



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL**

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO
INSTRUMENTO PARA COLABORAÇÃO ENTRE GOVERNO
FEDERAL E MUNICÍPIOS: LIMITES E POSSIBILIDADES
PARA A MELHORIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Andréia Aurélio da Silva

**Santa Maria, RS, Brasil
2011**

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO INSTRUMENTO
PARA COLABORAÇÃO ENTRE GOVERNO FEDERAL E
MUNICÍPIOS: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A MELHORIA
DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

por

Andréia Aurélio da Silva

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Educacional, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Gestão Educacional.**

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Adolfo Terrazzan

Santa Maria, RS, Brasil
2011

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Educação
Curso de Especialização em Gestão Educacional**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização**

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO INSTRUMENTO PARA
COLABORAÇÃO ENTRE GOVERNO FEDERAL E MUNICÍPIOS: LIMITES E
POSSIBILIDADES PARA MELHORIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

elaborada por
Andréia Aurélio da Silva

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Educacional

COMISSÃO EXAMINADORA:

Eduardo Adolfo Terrazzan, Dr.
(Presidente/Orientador)

Celso Henz, Dr. (UFSM)

Clóvis Guterres, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 28 de fevereiro de 2011

AGRADECIMENTOS

Ao longo do curso de especialização e na fase de elaboração dessa monografia, várias pessoas foram importantes. A todas elas registro minha gratidão.

Em primeiro lugar, agradeço aos professores e aos colegas da turma de 2009 do Curso de Especialização em Gestão Educacional, da UFSM que me proporcionaram noites de debates que jamais esquecerei. Em especial, as gurias 'do grupo do fundo' Mara, Carol, Anelise e Talita.

Aos professores Celso Henz, Clóvis Guterres e Sueli Menezes Pereira por aceitarem participar de minha banca.

Ao professor Eduardo Terrazzan pela orientação.

Às colegas do GEPI-INOVAEDUC, pela falta de rotina que não deixa a mente parar, pelos momentos de descontração e de quase histeria, mas sem os quais a vida não seria a mesma. Agradeço, principalmente, por compreenderem minhas ausências na reta final. Em especial, agradeço a Luciana, pela oportunidade de trocar idéias e pela amizade, a Lidiane, a Leila e a Janaina.

À minha segunda família Célia, Airton, Marcelli e dona Maria por serem tão generosos me deixando fazer da vida de vocês, junto a seu filho, irmão e neto.

Aos meus pais, Euraidés e Elio, meu irmão Anderson e minha irmã Adriana, que me incentivam e apóiam em todas as ocasiões, apesar dos grandes períodos que ficamos separados.

Por último, agradeço ao Marcelo meu companheiro de todas as horas, obrigada por ser o meu porto mais seguro, NEOQEAV.

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Especialização em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS COMO INSTRUMENTO PARA COLABORAÇÃO ENTRE GOVERNO FEDERAL E MUNICÍPIOS: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A MELHORIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

AUTORA: ANDRÉIA AURÉLIO DA SILVA

ORIENTADOR: EDUARDO ADOLFO TERRAZZAN

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 28 de fevereiro de 2011.

Esta pesquisa foi realizada no âmbito do Curso de Especialização em Gestão Educacional. Com ela procuramos contribuir para o entendimento da incidência das Políticas Públicas em Educação concernentes à Gestão educacional, no processo de desenvolvimento de Educação Pública Escolar, com especial atenção para o Plano de Ações Articuladas e suas relações com a gestão das Redes Escolares Públicas Escolares Municipais. Para isso, analisamos a participação de onze municípios da microrregião Santa Maria, pertencente ao Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, mediante estudo dos documentos que compõe o PAR desses municípios. Com esta análise, foi possível elencar um conjunto de fatores que condicionam a participação das secretarias municipais de educação no PAR, os quais foram agrupados em dois blocos. O primeiro bloco diz respeito aos fatores que se configuram em possibilidades para utilização do PAR, como instrumento de operacionalização da colaboração entre governo federal e municípios. O segundo bloco refere-se a fatores que acabam por limitar a utilização do PAR, como instrumento para a operacionalização dessa colaboração. Um exemplo representativo de fator classificado no primeiro bloco é a responsabilização formal dos gestores educacionais, em nível macro, na pessoa do Ministro da Educação e, em nível micro, na pessoa do Secretário Municipal de Educação, pelo acompanhamento, fiscalização e cumprimento das ações a serem desenvolvidas em cada um destes níveis. No segundo bloco, podemos citar a vinculação da avaliação do PAR somente ao desempenho dos estudantes das redes públicas desses municípios no IDEB, o que faz com que a responsabilização pela melhoria da Educação, em última instância, recaia sobre as escolas e sobre os agentes escolares, em particular, os professores. Por último, a análise do PAR nesses municípios, demonstra que as ações indicadas são propostas não como uma 'via de mão dupla', pressuposto para um regime de colaboração, mas como uma 'via de mão única', pois quase não há lugar para propostas de ação novas, por parte dos municípios, ou para ações que sinalizem ou direcionem a cooperação do município para com o governo federal. Assim, nessa política, os municípios parecem ser reduzidos a meros "receptores/beneficiários das ações" do governo federal, o que, conseqüentemente, pode ocasionar uma padronização das ações e gestão das Redes Escolares Públicas Municipais.

