ela o plano não é o melhor nem o pior, ele é mais completo, é diferente, é nele que está todo o retrato da educação municipal. Diz ainda que muitos municípios se negam a trabalhar com o PAR, mantendo resistências, mas não se dispõem a conhece-lo por aversão ao que é novo e que

[...] questões de aprendizagens, de desafios, de implementações, de estudos, de desafios, eu assim, particularmente, não vejo que seja um entrave para educação, pelo contrário, seja bem vindo, eu tenho essa visão, sempre tive essa visão, que não é partidária, [...] eu acredito assim, que na educação a gente não pode rejeitar de cara nada, e nem botar confete de cara em nada, você tem que aprender, tem que aprender a lidar, ver a utilidade, a aplicabilidade, e o PAR é isso, o PAR ele vem pra melhorar, para registrar (Rosemary Bueno).

A professora define como objetivo do PAR a organização das redes municipais e estaduais, foi uma forma de colocar “ordem na casa”, afinal de contas tudo o que gerava calhamaços de papel, hoje está arquivado em meio digital dentro do PAR no Simec. Também identifica a contribuição do PAR no que se refere à melhoria do Ideb do município, pelas melhorias que o plano pode proporcionar à educação através das dimensões que abarca.

Concluindo a entrevista, a professora fala da pouca verba que é destinada aos municípios, mas reconhece que ela está chegando ao seu destino, que está havendo gradativas melhorias no ensino do município, e que isso é visível a todos. Ela ainda faz um chamado à população para ir até as escolas e verem de perto seus avanços e até mesmo para conhecer o trabalho do MEC e do FNDE,

Então, no macro, as nossas escolas vêm sofrendo melhorias, tanto na parte física que é consequência na parte pedagógica e na parte administrativa, é inegável isso. Mas é uma questão da gente ter certa visão e olhar não só crítico, porque nós temos essa mania, essa cultura de tudo que é do governo a gente ter resistência. Então temos que ir às escolas, as escolas são públicas, são abertas, o FNDE que é um órgão super responsável por gerenciar esse dinheiro, ele é aberto a qualquer pessoa [...] mas o que a gente percebe assim, é que as pessoas não têm o interesse, mas que existe as ações, elas estão acontecendo, e é uma obrigação do governo, ele está ali pra isso, e quando ele não faz a gente cobra também, que também é uma prática não muito comum do cidadão, o cidadão às vezes sabe reclamar demais, mas não sabe ver, não sabe aproveitar, não sabe reclamar pra pessoa certa, para o órgão certo, veja só aquele zero oitocentos, o primeiro estabelecido pra contato inclusive do PAR era um caos, mas as reclamações com certeza fizeram com que eles melhorassem, hoje existe toda uma situação de números, [...] e depois você ainda avalia a pessoa que te atendeu, quer dizer, são melhorias que desde dois mil e sete com certeza as pessoas estão percebendo (Rosemary Bueno).

A fala da secretária de educação, professora Maria Leny, enfatiza a facilidade na captação de recursos federais por parte do governo municipal, o que, na área da educação, tem sido bastante favorecido com o PAR, cujas mudanças já são perceptíveis, pois os pedidos estão sendo atendidos com uma maior rapidez.

Também menciona como resultado do PAR uma maior interlocução entre as secretarias municipais, envolvendo principalmente as secretarias de educação, de obras e de finanças. Esse envolvimento se explica, uma vez que a secretaria de educação não pode ser a única responsável pelos recursos disponibilizados para o gerenciamento da educação, principalmente do PAR; essa característica pode demonstrar um maior controle dos recursos, bem como sua otimização.

Quando questionada sobre a formulação do PAR, a professora Maria Leny relatou à pesquisa que houve certa falta de comunicação entre o MEC e as secretarias municipais com respeito ao PDE, quando o primeiro apenas enviou um documento informando ao município da implantação de uma política tão importante. A secretaria, por sua vez, não o repassou aos professores, ficando somente os gestores informados sobre o assunto. Como reclamar então

quando os professores da educação básica não se envolvem com as questões educacionais para além da escola ou mesmo com a pesquisa educacional?

Relatou também que a equipe técnica do MEC trouxe informações superficiais sobre o PAR, não demonstrando a amplitude do plano, nem o que eles podiam acrescentar sobre a matriz apresentada. Isso acarretou numa formulação sem preceitos democráticos, onde somente técnicos da secretaria participaram e os demais interessados não foram convocados por não saberem da amplitude do plano, por entenderem que era só mais um programa do governo. Fica clara aqui a falta de participação social no plano de Ponta Porã, quando a secretaria não buscou envolver a comunidade, somente seus técnicos.

Há nos dois últimos parágrafos uma contradição entre as falas da técnica Rosemary e da secretária de educação Leny, quando a primeira diz que todos os seguimentos exigidos pelo PAR foram convocados para equipe e se fizeram presentes, já a segunda menciona que somente o pessoal da secretaria de educação se fizeram presentes.

A complexidade da metodologia do PAR também foi destacada pela secretária que considerou a formulação muito complicada, inclusive o vocabulário utilizado. Para ela, o plano poderia ser um pouco mais simples para que qualquer leitor possa fazer uma leitura bem mais simples, mais razoável, se referindo às apostilas e guias que o Ministério da Educação vem disponibilizando para a sociedade entender o plano. A fala da professora Leny tem fundamento, a metodologia utilizada pelo MEC para explicar o PAR é um tanto complexa e se os próprios gestores estão tendo tal dificuldade, imagine para os leigos pais e responsáveis de alunos.

Como característica predominante nas políticas estatais está à regulação e o controle estatal, o PAR não é diferente e traz esses atributos para dentro dos municípios. A secretária de educação de Ponta Porã reconhece essa situação e não a tem como negativa, ela diz que

Como todo programa ele é técnico e temos que prestar contas: tem que dizer o que está sendo enviado; fotocopiar os resultados; prestar contas das reuniões escolares. Em suma eles têm o controle através do PAR, ou seja, através do PAR eles tem o controle da educação do País, de todas as Secretarias de Educação (Maria Leny Antunes Klais).

A secretária avalia positivamente o PAR, embora reconheça que as ações só mudaram de governo e de nome. Ela vê a positividade nesse fato, uma vez que possibilita o planejamento das ações e melhora a organização da secretaria por meio do diagnóstico e dos estudos de demanda que permite com que a secretaria conheça de verdade seu contexto, podendo planejar melhor suas ações.

Creio que o PAR veio trazer um benefício muito grande, é por aí que o MEC organiza as suas ações e dá um norte para que as secretarias se organizem, porque antes era desorganizado, hoje nós fazemos o estudo de demanda, porque o PAR exige isso, até para fazer uma quadra, ampliação de escolas, tudo, até para se construir um CEIMF o MEC exige esse estudo de demanda. Dessa forma, eu preciso justificar para o MEC o investimento em aspectos como: Por que se ter uma quadra em determinada escola ao invés de outra? Se eles aceitam a justificativa eles colocam lá: aceito (Maria Leny Antunes Klais).

Diz ainda que

O MEC está se organizando e acho isso fantástico. Como já havia te falado no início achei que fosse mais um documento para a secretaria elaborar, mas depois percebi que era um avanço. Tendo um técnico bom que está lá estudando, buscando ajuda, porque o MEC faz com que você corra atrás também, mesmo que você tenha várias encadernações pode ter dificuldade, porque o documento é muito complexo. O programa tem um sistema de monitoramento, nele registra a hora e data que você acessa. É algo bom porque o MEC orienta o trabalho da Secretaria, quer dizer, entra governo e sai governo os técnicos permanecem e isso é ótimo (Maria Leny Antunes Klais).

O termo de cooperação foi assinado pelo prefeito municipal ao final dos trabalhos, responsabilizando o município pelo acompanhamento e monitoramento do plano, bem como das metas do “Compromisso Todos pela Educação”. E assim, Ponta Porã concluiu a formulação de seu Plano de Ações Articuladas com quarenta e seis prioridades que se traduzem em desafios a serem superados até o ano de 2011.

Dessas quarenta e seis prioridades identificadas pela equipe técnica local, vinte e quatro obtiveram nota 02 e vinte e duas receberam nota 01 conforme segue no quadro abaixo com a síntese do PAR de Ponta Porã.

Quadro 21

Pontuação atribuída às dimensões do PAR – Ponta Porã - MS

Dimensões					
	1	2	3	4	n/a
Notas					
1. Gestão Educacional	7	8	1	4	0
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	6	4	0	0	0
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	2	5	1	0	0
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	7	7	0	0	0

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/PAR/ Ponta Porã, MS.

Os quadros que seguem são ilustrações das dimensões que receberam notas 01 e 02 e, portanto, deveram ser atendidas com medidas de correção pelo município e pelo Ministério da Educação.

Quadro 22

Itens avaliados na dimensão gestão educacional – PAR – Ponta Porã - MS

Notas	Tema: gestão educacional
	Subtema: Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
01	- Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta sua implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE
01	- Quando não existe um CME implementado. Ou quando o CME existente é apenas formal
01	- Quando não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.
02	- Quando todas as escolas possuem um PP, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME
02	- 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 à 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
	Subtema: 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.
01	- Quando não existem atividades no contraturno em nenhuma escola da rede, nem estão contempladas no PME e nos PP.