Palavras-chave: Plano de Ações Articuladas. Políticas Públicas em Educação. Gestão Educacional. Plano de Desenvolvimento da Educação.

ABSTRACT

Monograph Specialization
Course Specialization in Educational Management
Federal University of Santa Maria

THE PLAN OF JOINT ACTION AS TOOL FOR COLLABORATION BETWEEN FEDERAL GOVERNMENT AND CITIES: LIMITS AND POSSIBILITIES FOR THE IMPROVEMENT OF THE BASIC EDUCATION

AUTHOR: ANDRÉIA AURÉLIO DA SILVA
ADVISER: EDUARDO ADOLFO TERRAZZAN
Defense Place and Date: Santa Maria, February 28nd, 2011.

This research was carried out inside of Specialization in Educational Management. With it we seek to contribute to the understanding of the incidence of Public Policies in Education Management concerning the educational process in the development of School Public Education, with special attention to the Plan of Joint Actions (PJA) and their relations with the management of the Network School Municipal Public. For this, we analyzed the participation of eleven cities of Santa Maria region micro, belonging to the state of Rio Grande do Sul, Brazil, through study of the documents that the PJA of these city. With this analysis, it was possible to list a set of factors that influence the participation municipal secretariats of education in the PJA, which were grouped into two blocks. The first block concerns the factors that shape the possibilities for use in the PJA as a tool for operational collaboration between the federal government and cities. The second block refers to factors that finish for limiting the use of PJA, as a tool for the operationalization of this collaboration. A representative example of the factor classified in the first block is the formal accountability of educational managers at the macro level, in the person of the Minister of Education and at the micro level, in the person of the Municipal Secretary of Education, monitoring, enforcement and compliance actions be developed in each of these levels. In the second block, we can mention the evaluation of PJA binding only to the performance of students of public IDEB in these municipalities, which makes the responsibility for the improvement of education, ultimately fall on the schools and on school stakeholders In particular, teachers. Finally, analysis of the PJA in these cities, shows that the recommended actions are proposed not as a 'two-way street', a prerequisite for a system of collaboration, but as a 'one-way street', as there is little room for new proposals for action on the part of municipalities, or for actions that signal and direct the cooperation of the cities to the federal government. So this policy the cities seem to be reduced to mere "recipients / beneficiaries of the actions" of the federal government, which consequently can lead to a standardization of management actions and Network School Municipal Public.

Key words: Plan of Joint Action. Education Public Policies. Educational Management. Educational Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	-	Etapas para elaboração do PAR.....	49
Figura 02	-	Mapa das Mesorregiões e microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.....	65
Figura 03	-	Localização da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.....	66
Figura 04	-	Mapa da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.....	66

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	- Dados populacionais dos municípios da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.....	67
Quadro 02	- Dados econômicos e sociais dos municípios da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.....	68
Quadro 03	- Quadro-síntese de Fontes e Instrumentos de Informação utilizados para responder as questões de pesquisa.....	78
Quadro 04	- Total de indicadores por pontuações para a dimensão 01.....	84
Quadro 05	- Total de indicadores por pontuações para a dimensão 02.....	86
Quadro 06	- Total de indicadores por pontuações para a dimensão 03.....	87
Quadro 07	- Total de indicadores por pontuações para a dimensão 04.....	88

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	- Projeções do IDEB, para a etapa final dos Anos Finais do Ensino Fundamental, nas redes públicas da cidade de Santa Maria, RS, Brasil.....	47
Gráfico 02	- Projeções do IDEB, para a etapa final dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, nas redes públicas dos municípios da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.....	69
Gráfico 03	- Projeções de IDEB, para a etapa final dos Anos Finais do Ensino Fundamental, nas redes públicas dos municípios da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.....	70
Gráfico 04	- Comparação entre IDEB projetado (P) e IDEB observado (O) para os anos de 2007 e 2009, para a etapa final dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, nas redes públicas dos municípios da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.....	72
Gráfico 05	- Comparação entre IDEB projetado (P) e IDEB observado (O) para os anos de 2007 e 2009, para a etapa final dos Anos Finais do Ensino Fundamental, nas redes públicas dos municípios da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.....	73
Gráfico 06	- Síntese, por município, da pontuação dos indicadores na dimensão 01.....	85
Gráfico 07	- Síntese, por município, da pontuação dos indicadores na dimensão 02.....	86
Gráfico 08	- Síntese, por município, da pontuação dos indicadores na dimensão 03.....	88
Gráfico 09	- Síntese, por município, da pontuação dos indicadores na dimensão 04.....	89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	- Agency for International Development
ANEB	- Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	- Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas
CTE	- Compromisso Todos pela Educação
EFA	- Educação for All
ENCS	- Exame Nacional de Cursos Superiores
ENEM	- Exame Nacional do Ensino Médio
EUA	- Estados Unidos da América
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	- Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental
GATT	- General Agreement on Tariffs and Trade
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDI	- Índice de Desenvolvimento da Infância
IES	- Instituição de Ensino Superior
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases
MEC	- Ministério da Educação
OCDE	- Organização para Cooperação para o desenvolvimento Econômico
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
OMC	- Organização Mundial do Comércio
ONG	- Organização não-governamental

ONU	- Organização das nações Unidas
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAR	- Plano de Ações Articuladas
PBA	- Programa Brasil Alfabetizado
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PDEE	- Plano de Desenvolvimento da Escola
PIB	- Produto Interno Bruto
PISA	- Programme for International Student Assessment
PMCTE	- Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPE	- Políticas Públicas em Educação
PROINFO	- Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PROMEDLAC	- Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
PROUNI	- Programa Universidade para Todos
RS	- Rio Grande do Sul
SAEB	- Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	- Secretaria de Educação Básica
SECAD	- Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEESP	- Secretaria de Educação Especial
SME	- Secretarias Municipais de Educação
UAB	- Universidade Aberta do Brasil
UFMS	- Universidade Federal de Santa Maria
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

RESUMO.....	05
ABSTRACT.....	06
LISTA DE FIGURAS.....	07
LISTA DE QUADROS.....	08
LISTA DE GRÁFICOS.....	09
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	10
INTRODUÇÃO.....	14
1. POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO.....	20
1.1. POLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS, POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO.....	21
1.2. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	26
1.2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL COLÔNIA.....	26
1.2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NO IMPÉRIO.....	28
1.2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NA REPÚBLICA.....	29
1.3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL E OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	36
1.4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NO FINAL DA DÉCADA DE 1990: O GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.....	38
1.5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO NA ÚLTIMA DÉCADA: O GOVERNO DE LUÍS INÁCIO 'LULA' DA SILVA.....	42
2. A GESTÃO EDUCACIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO	57
2.1. DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO À GESTÃO EDUCACIONAL.....	57
2.2. RELAÇÕES ENTRE GESTÃO EDUCACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO.....	60
3. PROBLEMA E QUESTÕES DE PESQUISA.....	64
3.1. PROBLEMA DE PESQUISA.....	64
3.2. QUESTÕES DE PESQUISA.....	64
4. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....	65
4.1. CONTEXTO DE PESQUISA.....	65
4.2. FONTES DE INFORMAÇÃO UTILIZADAS.....	74

4.3. INSTRUMENTOS E TÉCNICAS DE COLETA DE INFORMAÇÕES.....	75
5. CONSTATAÇÕES E RESULTADOS.....	80
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS.....	98

INTRODUÇÃO

As transformações políticas, econômicas, sociais e culturais ocorridas nas últimas décadas no mundo, têm marcado o modo de vida de nossa sociedade. Vive-se hoje em uma sociedade em mudança acelerada e imprevisível, baseada no conhecimento e caracterizada pela incerteza, descrédito e provisoriedade.

Esta ‘nova’ sociedade, isto é, este sistema específico de relações sociais recebe diversas qualificações, tais como, sociedade do conhecimento, do consumo, da informação ou pós-moderna¹.

Salientamos que, neste texto, não temos a intenção de tecer uma análise comparativa sobre tais termos, nem sobre os argumentos teóricos que os acompanham. Porém, é necessário expressar nosso posicionamento a respeito da caracterização deste período histórico. Nesse sentido, ressaltamos que partilhamos dos argumentos de Anthony Giddens quando afirma que estamos num período ao qual podemos ainda chamar de modernidade².