02	- 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
02	- Quando a SME e as escolas divulgam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC; mas os resultados não são analisados e discutidos pela comunidade escolar.
	Subtema: comunicação com a sociedade
01	- Quando a metodologia fornecida por parceiros externos não reflete a real necessidade das escolas; não houve discussão do conteúdo e objetivos com a comunidade escolar; a metodologia adotada não consta do PME nem do PP das escolas; os professores não recebem capacitação e os resultados quanto à aprendizagem dos alunos não são satisfatórios.
01	- 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
02	- Quando existem acordos, por parte de algumas escolas e/ ou da SME, com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares, que visem à formação integral dos alunos. Não há iniciativa da SME e das demais escolas para ampliar o atendimento.
02	- Quando o poder público recupera, raramente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que são utilizados pela comunidade escolar. Não existe uma política de incentivo para utilização desses espaços, tampouco um plano para realizar melhorias.
	Subtema: gestão de finanças
02	- Quando os mecanismos existentes para fiscalização e controle tanto interno quanto externo e social, do cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação não estão devidamente implementados e não permitem a análise e a divulgação do demonstrativo de investimentos às unidades escolares e não há outras formas de publicização.
02	- Quando a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; mas as áreas prioritárias não são definidas a partir de um diagnóstico situacional. Não existe um conselho responsável pelo controle social.

	Subtema: Suficiência e estabilidade da equipe escolar
01	- 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.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/PAR/ Ponta Porã, MS.

Observando os quesitos que a equipe de Ponta Porã atribuiu notas 01 e 02 pode-se dizer que, assim como Dourados, a gestão da educação, a infraestrutura física e os recursos pedagógicos são os pontos críticos da educação do município.

No que diz respeito à gestão, uma das grandes dificuldades está na efetivação dos conselhos escolares, como informa o quadro 22, mas em razão de uma atuação constante essa já é uma dimensão contemplada e, portanto já se encontra encerrada. Os conselhos escolares, hoje estão implantados no município, então essa é uma ação prevista no PAR que está concluída com a parceria entre o município e o MEC por meio de programas que compõem o PDE.

Para o atendimento a essa ação, a técnica Rosemary cita o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – PRADIME²⁵ que auxiliou na conclusão dessa ação e de outras que estão em andamento. O PRADIME ocorre em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, com o objetivo de fortalecer a atuação dos dirigentes municipais de educação frente à gestão pública por meio de encontros presenciais e por módulos de educação à distância (BRASIL, 2007d).

A técnica Rosemary declarou não possuir muito conhecimento sobre a UNDIME, mas afirmou que a organização é uma importante parceira das secretarias municipais de educação, pois é onde os dirigentes de educação encontram suporte de formação para caminhar com os trabalhos na rede.

Demonstra-se, no quadro 22, fragilidade em atender a educação infantil e o novo ensino fundamental de 09 anos; os resultados das avaliações em larga escala não são utilizados pela rede para discussão e planejamento, entre os professores e gestores, de ações

²⁵ O primeiro programa visa desenvolver ações de fomento à implantação e ao fortalecimento de Conselhos Escolares nas escolas públicas de Educação Básica; o segundo – PRADIME – busca apoiar os dirigentes de educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais, bem como contribuir para o avanço em relação às metas do PNE. Articula a formação permanente, o apoio à gestão e a troca de experiências de modo a desenvolver a gestão no âmbito municipal e a fortalecer a rede de dirigentes (BRASIL, 2007d).

com vistas a melhorias das notas; também não ocorre o controle social da gestão financeira, nem prestação de contas por parte desta.

O município possui hoje seu próprio Plano Municipal de Educação, que é uma das exigências do PAR, o plano foi instituído em 2008. Estas são medidas parciais que foram colocadas em prática até 2010 pelo município, porém, frente ao quadro 22, pode-se dizer que ainda há muito que fazer, pois pouquíssimos fatores foram contemplados até esse período.

Quadro 23

Itens avaliados na dimensão Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar – PAR – Ponta Porã – MS

Notas	Tema: Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar
	Subtema: Formação inicial de professores da educação básica
01	- Quando menos de 10% ou nenhum dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.
01	- Quando menos de 10% ou nenhum dos professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada.
02	- Quando menos de 50% dos professores da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura.
02	- Quando menos de 30% dos professores da rede que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental possuem formação superior na área/ disciplina de atuação
	Subtema: Formação continuada de professores da educação básica
01	- Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas).
01	- Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental visando à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.
01	- 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.
	Subtema: Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas
02	- Quando menos de 50% 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.
	Subtema: Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar
02	- Quando menos de 50% 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
	Subtema: Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03
01	- Quando não existem políticas voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/PAR/ Ponta Porã, MS.

O quadro 23 revela grandes problemas com a formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar, principalmente no que diz respeito à educação infantil. Apresenta, ainda, a inexistência de políticas de formação de pessoal escolar no geral, bem como o descumprimento da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003, que estabelece a obrigatoriedade da inclusão no currículo oficial da rede de ensino a temática “História e Cultura Afro-Brasileira”. A educação especial e indígena também são alvos do despreparo e falta de formação específica de seus profissionais.

Sobre esse assunto, quando questionada sobre parcerias feitas pela secretaria municipal, a secretária de educação cita as formações oferecidas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para os professores; o que demonstra uma ligação entre a educação básica e o ensino superior, tal ligação se configura como de grande importância para a educação que muito tem a ganhar com essa parceria. A secretária de educação relatou que raramente a secretaria faz parcerias com setores privados e que dentro do PDE e para o PAR não houve tal parceria.

O município também foi contemplado com a formação da Plataforma Freire²⁶, no entanto, até o momento, somente 13 professores passaram pelos cursos. Houve também o Pró-Letramento, que é o programa de formação continuada de professores para melhoria da qualidade de aprendizagem da língua portuguesa e da matemática nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Essa pesquisa não obteve informações se houveram formações específicas para a educação infantil, educação especial e para a indígena.

Quadro 24

Itens avaliados na dimensão práticas pedagógicas e avaliação – PAR – Ponta Porã - MS

Notas	Tema: práticas pedagógicas e avaliação
	Subtema: elaboração e organização das práticas pedagógicas
02	- 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.
02	- Quando a SME e as escolas preveem, 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.
02	- Quando existem, em menos de 50% das escolas da rede, programas de incentivo à leitura em apenas uma etapa de ensino, para o professor e o aluno.
	Subtema: Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem
01	- Quando os professores geram o conceito final considerando apenas os elementos informativos; não há nenhum estímulo à auto-avaliação e não existem práticas interdisciplinares.
01	- Quando a escola não oferece tempo para assistência individual e/ou coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem
02	- Quando o registro da frequência dos alunos é realizado de forma esporádica,

²⁶ Sistema desenvolvido pelo MEC para o cadastramento de professores que desejam se aperfeiçoarem. Esse sistema está vinculado ao Plano Nacional de Formação de Professores que visa atender graduar professores que atuam na educação básica e que ainda não são graduados; formar em áreas específicas professores que já são formados, mas que atuam em áreas diferentes de sua formação; e habilitar bacharéis para o exercício do magistério.

	e, embora existam mecanismos claros e definidos, raramente são cumpridos; a escola não comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta à frequência regular
02	- Quando existem políticas específicas para a correção de fluxo, mas estas não são integradas (só para repetência ou só para evasão); não foram implementadas e não oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série.

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/PAR/ Ponta Porã, MS.

A dimensão “práticas pedagógicas e a avaliação” demonstra, por meio do quadro 24, que o município possui grande dificuldade no controle de frequência dos alunos, pois embora existam mecanismos de controle definidos, estes não são cumpridos e os órgãos competentes não são avisados quando a escola não consegue trazer o aluno a sua frequência regular como determina do Estatuto da Criança e do Adolescente em seu Art. 54 § 3º. A avaliação também é destacada com sua característica meramente informativa e não formativa.

Os problemas pedagógicos são considerados graves, pois influenciam diretamente no aprendizado dos alunos e é por esse motivo que os professores devem estar de fato preparados para usufruir de vários mecanismos para que o ensino-aprendizagem ocorra. No entanto não foram contempladas ações específicas para essa dimensão, a não ser as de formação de profissionais que podem contemplar indiretamente melhorias a ela, pois a má formação docente acaba por recair nos pontos frágeis das práticas pedagógicas e da avaliação.

O plano, por meio do quadro 24, demonstra professores que não sabem usufruir de maneira correta dos processos avaliativos, nem mesmo de seus resultados; não ocorre o incentivo a leitura; e há pouca participação docente nas reuniões de discussão de conteúdos e metodologias do ensino.

Quadro 25

Itens avaliados na dimensão Infraestrutura física e recursos pedagógicos – PAR – Ponta Porã – MS

Notas	Tema: Infraestrutura física e recursos pedagógicos
	Subtema: instalações físicas gerais
01	- Quando as instalações da biblioteca são totalmente inadequadas para o acervo e para realização de estudos. Ou quando não existe biblioteca

01	- Quando não existem laboratórios
01	- Quando nenhuma escola da rede possui quadra de esportes.
01	- Quando as instalações das escolas são totalmente inadequadas às condições de acesso para PcD. Ausência de um planejamento da SME
01	- 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.
02	- Quando parte das escolas da rede possuem cozinha, mas estas não estão devidamente equipadas; o estado de conservação dos equipamentos é ruim; os espaços para o armazenamento dos alimentos são pouco adequados; as escolas não dispõem de refeitório.
02	- Quando as instalações para o ensino atendem, minimamente, as dimensões para o número de alunos, a acústica, iluminação, ventilação e limpeza. O mobiliário está em péssimas condições de utilização
	Subtema: Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública
02	- Quando parte das escolas da rede possuem apenas um computador ligado à rede mundial de computadores, cada; sua utilização fica restrita à direção e à secretaria da escola
02	- Quando parte das escolas da rede possui apenas TV e vídeo, em sala não específica e os materiais didáticos disponíveis não são atualizados.
	Subtema: Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais
01	- Quando não existem equipamentos e materiais esportivos nas escolas da rede.
01	- Quando os recursos pedagógicos existentes não consideram a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais.
02	- Quando o acervo é inadequado para uma ou mais etapas de ensino; não atende necessidades dos alunos e professores.
02	- 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).
02	- 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.
--	--

Fonte: elaboração própria a partir de dados do MEC/PAR/ Ponta Porã, MS.

No que diz respeito à dimensão “infraestrutura física e recursos pedagógicos”, o plano a traz como o principal problema da educação no município. De maneira geral, o quadro 25 demonstra escolas desestruturadas, com mobiliário sucateado e locais de ensino em péssimas condições, sem quadras e equipamentos para a prática de esportes, sem bibliotecas e laboratórios de ensino; e com cozinhas sem os devidos equipamentos.

Ainda conforme o quadro 25 as instituições escolares municipais também deixam a desejar quanto à acessibilidade, pois estão totalmente despreparadas para receber alunos com deficiências. Enfim, o plano apresenta uma rede de ensino pobre em estrutura pedagógica e profissional e uma secretaria que pouco estimula sua rede.

Em vista do diagnóstico e das ações previstas no PAR, a técnica declarou que houve reformas e uma grande demanda de construção de quadras esportivas no interior das escolas; bem como reformas e construções de escolas e de creches com recursos do Pro-Infância, que destina recursos à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas.

Houve também a implementação e reforma infraestrutural das salas de tecnologia, juntamente com o recebimento do conjunto de maquinário, que é uma tela, o teclado do computador, mouse e CPU. Hoje 25 escolas da rede dispõem de salas de informática. A secretaria dispõe de uma engenheira que trabalha juntamente com a técnica do PAR; sendo responsável pela etapa de acessibilidade que compõe o plano e que se inicia no período de 2010/2011 no município, trazendo verbas do FNDE para adaptação dos espaços físicos escolares.

Deve-se destacar que essas ações dependem da responsabilidade e da agilidade do município em cumprir com os prazos estabelecidos pelo MEC, bem como em providenciar documentos exigidos por ele para a realização da proposta. O não cumprimento pelo município pode acarretar no fechamento da ação e perda da assistência, principalmente a financeira, cuja fiscalização fica a cargo do Tribunal de Contas da União.

O Plano de Ações Articuladas de Ponta Porã encontra-se em um gradual crescimento. A técnica Rosemary menciona que o sistema Simec vem sendo alimentado frequentemente e explica que há duas formas de execução do plano, uma das formas é a que fica totalmente sob

a responsabilidade do município, o qual deve realizá-la da melhor forma possível dentro do prazo estabelecido. A segunda maneira de execução é quando a ação deve ser efetuada em parceria entre o município e o MEC ou com as Secretarias do MEC; caso em que se deve atentar também para o prazo e para a divisão de responsabilidades.

Em Ponta Porã, o MEC vem atendendo conforme pedido da secretaria, então não há preferência dentre as dimensões, no entanto, o município deve solicitar suas urgências. Agora, no início de 2011, quase ao final de sua primeira vigência, mais de 50% das ações previstas no plano estão sendo executadas, segundo a técnica Rosemary. A fase de monitoramento é realizada pela Secretaria de Educação do Estado em parceria com o MEC. A secretaria municipal de educação recebeu os técnicos do monitoramento por duas vezes; valendo destacar o registro dos técnicos estaduais/MEC na segunda visita de trabalho das ações do PAR, em que registraram em ata os trabalhos desenvolvidos e observaram a disponibilidade, a participação efetiva e a integração dos membros que compõem a equipe local desde sua adesão em 2007. Para o MEC, esses fatores primam pela qualidade dos trabalhos realizados pela rede municipal.

3.3. A qualidade no PAR de Dourados e Ponta Porã

Ao comparar as ações do PAR com os quesitos apresentados no segundo capítulo desse estudo: gestão democrática, formação de professores, infraestrutura física, avaliação, fluxo escolar e aprendizagem, e financiamento, verifica-se que cada um desses itens são contemplados pelo plano, mas cabe ao município dar ênfase no que desejar ou que houver maior necessidade.

Até o momento foram apresentadas a gestão educacional, a formação de professores, infraestrutura física e a prática pedagógica e avaliação no âmbito do PAR dos municípios nos itens 3.2.1.2 e 3.2.2.2; agora serão explicitados o que os planos de Dourados e Ponta Porã trazem sobre o fluxo escolar, a aprendizagem e o financiamento. A participação e a autonomia municipal também serão discutidas, pois no decorrer na pesquisa ganharam grande destaque na análise da literatura, mas principalmente na voz dos sujeitos entrevistados.

A análise dos Planos de Ações Articuladas dos municípios Sul-Mato-Grossenses revela que em ambos os municípios existem políticas específicas para a correção de fluxo, segundo os planos apresentados nos quadros 13 e 24, mas estas não são integradas, não são

implementadas e não oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série; esses quadros também demonstram que as escolas não oferecem tempo para assistência individual e/ou coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem. O que leva a apreender que os fatores considerados primordiais para a qualificação da educação básica pelo governo federal, que são o fluxo escolar e a aprendizagem, até 2007 estavam em grandes dificuldades nos municípios estudados.

Embora as políticas educacionais do Estado hoje estejam voltadas para a ampliação do Ideb, as ações locais ainda têm negligenciado as medidas voltadas para a melhoria da aprendizagem e da regularização do fluxo escolar. Identifica-se certa conformidade entre o nacional e o municipal, no que diz respeito ao discurso relativo à elevação do índice, porém, Dourados e Ponta Porã buscam essa elevação por meio da ênfase nos referidos planos à infraestrutura e a gestão da educação. A escolha por esse dois fatores pode ser em razão de suas ações compreenderem investimento financeiro, enquanto os demais, apenas investimento técnico.

O financiamento tem papel de destaque no PAR, pois se configura como o grande motivo pela adesão do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, conforme consta nas falas dos gestores nas páginas 99, 100, 123 e 124 desse estudo, onde sujeitos reconhecem que o PAR é a base para se captar recursos do MEC, e que sem ele o município teria muitas perdas. Reconhecem também que, mesmo em quantidade pequena, a verba está chegando aos municípios e que as melhorias são perceptíveis. É diante dessa situação que os municípios tendem a mascarar as notas no plano, atribuindo pontuação menor aos itens para os quais pretendem maior investimento.

Com base nas entrevistas dos sujeitos escolares dessa pesquisa, o PAR de Dourados e de Ponta Porã revelam uma autonomia qualificada por Lima (2003), como relativa desses entes frente aos planejamentos do Ministério da Educação. Essa “autonomia relativa” pode ser identificada se analisarmos que, por um lado é permitido que os sujeitos locais tracem as ações e metas de acordo com suas expectativas e interesses através da atribuição de notas; mas por outro, essas ações estão restritas dentro das quatro grandes dimensões, não possibilitando que os gestores pensem para além dessas.

A participação nesse contexto sofreu controvérsias, pois, tomando Cury (2002) como referência, esse é um conceito que abre os espaços públicos para os debates sociais onde ocorrem os conflitos de ideias e as tomadas de decisões, enfim, é um espaço de democratização de opiniões e de informações. Com base nessa definição, questiona-se a participação social e dos demais sujeitos escolares no contexto do PAR, a começar pela

composição da equipe local que é condição para a adesão ao plano, e que se mostrou uma participação representativa e imposta.

Os relatos dão aporte para essa afirmação quando, em Dourados, a técnica menciona que o PAR chegou pronto, sem muito que fazer; a comissão foi montada por ser necessária e quem realmente orientou os trabalhos, estabelecendo as notas a serem dadas, e os critérios para a atribuição de notas, foram os técnicos da secretaria. Mencionou também que a contribuição do membro representante dos pais dos alunos foi mínima. Atualmente, em meio à implementação do plano, poucas pessoas da nova administração da secretaria de educação sabem o que é o PAR, a não ser o setor de convênios, pois é seu encargo.

Em Ponta Porã, tanto a técnica Rosemary quanto a secretária de educação Leny declararam que não houve participação social na formulação do plano. A professora justificou essa falta pelo desinteresse e/ou falta de conhecimento da tamanha importância por parte da própria comunidade, disse ainda que a construção de um senso crítico na comunidade é um desafio que precisa ser alcançado. Já a secretária relatou que por não saberem da grandiosidade do PAR e o considerarem inicialmente como apenas um documento a mais, não se buscou a participação social. Hoje, segundo a técnica, somente ela tem acesso ao plano, os demais componentes da equipe fornecem informações necessárias ao abastecimento do sistema e são informados quanto às ações.

Diante desse quadro, e com a tentativa de analisar o conceito de qualidade da educação que vem guiando as ações dos dois municípios sul-mato-grossenses em seus planos, pode-se dizer que esse é um conceito pronto e adotado do federal pelos entes municipais que descuidam dos preceitos democráticos de gestão. Uma vez que, para o governo federal, a qualidade se volta para as dimensões gestão da educação, formação docente e do pessoal de apoio escolar, prática pedagógica e avaliação, e infraestrutura escolar; as secretarias de educação, sem a participação social, são levadas a planejar suas ações dentre essas, buscando medidas de melhorias que se detém ao que o plano contempla.