De acordo com este autor, é compreensível buscar novos termos para o contexto social do qual não entendemos e que nos parece tão diferente do que vinha ocorrendo. No entanto,

[...] não basta meramente inventar novos termos, como pós-modernidade. Ao invés disso, temos que olhar novamente para a natureza da própria modernidade, a qual, por certas razões bem específicas, tem sido insuficiente abrangida, até agora, pelas ciências sociais. (GIDDENS, 1991a, p.12)

Ao voltarmos nosso olhar para a modernidade é possível perceber que, no atual contexto, as consequências desta estão se tornando “mais radicalizadas e universalizadas do que antes”, isto é, as características da modernidade ainda permanecem, porém, estão mais acentuadas e sua abrangência é (quase) mundial. E, ao mesmo tempo, podemos dizer que existem “contornos de uma ordem nova e diferente, que é ‘pós-moderna’³”. O que marca este contexto social atual não são as transformações em si, mas o *ritmo* em que acontecem (caracterizado pela rapidez extrema)⁴, o *escopo* das mesmas (porque atingem a tudo e a todos em algum grau) e a *natureza intrínseca das instituições* modernas, as quais não existiam em outros períodos históricos ou sofreram grandes transformações. A este conjunto de características que definem este período histórico Giddens denomina *alta modernidade*. (GIDDENS, 1991a, p. 13)

Além das características apontadas anteriormente para este período, temos outros fatores e processos, ligados, principalmente, ao grande desenvolvimento dos meios de comunicação e o transporte de massa, o qual foi alavancado pelo desenvolvimento de diversos artefatos tecnológicos, que intensificam os sentimentos de insegurança, incerteza, descrédito e provisoriidade no atual contexto social.

O conjunto desses fatores e desses processos é conhecido como globalização, ou ainda, mundialização e é característica inerente da modernidade. Como já mencionado, os avanços científicos e tecnológicos, são as principais causas da globalização, que aplicados aos meios de comunicação e aos transportes de massa, permitiram a multiplicação das fontes de informações, o aumento do acesso a essas fontes por um número cada vez maior de indivíduos, a rapidez em que acesso ocorre e o deslocamento de indivíduos entre diferentes localidades em um curto espaço de tempo. Uma causa dessas características, é a intensificação das relações sociais em escala mundial. Tal intensificação influencia os sistemas políticos, econômicos e sociais presentes e futuros e interliga localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são influenciados e definidos por outros eventos que ocorrem até mesmo em continentes diferentes.

Como ressalta Giddens

A globalização não diz respeito apenas à criação de sistemas em grande escala, mas também à transformação de contextos locais e até mesmo pessoais de experiência social. Nossas atividades cotidianas são cada vez mais influenciadas por eventos que acontecem do outro lado do mundo. (GIDDENS, 1996, p.13)

Diante deste quadro, na área educacional os reflexos da globalização remetem a um discurso de crise e de fracasso da escola pública devido a inadequação da educação ofertada ao mundo atual. Este discurso de crise e de fracasso é uma das características da alta modernidade, uma vez que

[...] o mundo da alta modernidade está repleto de riscos e perigos, para os quais o termo 'crise' – não (como) mera interrupção, mas como um estado de coisas mais ou menos permanente – é particularmente adequado. (GIDDENS, 1991b, p.19)

Tal crise na educação está relacionada a mudanças profundas ocorridas nas relações entre capital e trabalho e entre trabalho e educação. Tais mudanças podem ser caracterizadas pela demanda de um trabalhador

[...] com habilidades de comunicação, de abstração, de visão de conjunto, de integração e de flexibilidade, para acompanhar o próprio avanço científico-tecnológico da empresa, o qual se dá por força dos padrões de competitividade seletivos exigidos no mercado global. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, p.101)

Essas características, para serem desenvolvidas necessitam de um período longo e não podem ser construídas em cursos e preparações de curto tempo pelas empresas. É por isso, que a educação, em especial a educação escolar, tem sido apontada como uma das saídas para o desenvolvimento econômico das nações. Isto é, o conhecimento é concebido como a nova fonte de riqueza das nações, correlacionando crescimento econômico, equidade social e realização pessoal dos indivíduos.

Nesta perspectiva, a educação escolar tem como função primordial desenvolver novas habilidades cognitivas e competências sociais necessárias à adaptação do indivíduo às exigências do mercado de trabalho, além de formar o consumidor competente, exigente e sofisticado. Vale ressaltar que essa perspectiva não considera necessário que a educação seja ofertada a todos de forma gratuita, uma vez que a leis de mercado preconizam a presença, também nesse setor, da iniciativa privada.

Esta visão de educação é muito restrita, pois tem como principal objetivo atender às exigências de uma econômica global, marcada pela mudança contínua, cujo objetivo é lucrar cada vez mais. Numa acepção mais ampla de educação, o objetivo passa a ser a qualificação dos alunos no âmbito pessoal, no âmbito da cidadania e no âmbito do trabalho. Isso significa prepará-los para serem pessoas com valores humanos e para o exercício de uma cidadania plena. Isto é, para que eles exerçam suas cidadanias nas dimensões social, econômica e política, além de capacitá-los para o aprendizado permanente e para o mundo do trabalho. Assim, o ensino deve privilegiar a construção, por parte dos alunos, de conceitos, procedimentos e atitudes necessárias para a compreensão e participação nos processos que envolvem o sistema econômico, político e social, além de seu desenvolvimento como pessoa.