Os sujeitos entrevistados reconhecem a regulação e o controle do governo federal sobre os municípios, porém, pode se apreender nas entrevistas que, com certo conformismo e até mesmo esperança de melhorias para a educação, as secretarias procuram trabalhar sob essas condições e sobre a “autonomia relativa” e as armas que lhes restam. Uma saída encontrada foi o disfarce das notas do PAR. As funcionárias da rede de ensino de Ponta Porã não relataram essa prática, mas os ex-funcionários da secretária de Dourados declararam que o que eles podiam exigir de maior financiamento e assessoria técnica, foi exigido.

Dessa maneira apreende-se aqui a necessidade dos municípios em aderir aos programas, projetos e planejamentos federais pela busca por maiores recursos frente à impossibilidade de qualificar a educação local por conta própria.

Conclui-se que, se por um lado, os municípios estão abrindo mão de uma formulação própria de conceito de qualidade que venha a caracterizar o contexto local, por uma concepção nacional pautada em um montante de características e fatores que a educação deve englobar para dar consequência à elevação do Ideb. Minimizando-se, assim, o fato de que os conceitos e representações do que vem a ser uma educação de qualidade se alteram constantemente no tempo e no espaço como colocado no segundo capítulo.

Por outro lado, os municípios de Dourados e Ponta Porã têm trabalhado dentre esses fatores de acordo com suas necessidades e interesses. Os municípios não têm incorporado preceitos que o governo federal considera como fundamentais a educação, como é o caso da avaliação, bem como, seus resultados; da regularização do fluxo escolar, da efetivação da aprendizagem e da construção coletiva do plano. Essa afirmação é possível quando se retoma os programas e projetos até agora desenvolvidos nos municípios por meio do PAR, minimamente se contemplou esses preceitos.

E com base nas entrevistas, é perceptível que a coletividade almejada pelo governo federal foi deixada de lado, os municípios montaram as equipes como exigido, porém o trabalho em equipe se restringiu, no caso de Ponta Porã, a uma só pessoa, e no caso de Dourados, a ninguém. Cabe aqui uma nova constatação, a regulação estatal não vem surtindo efeitos e os municípios estão trabalhando como querem ou como podem para levar a frente o Plano de Ações Articuladas, mas essa é uma verificação a ser aprofundada em estudos posteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratar do assunto “qualidade do ensino” atualmente tem se revelado um tanto complexo, tendo em vista principalmente a banalização do tema em meio a incessantes discursos, baseados nos mais diversos vieses teóricos e políticos, os quais pouco tem contribuído para a efetiva melhoria da educação no país.

Visando identificar o conceito de qualidade predominante nas políticas educacionais contemporâneas, bem como sua incorporação pelos entes federativos municipais, o presente trabalho analisa uma das principais políticas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade de ensino no Brasil contemporâneo, o PAR, programa que integra o PDE. Dessa forma, focaliza o planejamento da educação como um dos principais instrumentos implementados pelas políticas educacionais atuais com vistas à melhoria da qualidade da educação brasileira.

Há muitos anos o Estado vem utilizando a metodologia planejamento para fazer face tanto às necessidades educacionais do país quanto a seus interesses nesse setor. As planificações inseridas pelo governo federal são de caráter estratégico e de ordem desenvolvimentista com os preceitos gerenciais bem acentuados. Essa característica tem levado as políticas da educação a se focarem estritamente nos resultados, ou seja, minimiza-se o processo de ensino e aprendizagem que é constituído de inícios, meios e fins. Uma prova disso é o Ideb que se configura como um quantitativo e vem sendo considerado sinônimo de qualidade. É necessário considerar também que o planejamento estratégico é altamente recomendado pelos organismos multilaterais, pois compactua com seus ideais economicistas.

Também nesse sentido, no caminho percorrido por essa pesquisa, foi possível apreender que a qualidade do ensino é frequentemente tratada de maneira ideológica. Os textos legais que regem a educação nacional incorporam em grande parte o conceito empresarial de qualidade, traduzindo-a em termos meramente quantitativos. Essa tendência é ainda mais acirrada com a incorporação, pelo governo federal, do Movimento Todos pela Educação, originário do empresariado brasileiro.

Por outro lado, os educadores e intelectuais brasileiros se guiam por uma concepção de qualidade centrada nas questões sociais que fazem frente a problemas que assolam a população. A qualidade social tem sido motivo de embates se contrapondo aos valores privatistas.

Esses embates contribuem no processo de construção das políticas públicas para a educação no Brasil, colocando como pontos fundamentais a expansão, a gratuidade, e o

financiamento da educação. Uma vez que todos estes fatores têm na literatura educacional e nos textos legais a concordância de sua importância, resta agora propor mecanismos de implementação capazes de efetivar o princípio constitucional de educação de qualidade para todos, para que assim se construa uma sociedade mais justa e democrática.

O PAR, nesse contexto, incorpora, juntamente com os demais instrumentos do PDE, a difícil missão de elevar o índice a 6,0 até 2022. Focando diretamente o município, o plano levanta questões sobre a efetivação do regime de colaboração, a responsabilização e a autonomia municipal.

A escolha dos municípios como ponto empírico dessa pesquisa se justifica pela sua importância no processo de implementação das políticas educacionais, uma vez que é em âmbito local que se processam as ações que desencadeiam tal processo. Nesse sentido, foi possível observar nos municípios investigados grandes dificuldades em garantir a oferta da educação infantil e o ensino fundamental. Os pontos negativos e positivos do processo de municipalização da educação brasileira, que foram expostos no item 3.1, ficam visíveis nos municípios de Dourados e Ponta Porã, pois ao mesmo tempo em que demonstram maior autonomia em suas atuações municipais, evidenciam também a falta de preparo em gestar essa educação e a carência de recursos financeiros que possibilitem viabilizar uma educação de qualidade. Se essa dificuldade já se evidenciava em relação ao ensino fundamental, quando esse era a única etapa obrigatória da educação básica, agora com a obrigatoriedade da educação infantil, o obstáculo torna-se ainda maior para o município.

Desde que a Constituição Federal de 1988 “promoveu” os municípios a entes federativos, responsabilizando-os pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, juntamente com o estado, ficou uma lacuna em relação a um regime de colaboração que garantisse, efetivamente, a pactuação entre os diversos entes federativos. Hoje, o Plano de Desenvolvimento da Educação apresenta uma proposta de efetivação do regime de colaboração e os munícipes, na voz dos entrevistados dessa pesquisa, vem considerando muito positivo tudo o que o MEC vem propondo nos últimos anos, sem se importar com regulação ou controle estatal, uma vez que veem nessas ações a única forma de viabilizar recursos para cumprir com suas atribuições federativas.

Para além das dificuldades financeiras, a baixa capacidade administrativa tem sido destacada como uma das principais limitações dos municípios (ABRUCIO, 2010, p. 46). Essa é uma das principais contribuições que o PAR pretende trazer quando insere um instrumento de planejamento de sistema educacional, exigindo a designação de comissões fixas, com

ampla representatividade, para realizar esse trabalho. No entanto, constata-se nessa pesquisa que os municípios em análise não incorporaram essa determinação, agindo em relação a essas comissões de forma totalmente diversa.

Por um lado o município de Ponta Porã concentrou toda a responsabilidade técnica em relação ao PAR nas mãos de uma servidora da Secretaria de Educação, servidora esta que concentra o domínio a respeito do instrumento de planejamento, dos dados do município, das ações previstas, enfim, de todo o processo de planejamento da educação do município. Já no município de Dourados, onde ocorreu mudança na gestão municipal, e o conseqüente esfacelamento da equipe responsável pelo PAR, nenhum servidor da secretaria está como responsável por tal programa e as ações estão paralisadas.

Diante desse quadro, é possível concluir que se a mudança no cenário político do município comprometeu a continuidade e a efetivação do PAR, a permanência do mesmo grupo político garantiu a sua continuidade, no entanto, não assegurou a incorporação do planejamento como prática institucional da Secretaria de Educação, nem mesmo permitiu a constituição de uma comissão de trabalho de caráter mais democrático, confirmando a tendência apontada por Scaff (2007), de concentração do trabalho de planejamento nas mãos de algumas pessoas, tendendo a se perder com a próxima mudança na gestão municipal.

Entre os pontos comuns observados nos municípios pesquisados, destaca-se que ambos passaram pelo mesmo processo inicial de implantação do PAR, ou seja, aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação assim que foi lançado pelo Ministério da Educação, em seguida tiveram a assessoria técnica e logo tiveram que elaborar o documento de forma apressada e pouco participativa.

Em ambos os municípios fica clara a percepção de que o PAR é um plano pronto, sem muito que fazer ou acrescentar, somente atribuir notas. Houve um dos entrevistados de Dourados que declarou ter outros problemas pelos quais a educação do município passava e que não foi possível ser contemplado dentro do PAR por não apresentá-lo como área de alcance. Para a técnica de Ponta Porã, esse fator é em parte positivo, pois evita que as secretarias abarrote o sistema com ações e ao final dos processos acabe não dando conta de implantá-las.

Outro ponto a ser destacado é a utilização de metodologias que vêm desde os governos passados sendo colocadas em prática, mas que hoje o MEC traz como novidades, como é o caso do Escola Ativa, do PES, do PDE-Escola, do LSE e do Microplanejamento. Em Scaff (2007) pode-se identificar o microplanejamento como metodologia adotada desde o programa Monhangara, iniciado em 1984, e o PES e PDE-Escola como programas integrantes do

Fundescola, implantado em 1998. Contemplando esses programas em sua pesquisa, a autora destaca que nenhum deles obteve sucesso na implantação da metodologia de planejamento nas Secretarias de Educação ou nas escolas.

No entanto, é certo considerar que o Plano de Desenvolvimento da Educação possui metas coerentes, sua configuração está diretamente ligada aos preceitos constitucionais para a educação. Da mesma forma, seus programas fazem sentido frente aos problemas educacionais; o próprio PAR é descrito pelos sujeitos escolares aqui entrevistados como um plano amplo que veio fazer a diferença, pois é uma metodologia organizacional que proporciona à Secretaria Municipal de Educação um maior conhecimento e contato com sua rede de ensino.

No entanto, essa mesma metodologia do plano que favorece o planejamento da secretaria, também é apontada como a principal dificuldade em relação ao programa, devido ao seu caráter altamente burocrático, dificultando o envolvimento de vários segmentos, não somente em sua elaboração como também na implementação. Dessa maneira, a participação em coletividade que o formato do PAR prevê, foi barrada em sua própria burocracia.

Ao fazer uma relação entre o Plano de Ações Articuladas e a qualidade da educação, ponto principal dessa dissertação, pode-se apreender, a partir dos dados levantados em âmbito local, que o grande atrativo para os municípios aderirem ao PAR é a sua vinculação financeira. A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pelos municípios se deu mais pelos convênios financeiros do que pelo alcance das 28 metas. Da mesma maneira, ao preencher o PAR, os gestores locais voltaram seus olhares mais para as ações que demandavam recursos que para as ações de assistência técnica.

Com essa preferência pelas ações que preveem financiamento, Dourados e Ponta Porã não têm implementado medidas direcionadas a correção do fluxo escolar e da aprendizagem, pois essas correções demandam formação técnica, que na maioria das vezes são de responsabilidade total das secretarias de educação. Dessa maneira, pode se dizer que os municípios incorporam parcialmente o conceito de qualidade e a metodologia de planejamento trazidos pelo PAR, descuidando do aspecto decisivo para a definição de educação de qualidade pelo governo federal, que é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, e também negligenciando a metodologia de planejamento adotada pelo programa.

A adesão dos municípios aos programas federais, muitas vezes abrindo mão de sua autonomia ou burlando os instrumentos com vistas a atender necessidades financeiras, evidencia a dificuldade que esses entes encontram na efetivação de suas atribuições federativas, o que nos leva a defender a necessidade de consolidação do pacto federativo, por

meio da implantação de políticas que permitam aos municípios atuar sobre as etapas de ensino que lhe dizem respeito com autonomia, e assim consigam promover o processo de ensino-aprendizagem de maneira efetiva e com qualidade social.

Diante do quadro exposto, conclui-se que o regime de colaboração ainda é um grande desafio que impede o real cumprimento das tarefas de cada ente federado para com a educação. Nesse contexto, a qualidade do ensino se configura ainda como um grande desafio a ser enfrentado nos próximos anos ou pelo menos enquanto milhões de brasileiros ainda estiverem privados de um de seus direitos fundamentais, que é a educação. Privados da educação escolar, conseqüentemente estão excluídos de sua cidadania, de exercer seus direitos e da possibilidade de ter uma vida digna, conforme determina a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a nossa Constituição Federal promulgada em 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*. [online]. 2005, n.24, pp. 41-67. ISSN 0104-4478. doi: 10.1590/S0104-44782005000100005.
- ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, Dez 2008, vol.38, no.135, p.779-796. ISSN 0100-1574.
- AFONSO, A. J. Estado, Globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*. n° 22. Jan./Fev./Mar./Abr. 2003.
- ALBUQUERQUE, M. G. M. T. Planejamento educacional em tempos de reforma: onde fica a escola? GT05 – 28° Reunião Anual da ANPED. Caxambu: ANPED, 2005.
- AMORIM, M. D. O que é qualidade no processo de redefinição do conceito de educação básica?. In. Educação: tendências e desafios de um campo em movimento. Brasília, DF: *Anais do 9º Encontro de Pesquisa em Educação da ANPED – Centro Oeste*. 2008. CD-ROM.
- _____. *A concepção de qualidade da educação básica na política educacional brasileira: uma análise do Plano Nacional de Educação*. 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação), Universidade Federal da Grande Dourados: Dourados, 2007.
- ANDRÉ, M. Pesquisa em educação: buscando rigor e qualidade. *Caderno de Pesquisa*. n. 113, p. 51-64, jul./1991.
- ARAÚJO, L. Os fios condutores do PDE são antigos. *Jornal de Políticas Educacionais*. n° 2. Set. de 2007. p. 24–31. Disponível em: <http://ufpr.br/>
- AZEVEDO, J. M. L. de. *A educação como política pública*. 2.ed. ampliada. Campinas: Autores Associados, 2001.
- AZEVEDO, F. et all., (1932). *A reconstrução educacional no Brasil (ao povo e ao governo): manifesto dos pioneiros da escola nova*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- AZZI, S. Trabalho docente: autonomia didática e construção do saber pedagógico. In. PIMENTA, S. G. *Saberes pedagógicos e atividade docente*. São Paulo: Cortez, 1999.
- BALL, J. S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n.2, p. 99-116, jul./dez 2001.
- BARÃO, G. de O. D. *O Plano de Desenvolvimento da Educação e o Plano Nacional de Educação: interlocuções, ausências e silenciamentos*. UNIOESTE: Cascavel/PR, 2008.
- BEISIEGEL, C de R. Avaliação e qualidade do ensino. In. BICUDO, M. A. V.; SILVA JUNIOR, C. da. *Formação do Educador e avaliação educacional*. São Paulo: Unesp, 1999. v. 3.

BORDIGNON, G. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e livraria Paulo Freire, 2009.

BORDIGNOM, G.; GRACINDO, R.V. *Gestão da educação: o município e a escola*. In. FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOFF, R. J. *Planejamento estratégico: um estudo em empresas e instituições do Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis/SC: UFSC, 2003.

BRASIL. *Decreto nº 76.877*, 22 de dezembro de 1975. Dispõe sobre Estrutura Básica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e dá outras providências.

_____. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro gráfico, 1988.

_____. *Lei nº 9.394*, de 20/12/1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

_____. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências, publicado no DOU. Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. *Decreto nº 6.094*, de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007a.

_____. *Resolução nº 029*, 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, no exercício de 2007. Brasília, DF, 2007b.

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

_____. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Guia de Programas*. Brasília: MEC, 2007d.

_____. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: instrumento de campo*. Brasília: Mec, 2008a.

_____. Orientações gerais para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Brasília: MEC, 2008b.

_____. *Lei nº 11.738*, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília: MEC, 2008.

_____. *Simec (PAR)*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 15 mai 2009a.

_____. *Emenda n° 59*, de 11 de novembro de 2009 que acrescenta § 3° ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4° do art. 211 e ao § 3° do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília: MEC, 2009b.

_____. *Portaria n° 852*, de 4 de setembro de 2009. Aprova o Regimento Interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Brasília: FNDE, 2009c.

_____. FNDE: Relatório de Gestão 2009: março de 2010. Brasília: MEC/FNDE, 2009d.

_____. *Contagem da população/2007*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>. Acesso em: 13 out. 2009.

_____. *Resultados e metas do IDEB*. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/Site/>. Acesso em 20 mar. 2010.

_____. *Indicadores demográficos e educacionais*. Disponível em <http://ide.mec.gov.br/2008/gerarTabela.php>. Acesso em: 14 maio 2010.

_____. *EDUDATABRASIL*. INEP. Disponível em <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>. Acesso em: 02 maio 2010.

CAMARGO, R. B. de; PINTO, J. M. de R.; GUIMARAES, J. L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Caderno de Pesquisa*. [online]. 2008, vol.38, n.135, pp. 817-839. ISSN 0100-1574.

CAPANEMA, C. de F. Gênese das mudanças nas políticas públicas e na gestão da educação básica. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs). *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

CARNOY, M. *Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2003.

CARREIRA, D. PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública e qualidade no Brasil*. São Paulo: Global – Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 24. n. 3, p. 377-584, set./dez. 2008.

CHARLOT, B. Educação e globalização: uma tentativa de colocar ordem no debate. *Sísifo* — Revista de Ciências da Educação, n. 04, p. 129-136, out./dez. 2007.

_____. A pesquisa educacional entre conhecimento, políticas e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber. *Revista Brasileira de Educação*, ANPED, v. 11, n. 31, p. 7-18, jan./abr. 2006.

CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração*. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CHIZZOTTI, A. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. *Revista Portuguesa de Educação*. ano/vol. 16, n. 002, Braga – Portugal: Universidade do Minho, 2003.

COLLARES, C. A. L.; MOYSES, M. A. A.; GERALDI, J. W. Educação continuada: a política da descontinuidade. *Educação & Sociedade*. [online]. 1999, vol.20, n.68, pp. 202-219. ISSN 0101-7330

COLOMBO, S. S. Planejamento estratégico. In. _____ (colaboradores). *Gestão educacional: uma nova visão*. Porto Alegre: Artmed, 2004.

CURY, C. R. J. O conselho nacional de educação e a gestão democrática. In. OLIVEIRA, D. A. *Gestão democrática da educação*. Petrópolis – RJ: editora Vozes, 2008a.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In. FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2008b.

_____. Impactos sobre as dimensões de acesso e qualidade. In. GRACIANO, M. (Coord.) *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa, 2007. (Em Questão v. 4)

_____. Políticas inclusivas e compensatórias na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005. Disponível em: <www.scielo.br/>. Acesso em: 19 abr. 2006.