As exigências que a escola é submetida, só reforçam sua resistência em passar por tais transformações. Esta resistência, apontada como um dos principais obstáculos à melhoria da educação, não é culpa exclusiva dos agentes escolares, mas fruto de vários aspectos, tais como: insegurança dos professores, quanto aos

resultados de um determinado processo de mudança; tempo insuficiente para pleno desenvolvimento dos processos de operacionalização de tais modificações, inexistência de respaldo técnico que suporte essas modificações, inexistência de planejamento conjunto dessas modificações entre instituições escolares e mantenedoras.

Além disso, grande parte das proposições de mudanças surge de agentes externos ao ambiente escolar, ou até mesmo das mantenedoras diretas das instituições escolares (secretarias municipais ou estaduais) e não guarda nenhuma relação com as necessidades dos mesmos.

Vale ressaltar que tal sentimento de crise não é exclusivo das instituições escolares, mas das redes escolares⁵, nos níveis federal, estadual e municipal como um todo. E que estas redes estão submetidas à influência de planos de governos mais amplos, que as limitam e condicionam. O que faz com que muitas vezes os responsáveis pela gestão das instituições escolares, bem como aqueles encarregados da gestão dessas redes de ensino, se submetam às exigências externas e executem ações apenas como cumprimento burocrático das mesmas.

Grande parte das influências mencionadas anteriormente é realizada mediante a proposição e efetivação de Políticas Públicas em Educação (PPE). As quais, muitas vezes, tornam-se veículo de propaganda dos posicionamentos políticos de um determinado governante ou partido político, o que faz com que tenham uma duração reduzida ao mandato deste governante (geralmente quatro anos). Isto faz com que as mudanças nas redes escolares não se estabeleçam, passando de um modismo a outro e, por isso, não podem ser analisadas de forma aprofundada devido à falta de implementação da totalidade de seus mecanismos.

Embora estas políticas sejam, em alguns casos, elaboradas como *slogan* de campanhas eleitorais ou da propaganda das ações governamentais e não apresentem aspectos consonantes aos interesses das instituições alvo dessas políticas, as mesmas acabam de certa forma, encontrando ressonância em muitas dessas instituições, representando, assim, parte das tramas que tecem o cotidiano, tanto da escola, como de secretarias de educação municipais e estaduais, interferindo, desta forma, nas relações entre diferentes sujeitos que dão vida e ação às formulações destas políticas.

Neste contexto, tanto as mudanças necessárias na educação como as políticas públicas que as orientam, passam a ser alvo de discussões e estudos,

principalmente no âmbito acadêmico. Entre os focos deste debate destacam-se as formas de organização e de gestão das redes escolares e das instituições escolares, além dos impactos das políticas públicas em educação nestes dois âmbitos.

Por isso, entendemos que realizar estudos que objetivem contribuir para o entendimento dos impactos das PPE no desenvolvimento da educação e, de modo específico, da gestão educacional, tornam-se imprescindíveis, na medida em que, cada vez mais, as PPE com foco na gestão, são propostas como primeira etapa para alavancar a melhoria da educação. Além disso, estudos que visam o entendimento das próprias PPE se fazem necessários, na medida em que podem auxiliar a (re)orientar futuras modificações nas mesmas, ou até mesmo a formulação de novas políticas.

Desta forma, nesta monografia nos propomos a contribuir para o entendimento dos impactos das Políticas Públicas em Educação concernentes à Gestão educacional, no processo de desenvolvimento de Educação Pública Escolar, com especial atenção para o Plano de Ações Articuladas e suas relações com a gestão das Redes Escolares Públicas Escolares Municipais.

Assim, nos próximos capítulos apresentamos, de forma mais detalhada, nosso foco de pesquisa, além do problema e das questões que a orientaram; ao desenvolvimento do trabalho; discutimos, também, os aspectos implicados, atualmente, no estudo da gestão educacional e das políticas públicas em educação, bem como as possíveis relações entre elas, Descrevemos, a seguir, o próprio processo de desenvolvimento do trabalho, e, por último, apresentamos nossos resultados e nossas considerações finais.