DAVIES, N. Fundeb: a redenção da educação básica? *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

DEMO, P. *Educação e Qualidade*. Campinas: Papirus, 2006. 10. ed.

DIDONET, V. (Apres.). *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Editora Plano, 2000.

DOURADOS. *Lei Municipal n° 2.154* de 25 de setembro de 1997. Institui o Sistema Oficial de Ensino do Município de Dourados MS e dá outras providencias.

_____. *Lei Municipal n° 2.156* de 20 de outubro de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação de Dourados e dá outras providencias.

_____. *História da cidade*. Disponível em: <http://www.dourados.ms.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 15 jun. 2010.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Caderno Cedes*, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. *Qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: INEP, 2007. 65 p. (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0604; 24).

DUARTE, C. S. *Direito público subjetivo e políticas educacionais*. São Paulo. *Perspectiva*. [online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 113-118. ISSN 0102-8839.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de Pesquisa*. n. 115, p. 139-154, mar/ 2002.

ENGUITA, M. F. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In. GENTILI, P. A. A; SILVA, T. T. da. *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Petrópolis/RJ: ed. Vozes, 1996.

FERNANDES, F. S. Planejamento educacional: conceitos, definições e mudanças. 29º *Reunião Anual da ANPED*. Caxambu: ANPED, 2006.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: INEP, 2007.

FERREIRA, J. URSS: Mito, utopia e história. *Tempo*, Rio de Janeiro, Vol. 3, nº 5, 1998, pp. 75-103.

FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da. *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FLACH, S. de F. *Avanços e limites na implementação da qualidade social da educação na política educacional de Ponta Grossa – gestão 2001 – 2004*. Dissertação de mestrado. Curitiba: UFPR, 2005.

FONSECA, Z. V. D.; OLIVEIRA, N. C. M. de. *Qualidade da Educação Pública Brasileira: as diferentes perspectivas em disputa*. In: V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Por uma escola de qualidade para todos. Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEDU, 2007.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In. BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs). *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *Caderno Cedes*, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.

_____. Projeto político pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. *Caderno CEDES* [online]. 2003, vol.23, n.61, pp. 302-318. ISSN 0101-3262.

FREITAS, D. N. T. de. Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007). *Revista Educar*. [online]. 2008, n.31, pp. 33-51.

_____. Avaliação da educação básica e ação normativa federal. *Caderno de Pesquisa* [online]. 2004, vol.34, n.123, pp. 663-689.

FREITAS, D. N.T. de; CARVALHO, F. R. C. de. Conselhos municipais de educação e qualificação da educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 24. n. 3, p. 377-584, set./dez. 2008.

FREITAS, K. S. de. Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. *Em Aberto*. Brasília, v. 17, n. 72, p. 47-59, fev./jun. 2000.

GAMBOA, S. S. Pesquisa em educação: métodos e epistemologias. Chapecó: Argos, 2007.

GATTI, B. A. *A construção da pesquisa em educação no Brasil*. Brasília: Plano Editora, 2002. Série Pesquisa em Educação. v. 1.

GENTILI, P. A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In. GENTILI, P. A. A; SILVA, T. T. da. *Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação*. Petrópolis/RJ: ed. Vozes, 1996.

_____. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In. GENTILI, P. (org.). *Pedagogia da exclusão*. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno CEDES* [online]. 2001, vol.21, n.55, pp. 30-41. ISSN 0101-3262.

HORTA, J. S. B. *Liberalismo, Tecnoocracia e Planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970*. São Paulo: ed. Cortez/Autores Associados: 1982

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: ed. Civilização Brasileira S.A, 1971.

INEP. *O Programa Internacional de Avaliação de Alunos – PISA*. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/internacional/pisa/>. Acesso em: 13 jul. 2009.

_____. *Sinopses estatísticas da Educação Básica*. Brasília: INEP. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>. Acesso em: 03 Abr. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de indicadores sociais de 2009: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2009.

IVO, A. A.; HYPOLITO, A. M. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise do contexto escolar*. Caxambu: ANPED, 2009.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal?. *Cadernos de Pesquisa.*, Dez. 2008, vol.38, no.135, p.797-815. ISSN 0100-1574.

LENHART, Volker. Educação numa sociedade mundial: globalização como desafio à pedagogia. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 25-41, jan./jun.1998.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. de; TOSCHI, M. S. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, L. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2003.

MANZINI, E. J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semi-estruturada. In: MARQUEZINE, M.C.; ALMEIDA, M.A; OMOTE, S. (Orgs.) *Colóquios Sobre Pesquisa em Educação Especial*. Londrina: Ed. UEL, 2003.

MARTINS, A. S. A educação básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos Pela Educação”. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v.4, n.1, p.21-28 , jan.-jun. 2009. Disponível em <http://www.periodicos.uepg.br>.

MARTINEZ, M. J. *Planejamento escolar*. São Paulo: Saraiva, 1978.

MENDES, D. T. *O planejamento educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. *Educação & Sociedade*. [online]. 2001, vol.22, n.75, pp. 84-108. ISSN 0101-7330.

MONTEIRO, A. dos R. O pão do direito à educação. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 24, n. 84, p. 763-789, setembro 2003.

MOTTA, F.C.P. Administração e participação: reflexões para a educação. *Educação e Pesquisa*. São Paulo. 2003. v. 29. n° 2. jul./dez.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. Educação é questão urgente e prioritária. Entrevista do dia 02/03/2009. disponível em:
<http://www.todospelaeducacao.org.br/Comunicacao.aspx?action=2&aID=330>

NEIVA, C. C. *As iniciativas de planejamento e avaliação na formulação de políticas públicas para o ensino superior*. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior/Universidade de São Paulo: 1989.

NETO, J. B. G.; ROSENBERG, L. Indicadores de qualidade do ensino e seu papel do Sistema Nacional de Avaliação. *Em Aberto*, Brasília, ano 15, n.66, abr./jun. 1995.

OLIVEIRA, D. A. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (orgs). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. Mar./Abr. 2006.

OLIVEIRA, R. P. de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*, out. 2007, vol.28, no.100, p.661-690. ISSN 0101-7330.

OLIVEIRA, R. P. de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade* [online]. 2009, vol.30, n.108, pp. 739-760. ISSN 0101-7330

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 11 Abr. 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S1413-24782005000100002.

PALUMBO, D. J. A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América. In: *Política de capacitação dos profissionais da educação*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61. (Original: PALUMBO, Dennis J. Public Policy in América. Government in Action. 2. ed. Tradução: Adriana Farah. Harcourt Brace & Company, 1994. Cap. 1, p. 8-29).

PARENTE, J. *Planejamento estratégico na educação*. Brasília: Plano Editora, 2003.

PARO. V. H. *Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino*. São Paulo: Ática, 2007.

_____. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. H. da; (org.) *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis, Vozes, 1998. p. 300-307.

PEREIRA, P. A. P. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

PIMENTA, S. G. Formação de professores: identidade e saberes da docência. In: _____. *Saberes pedagógicos e atividade docente*. São Paulo: Cortez, 1999.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100 – Especial, p. 877-897, out. 2007.

PLANO Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte: *II Congresso Nacional de Educação*, 1997.

PONTA PORÃ. *Lei Municipal n.º 3.559* de 30 de novembro de 2007. dispõe sobre a reorganização do Conselho Municipal de Educação mediante alteração da Lei Municipal n.º 3.054 de 26 de junho de 1997.

_____. *Lei Municipal n.º 3.560* de 30 de novembro de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Ponta Porã mediante a alteração da Lei Municipal 3.171 de 27 de novembro de 2000.

_____. *Lei Municipal n.º 3633*, de 17 de Dezembro de 2008. Aprova o Plano Municipal de Educação de Ponta Porã e dá outras providências. Ponta Porã, 2008.

_____. *História e perfil da cidade*. Disponível em: <http://www.pontapora.ms.gov.br/>. Acesso em: 03 maio 2010.

PONTUAL, P., (2007). Possibilidades e limites da participação. In. GRACIANO, M. (Coord.) *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa. (Em Questão v. 4)

RAMOS, E. De que participação estamos falando? In. GRACIANO, M. (Coord.) *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa, 2007. (Em Questão v. 4)

RIBEIRO, V. M., RIBEIRO, V. M.; GUSMÃO, J. B. de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. *Cadernos de Pesquisa*. Abr. 2005, vol.35, no.124, p.227-251. ISSN 0100-1574.

RODRÍGUEZ, M. V. Políticas públicas e educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análises e perspectivas. In. In. BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de (Orgs). *Gestão e políticas da educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROSENAU, N. James. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: _____; CZEMPIEL, Ernest-Otto (Orgs.). *Governança sem governo*. Brasília; UnB, 2000. cap. 1, p. 11-46.

SARAIVA, A. L. L. R. Políticas sociais: focalização versus universalização. *Revista do Serviço Público*. Ano 55. n.3. jul./set. 2004.

SAVIANI, D. PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Out. 2007, vol.28, no.100, p.1231-1255. ISSN 0101-7330.

_____. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra política educacional*. Campinas: Autores Associados, 1998.

SCAFF, E. A. da S. *Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola*. São Paulo: USP, 2007a. Tese doutorado.

_____. Cooperação internacional para o planejamento da educação brasileira: aspectos teóricos e históricos. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 88, n. 219, p. 225-226, maio/ago. 2007b.

_____. A trajetória da cooperação internacional para o planejamento da educação no Brasil: do programa Monhangara ao programa Fundescola. *ANAIS XXIII Simpósio Brasileiro, V Congresso Luso-Brasileiro e I Colóquio Ibero-americano de Política e Administração*. ANPAE: UFGRS, 2007c.