Notas

1. Estes termos sugerem a emergência de um novo tipo de sistema social, o qual guarda, em certa medida, a idéia de um encerramento do estado atual das coisas. Um dos termos mais populares é a idéia da pós-modernidade, inicialmente concebida, por Jean François Lyotard, sob o argumento de que estão ocorrendo transformações institucionais, especificamente as que sugerem um deslocamento de um sistema pautado na manufatura de bens materiais para outro centralizado na informação. (GIDDENS, 1991a, p.12).
2. Num sentido muito geral, o termo modernidade refere-se às instituições e comportamentos “estabelecidos pela primeira vez na Europa depois do feudalismo, mas que no século XX tornaram-se mundiais em seu impacto”. Este termo corresponderia aproximadamente ao período equivalente ao “mundo industrializado” desde que não se reconheça o industrialismo como a única dimensão institucional. Ele se refere “às relações sociais implicadas no uso generalizado da força material e do maquinário nos processos de produção”. O capitalismo, entendido como um sistema de produção de mercadorias, centrado sobre a relação entre a propriedade privada do capital e o trabalho assalariado sem posse de propriedade (relação estruturante do sistema de classes) é a segunda dimensão da modernidade. Outra dimensão é o desenvolvimento de sistemas de vigilância que incluem o controle da informação e a supervisão social realizada em locais, como por exemplo, as prisões, o local de trabalho e as escolas. A quarta dimensão da modernidade é o controle dos meios de violência mediante poder militar, no contexto da industrialização da guerra. (GIDDENS, 1991b, p.21)
3. A sociedade pós-moderna aqui indicada é diferente da idéia de pós-modernidade cuja principal característica é a “evaporação do ‘enredo’ dominante por meio do qual somos inseridos na história como seres tendo um passado definitivo e um futuro predizível. Vale ressaltar que esta é uma das acepções para este termo e certamente é bem diferente da primeira idéia de sociedade pós-moderna na qual o capitalismo seria substituído pelo socialismo no mundo. (GIDDENS, 1991a, p.12)
4. São fontes do dinamismo da modernidade: a *separação entre tempo e espaço*, caracterizada pela organização social do tempo (por calendários e mensuração do tempo pelo relógio mecânico) e pela padronização do tempo através de regiões (estabelecimento do sistema de fusos-horários); o *desenvolvimento de mecanismos de desencaixe*, tais mecanismos retiram da atividade social seu contexto local, reorganizando as relações sociais através de grandes distâncias tempo-espaciais; a *apropriação reflexiva do conhecimento*, isto é, a produção do conhecimento sistemático sobre a vida social torna-se integrante da reprodução do sistema, deslocando a vida social da fixidez da tradição. (GIDDENS, 1991a, p.25-58)
5. Denominamos redes escolares, o que na LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (Lei nº 9.394) é chamado de sistemas de ensino, pois entendemos que este conjunto de instituições em nível federal, estadual e municipal não se constitui em um sistema, uma vez que não guardam características requeridas a este tipo de organização. De acordo com Saviani (2010, p. 383), um sistema de educação para ser pleno precisa ser público, possuir total autonomia, “com normas próprias que obrigam seus integrantes em todo o território de abrangência do sistema”. O que, no Brasil, só é possível a União, pois tanto estados como municípios possuem autonomia, que lhes permitem normatizar sobre a educação, porém é em um grau menor que a União.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO

Neste capítulo, apresentamos, inicialmente, nossas definições sobre os termos *Política*, *Políticas Públicas* e *Políticas Públicas em Educação*. Em seguida, um histórico das PPE no Brasil, uma descrição das principais recomendações, feitas em documentos e conferências, dos principais organismos internacionais, a respeito dos rumos da Educação na década de 1990 e início década de 2000. Por último, descreveremos o atual contexto das PPE, mais especificamente, as PPE desenvolvidas no Governo Lula, isto é, no período de 2002 a 2010.

Antes de iniciarmos o capítulo é importante ressaltar que, no âmbito acadêmico, existem campos científicos diversos, os quais possuem características específicas. Isto faz com que ao nos aventuramos em um campo diferente, do campo em possuímos maior especialização, na busca de aportes teóricos para este último, seja necessário explicitar a vertente e/ou abordagem do campo estrangeiro mediante a qual construímos nossa argumentação.

Por isso, salientamos que nas Ciências Políticas costuma-se distinguir três abordagens, conforme os propósitos de pesquisa. A primeira preocupa-se com o questionamento clássico da ciência política, fundada por Platão e Aristóteles, que se refere ao tipo e características de um sistema político que resulte em um 'bom governo' e, em um 'bom Estado', e que seja capaz de garantir e proteger a felicidade dos indivíduos que compõem a sociedade. A segunda abordagem tem por foco de análise, o *político*, entendido como posicionamentos, condutas, relações relacionados à posse de poder nos processos decisórios. Por fim, a terceira abordagem refere-se à análise das possibilidades, dos limites e/ou dos resultados que uma determinada ação do Estado produz. Em outras palavras, o foco desta última abordagem está na análise das contribuições que certas estratégias escolhidas, para um determinado contexto, podem trazer para a solução de problemas específicos. (FREY, 2000, p.213)

É nesta última abordagem que se filiam os estudos sobre políticas públicas e a estes que assentamos nossa discussão inicial.

1.1. Política, Políticas Públicas, Políticas Públicas em Educação

O termo política é derivado do adjetivo proveniente da palavra pólis (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, em consequência, ao que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social. Foi por causa da obra de Aristóteles, intitulada Política, que o termo, em primeiro lugar, foi estendido a outros âmbitos e, em sequência passou a se popularizar. A obra de Aristóteles deve ser considerada como

[...] o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo, isto é, de reflexão, não importa se com intenções meramente descritivas ou também normativas, dois aspectos dificilmente discrimináveis, sobre as coisas da cidade. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p.954)

Ocorre, mediante a referida obra, um deslocamento no significado do termo política: do conjunto das 'coisas' qualificadas, de certo modo, pelo adjetivo "político", para a constituição de um saber, mais ou menos organizado, sobre esse mesmo conjunto de coisas. De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p.954), este deslocamento guarda similaridades com o que aconteceu a termos como *física*, *estética* e *ética*. Nesta perspectiva, política passa a designar o conjunto das atividades humanas que estão, de alguma forma, relacionadas/articuladas/referidas às coisas do Estado.

Vale ressaltar que esta definição clássica elaborada por Aristóteles, para o termo política, tem por base a idéia de "Estado como construção histórica, partindo de círculos menores", por exemplo, a família, "para círculos cada vez mais abrangentes, por exemplo, a Pólis, que culminam no Estado, que é a forma mais perfeita de organização". (GALO, 2011)

A atual concepção de Estado é muito diferente da idéia de Aristóteles, embora apresente semelhanças com a mesma. O Estado moderno, como o conhecemos, é "fruto de um longo processo de elaboração filosófica" que acompanha a constituição histórico-social do Estado-nação, que inicia no final da Idade Média, com a dissolução do Estado teocrático feudal, até o que conhecemos por Estado democrático atualmente. Ele é fruto da produção elaborada por teóricos de duas grandes correntes: os jusnaturalista, que se fundamentaram na idéia de que o estado natural está em oposição ao estado civil e cujos expoentes são: Hobbes,

para o qual o Estado é o garantidor da segurança; Locke, que concebe o Estado como garantidor da propriedade; Rosseau, que entende o Estado como promotor da vontade geral; Hegel que concluiu o modelo jusnaturalista, ao sintetizar as idéias de seus antecessores, e inaugura um novo modelo, cuja idéia fundamental é a oposição entre sociedade civil e Estado; Marx, seguidor de Hegel, reelabora o referido modelo e amplia sua teorização, centralizando-a no conceito de sociedade civil, mantendo sua oposição conceitual com o Estado. (GALO, 2011)

Para Hegel, o Estado era a instituição defensora das liberdades dos indivíduos, sendo permitido, portanto a regulação e o controle. A sociedade civil (*bürgerliche Gesellschaft*), para este autor, era composta por associações, comunidades e corporações que teriam um papel normativo e sociológico fundamental na relação entre os indivíduos e o Estado. A sociedade civil era entendida como o espaço 'real' (e historicamente construído), de interação social entre indivíduos, que mediava à relação entre indivíduos e Estado.

Para Marx e Engels, o Estado deixa de estar vinculado aos interesses gerais e comuns da sociedade para estar relacionado aos interesses de uma determinada parcela dela, a classe dominante. Essa nova conceituação origina-se ao se assumir a idéia de *divisão do trabalho*, a qual tem por conseqüência a separação entre o interesse particular e o interesse comum. Assim, o Estado não se identifica diretamente com a sociedade, uma vez que na composição desta existem classes sociais diferentes, com poderes diferentes. O Estado, para Marx e Engels, é resultante dessa divisão da sociedade em classes sociais, e expressa às particularidades da sociedade civil.

De acordo com estes autores, a sociedade civil compreende

[...] o conjunto de relações materiais dos indivíduos dentro de um estágio determinado de desenvolvimento das forças produtivas.

(E) [...] o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e ultrapassa, por isso mesmo, o Estado e a nação, embora deva, por outro lado, afirmar-se no exterior como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado. (MARX, ENGELS, 1998, p.33)

A sociedade civil de Marx é a sociedade burguesa.