_____. Os organismos internacionais e as tendências para o trabalho do professor. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2000.

SCHWARTZMAN, S. Os desafios da educação no Brasil. In. SCHWARTZMAN, S; BROCK, C. (org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Trad. Ricardo Silveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

SILVA, M. A. da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Caderno CEDES* [online]. 2009, vol.29, n.78, pp. 216-226. ISSN 0101-3262.

SOARES, J. F. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: fatos e possibilidades. In. SCHWARTZMAN, S; BROCK, C. (org.). *Os desafios da educação no Brasil*. Trad. Ricardo Silveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre. p. 20-45. n°. 16. jul./dez. 2006.

SOUZA, A. R. Níveis do planejamento educacional. In. *Planejamento e trabalho coletivo*. Curitiba: Ed. UFPR, 2005, p.27-42. Coleção Gestão e Avaliação da Escola pública.

TELLES, V. da S. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização – subsídios para o debate. *IPEA*. Políticas sociais – acompanhamento e análise. Ago. 2003.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Relatório de atividades 2008. 2008.

UNESCO. *Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos*. 2.ed. Brasília: UNESCO/OREALC, 2008.

_____. MARCO DE AÇÃO DE DAKAR. Educação para todos: atingindo nossos compromissos coletivos. Dakar-Senegal, 2000

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. *Educ. Soc.*, Set. 2002, vol.23, no.80, p.96-107. ISSN 0101-7330

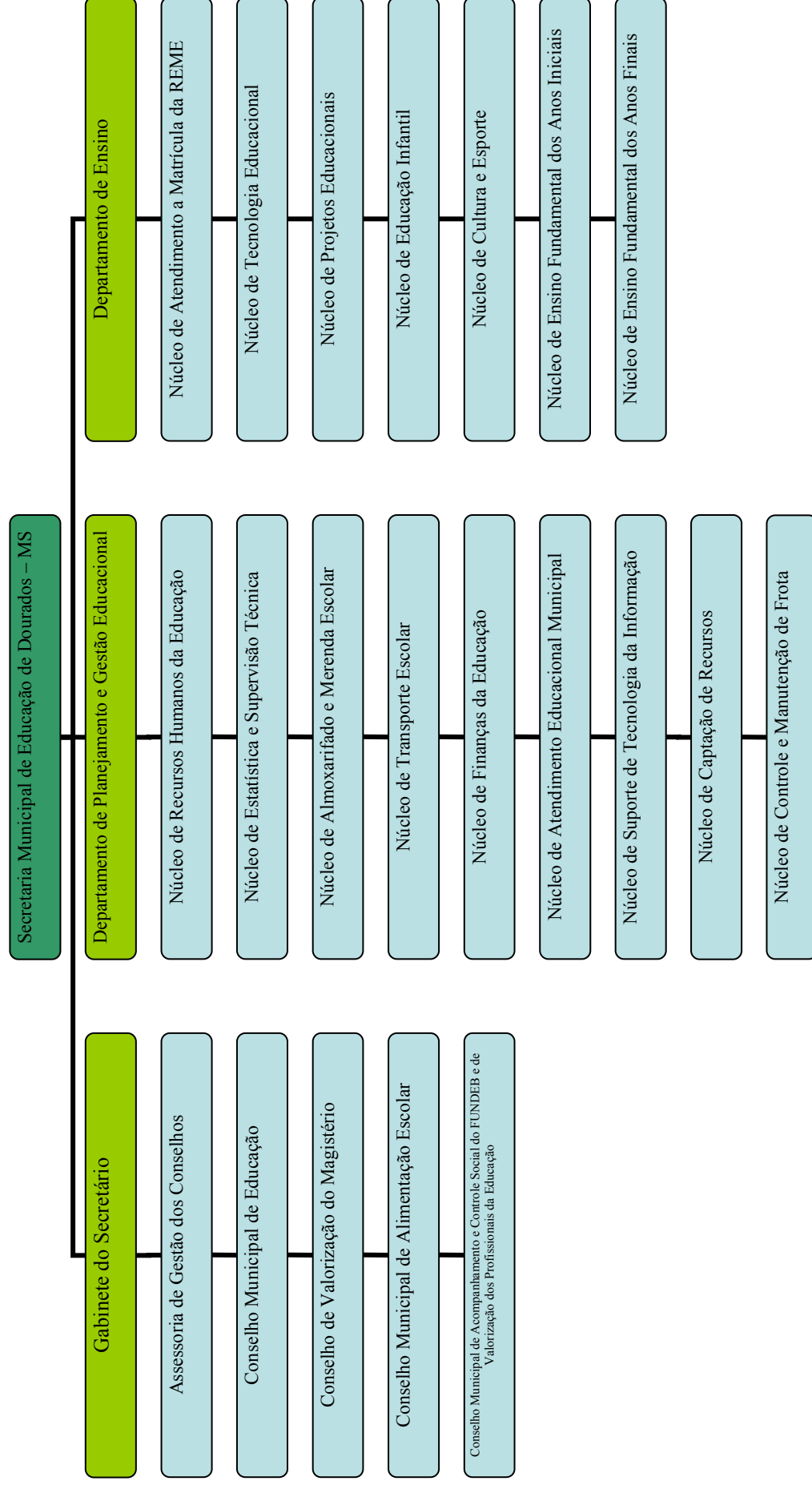
VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. *Caderno CEDES* [online]. 2001, vol.21, n.55, p. 9-29. ISSN 0101-3262.

ZAINKO, M. A. S. O planejamento como instrumento de gestão educacional: uma análise histórico-filosófica. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 125-140, fev./jun. 2000.

WARDE, M. J. As políticas das organizações internacionais para a educação. *Em Aberto*. Brasília, ano 11 , n° 5 6, out./dez. 1992.

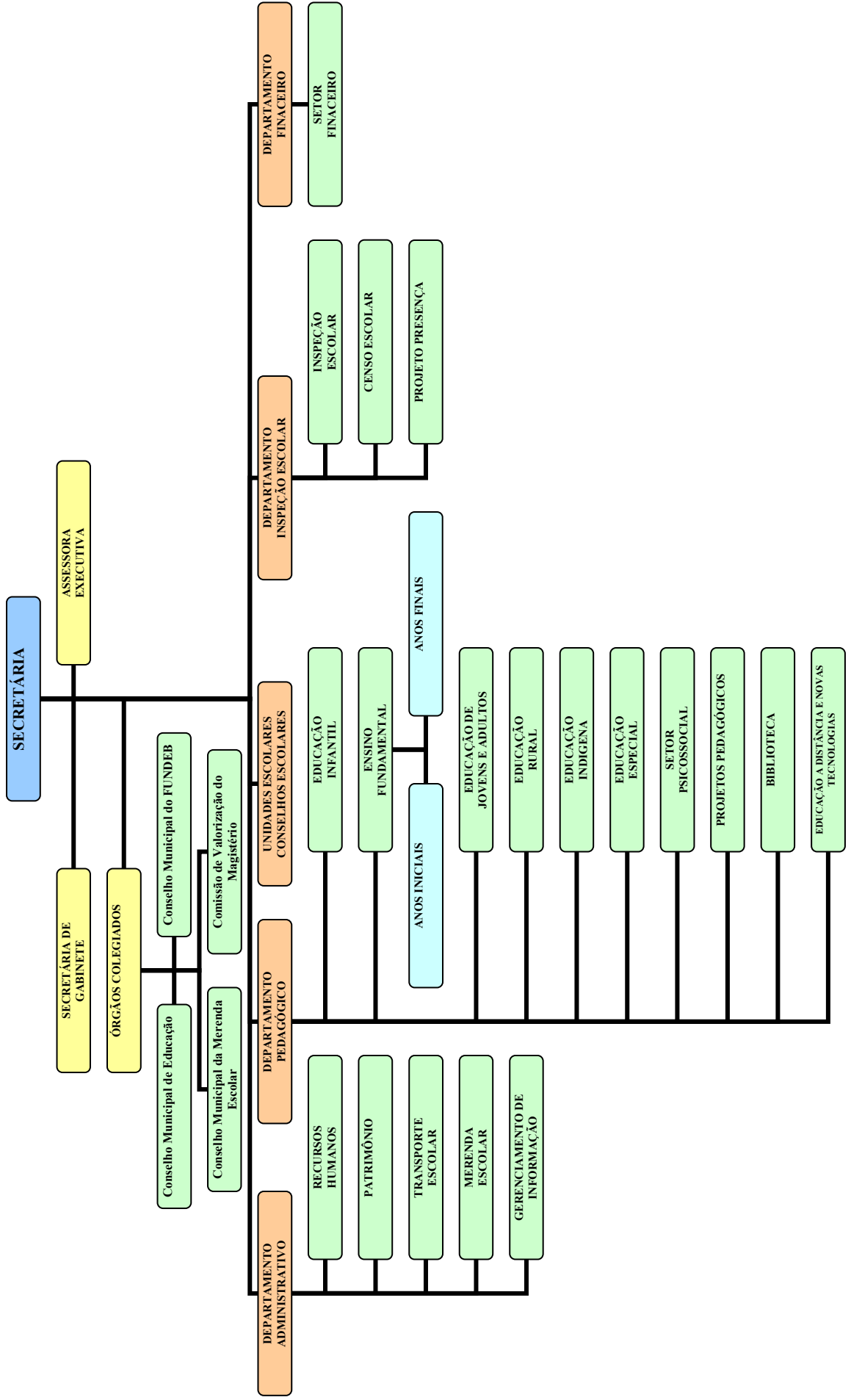
ANEXO

ANEXO A – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DOURADOS²⁷



²⁷ Elaboração própria a partir dos documentos da SEMED/Dourados (2010)

ANEXO B – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA PORÃ



APÊNDICE A – CARTA DE APRESENTAÇÃO

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO - MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

Dourados, ___ de _____ de ____

Ilm^a. Sr^a _____
Secretária Municipal de Educação
Município – MS

Sou mestranda do curso do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, sob a orientação da Professora Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff. Minha dissertação tem como objetivo explicitar e analisar a concepção de qualidade que vem se efetivando na política educacional recente, com vistas a compreender as implicações dessa nova política (o PAR) na concepção de qualidade dos sistemas municipais de educação de dois municípios do Estado de Mato Grosso do Sul que são Dourados e Ponta Porã. A dissertação é parte integrante de uma pesquisa interinstitucional, financiada pelo CNPq, sendo coordenada pelas Professoras Regina Tereza Cestari de Oliveira (UCDB) e Elisângela Alves da Silva Scaff (UFGD) no estado de Mato Grosso do Sul e pela Professora Marília Fonseca em nível nacional, que tem como objetivo geral analisar os impactos do Plano de Ação articuladas (PAR) em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2007 a 2010.

As professoras estão à disposição para qualquer esclarecimento que se fizer necessário, pessoalmente ou pelos telefones. A professora Regina Tereza nos telefones (67) 3312- 3584 e (67) 3312-3597 e a Prof^a. Elisângela no telefone (67) 9627-8732

Para conhecimento de V. Sa, apresento-lhe um resumo da pesquisa logo abaixo.

Para ter sucesso nessa pesquisa, sua colaboração, como interlocutor será fundamental. Como observador privilegiado dos acontecimentos ligados à educação no município de Dourados, acredito que possa nos ajudar a identificar alguns aspectos do PAR que exerceram ou que vêm exercendo influência na gestão educacional do Município. Com sua autorização, a entrevista será gravada e o que você disser será registrado para posterior estudo, e somente para o estudo em questão.

Os resultados desse estudo lhe retornarão na forma de relatório que será disponibilizado ao final da pesquisa.

Desde já agradeço-lhe pela inestimável colaboração.

Gestão das políticas educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios Sul-Mato-Grossenses

Coordenadoras: Regina Tereza Cestari de Oliveira (UCDB)

Elisangela Alves da Silva Scaff (UFGD)

Esta proposta apresenta como objeto de pesquisa o Plano de Ações Articuladas (PAR) implantado em 2007, como instrumento de apoio técnico e financeiro articulado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), para promover a melhoria da qualidade da educação básica, tendo como indicador o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos entes federativos.

Tal proposta resulta de um grupo de pesquisadores de Mato Grosso do Sul (MS) formado por professores e alunos de quatro universidades, de modo especial, dos Programas de Pós-Graduação em Educação do estado: Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado - da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB); Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande; Programa de Pós-Graduação em Educação Social da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), campus do Pantanal; Programa de Pós-Graduação- Mestrado em Educação da Universidade da Grande Dourados (UFGD) e Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMS).

Este Grupo, por sua vez, vincula-se, enquanto “Grupo MS”, a um Grupo nacional e à pesquisa denominada “Gestão das políticas educacionais no Brasil e seus mecanismos de centralização e descentralização: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, desenvolvido com a participação de pesquisadores e estudantes de diferentes universidades brasileiras Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Universidade Federal da Bahia (UFBA); Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes); Universidade Estadual de Goiás (UEG), Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e

Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), sob a coordenação da Professora Dra. Marília Fonseca (UnB).

Tem como **Objetivo geral:** Analisar os impactos do Plano de Ação articuladas (PAR) em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2007 a 2010. Os objetivos específicos da pesquisa são:

1. verificar as estratégias definidas pelos municípios para a efetivação de ações articuladas, segundo as demandas apontadas pelo diagnóstico do PAR;
2. identificar possíveis potencialidades e fragilidades encontradas pelos municípios na execução do PAR;
3. Identificar os Programas de financiamento em execução, entre eles: O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Pape e o PDE/escola) e verificar como se articulam ao PAR;
4. Identificar o impacto do apoio técnico e financeiro do MEC aos municípios na melhoria da qualidade da educação ofertada.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

ROTEIRO DE ENTREVISTA

(Secretários Municipais de Educação e técnicos responsáveis pelo PAR)

Pesquisa: Gestão das políticas educacionais: o impacto do plano de ações articuladas (par) em municípios sul-mato-grossenses

Dados pessoais e profissionais

Nome: _____

Curso de graduação na área de: _____

Curso de capacitação, na área de: _____

Curso de Pós-Graduação na área de: _____

Função anterior e atual

Qual sua função atual?

Há quanto tempo exerce essa função?

Há quanto tempo atua na rede?

Que funções exerceu antes?

1- Quando iniciou o PAR em seu município? Quem apresentou o PAR na Secretaria Municipal?

2- Participou da execução do PAR por quanto tempo? Em que função?

3- Como você avaliou ou percebeu o PAR quando este foi anunciado na Secretaria e na escola?

4- Se acompanhou a **elaboração** do PAR em seu município:

- Citar os profissionais e representantes da comunidade escolar que participaram da **elaboração do PAR**. Caracterizar a participação dos membros.

5- Como foi a metodologia de **elaboração** do PAR?

6- Houve estudos orientados a respeito do PAR ?

- Foram realizados estudos, leituras (quais?)
 - Encontros internos ou com outras escolas?
 - Cursos? Consultorias? Outros?
 - Após a participação nesses eventos, você mudou a sua opinião e expectativa quanto ao PAR? E quanto aos demais colegas da Secretaria?
- Você conseguiu entender a finalidade do PAR? Qual ?

7- Como você avalia a receptividade da SME e das escolas em relação aos programas recebidos pelo PAR?

- Houve aceitação ou resistências ao projeto?
- Neste caso, quem aderiu/ resistiu mais?
- Na sua opinião, as resistências tinham fundamento? Se houve, quais eram os principais argumentos contra o PAR?
- Quais os benefícios/ riscos?
- Quais os temores e incertezas?
- Já houve avaliação do PAR durante a sua implantação? Se houve, quais modificações ocorreram?

8- Na sua opinião, houve um processo de participação para que a comunidade escolar como um todo pudesse opinar e modificar alguns objetivos do PAR, antes e durante o seu desenvolvimento?

- Foi suficiente para permitir mudanças nos objetivos e métodos do PAR? Para redimensionar ações?
- Neste caso, quem participou mais ou menos? (diretores, professores, técnicos administrativos, alunos, pais?)
- Você se sentiu efetivamente como elemento participante do PAR? Por quê?

9- Você conhece o TERMO DE COOPERAÇÃO celebrado entre o FNDE e o município? Quando tomou conhecimento desse documento? (antes da assinatura ou depois)?

10- (se antes) Quem participou da análise desse termo antes de sua assinatura? (Prefeito? Secretário de Educação? Quem mais?). Como foi negociado esse processo? Ouve mudanças propostas pelo município? Quais?

11- Quais são as experiências da secretaria de educação (e da própria Secretária de educação) no campo do planejamento educacional, anteriormente ao PAR. (Participou do PDE/escola?).

- Essas experiências foram executadas em parceria com o MEC?

12- Quais são os programas desenvolvidos pela Secretaria, com apoios financeiro e técnico do MEC, existentes antes e após a implantação do PAR.

13 - Quais as parcerias feitas pelo município para atendimento ao PAR? Quais as entidades envolvidas nessas parcerias (Explorar parcerias público-privadas)? Qual é a participação de cada uma delas? (foi repassado recurso do PAR a essas entidades? Qual foi a contribuição dessas entidades para o atendimento das metas do PAR?)

14- Como está sendo feita a assistência técnica da União na execução do PAR? Como é repassada para a escola?

15- Quais as dimensões e os programas existentes no PAR que foram mais atendidos pelo governo federal?

16- Quais as dimensões e os programas que foram menos atendidos pelo governo federal?

17- Todos os recursos previstos têm sido repassados?

18- Do ponto de vista da gestão da SEMED quais as mudanças/benefícios que o PAR trouxe para as escolas? (infraestrutura, gestão democrática, relação escola-comunidade, formação de professores)

19- Como avalia o impacto do PAR na melhoria da qualidade do ensino ofertado em seu município?

- E em relação ao IDEB?

20- Em que medida o PAR auxiliou o município no diagnóstico da situação educacional

21 – Em que o PAR auxilia no planejamento e na organização das ações do município?

APÊNDICE C – TERMO DE COMPROMISSO

Pesquisa: Gestão das políticas educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios Sul-Mato-Grossenses

TERMO DE COMPROMISSO

Eu _____
 declaro _____ ter _____ recebido _____ do
 pesquisador _____

todas as informações necessárias a respeito dos objetivos e procedimentos metodológicos envolvidos na pesquisa **Gestão das políticas educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios Sul-Mato-Grossenses**. Declaro ainda que fui informada sobre a possibilidade de negar-me a responder as informações solicitadas nesta entrevista sem que haja penalidade de qualquer natureza.

Declaro Autorizar Não autorizar que minha identidade seja revelada.

Concordo Não concordo com a gravação da entrevista.

Por fim, autorizo que as informações por mim prestadas sejam utilizadas nesta investigação e eventualmente publicadas.

Ponta Porã, 23 de novembro de 2010

 Assinatura

 Função

 Nome do Pesquisado