O Estado se torna, assim, "um sistema de poder organizado que se relaciona dialeticamente com outro sistema de poder difuso, porém efetivo, a sociedade civil". Em última instância, a sociedade civil é a forma pela qual a(s) classe(s) dominante(s) se organiza(m) fora do Estado, de modo a poder controlá-lo e colocá-lo a serviço dos próprios interesses. Portanto, a sociedade civil não se confunde com o povo ou

a população (o proletariado), o que não significa que o Estado não exerça poder tanto sobre o povo, como sobre a sociedade civil. No entanto, a sociedade civil é, ao mesmo tempo, a fonte e a reguladora do poder do Estado, estabelecendo os limites e os condicionantes do exercício desse poder. (PEREIRA apud GALO, 2011)

Como podemos perceber, na acepção moderna de Estado, existe uma relação muito forte com a sociedade civil. Sobre esta última, é importante ressaltar que existem diversas definições e usos, muitas das quais não guardam em sua fundamentação nenhuma orientação teórica servindo apenas como decoração em um discurso ou como elemento para justificar algo, como bem descreve Ellen Wood:

Depois de uma história longa e tortuosa, depois de uma série de marcos representados pelas obras de Hegel, Marx e Gramsci, essa idéia versátil se transformou numa expressão mágica adaptável a todas as situações [...]. (WOOD, 2006, p.205)

Nogueira (2003) cita diversos usos para o conceito de sociedade civil. De acordo com ele, atualmente utiliza-se este conceito para

[...] para que se faça oposição ao capitalismo e para que se delineiem estratégias de convivência com o mercado, para que se proponham programas democráticos radicais e para que se legitimem propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas. Busca-se apoio na idéia tanto para projetar um Estado efetivamente democrático como para se atacar todo e qualquer Estado. É em nome da sociedade civil que muitas pessoas questionam o excessivo poder governamental ou as interferências e regulamentações feitas pelo aparelho de Estado. Apela-se para a sociedade civil com o propósito de recompor as “virtudes cívicas” inerentes à tradição comunitária atormentada pelo mundo moderno, assim como é para ela que se remetem os que pregam o retorno dos bons modos e dos bons valores. É em seu nome que se combate o neoliberalismo e se busca delinear uma estratégia em favor de uma outra globalização, mas é também com base nela que se faz o elogio da atual fase histórica e se minimizam os efeitos das políticas neoliberais. Muitos governos falam de sociedade civil para legitimar programas de ajuste fiscal, tanto quanto para emprestar uma retórica modernizada para as mesmas políticas de sempre, assim como outros tantos governos progressistas buscam sintonizar suas decisões e sua retórica com as expectativas da sociedade civil. (NOGUEIRA, 2003, p. 186)

Gramsci é um dos autores que apresenta o conceito de sociedade civil como uma possível arma contra o capitalismo, sob determinadas circunstâncias, pois para ele o Estado, “não é um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é o representante não de interesses universais, mas particulares”. Esses interesses são os interesses da sociedade civil (classe dominante), a sociedade burguesa, que detém o controle do Estado, mediante o controle dos intelectuais que poderiam mudar os rumos das ações do Estado, mas que por pertencerem à sociedade burguesa ou por estarem atrelados aos interesses desta não os modificam. Para

Gramsci, somente com a tomada de poder do Estado, por parte de intelectuais oriundos das classes dominadas e comprometidos com os interesses dessa classe, o Estado poderá passar a tratar de interesses universais. (BOBBIO, 1982, p.23)

Diante das idéias de Estado e sociedade civil expostas até o momento, entendemos que o Estado é um sistema de poder organizado, sob a orientação de um sistema de governo. Contudo, o Estado não se confunde com governo, pois o Estado refere-se ao conjunto de instituições permanentes, tais como; órgãos legislativos, tribunais, exército e outras instituições que possibilitam a ação do governo, “atua como órgão assegurador de certa unidade de coesão e de formação que se estende a todos que vivem sob seu domínio”, isto é, sob o conjunto formado pela população e pela sociedade civil (entidades comunitárias, organismos não governamentais, empresas, entidades religiosas, etc.). (GARCIA, 1977, p.92-93).

Já o governo, diz respeito a um corpo de diretrizes, programas e projetos que uma parte da sociedade (políticos, técnicos e organismos da própria sociedade civil) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de uma determinada representação que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Com base nesta evolução do conceito de Estado é que no período moderno, o termo política perde seu significado original e é substituído, pouco a pouco, “por outras expressões como ‘Ciência do Estado’, ‘doutrina do Estado’, ‘Ciência Política’, ‘Filosofia Política’, etc”. Ele passa a ser utilizado com o intuito de identificar “a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja, o Estado”. (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p.954)

Dessa forma, o conceito de política passou a ser relacionado ao “poder do Estado em atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar, intervir” sobre um grupo social determinado ou sobre um território e suas fronteiras. (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2000, p.07).

Além disso, esse conceito também se refere à atividade, na qual determinadas indivíduos encarregados das funções legislativas do Estado atuam. Um terceiro significado remete ao conjunto de idéias que orientam determinadas condutas, posicionamentos, regras e/ou comportamentos de um indivíduo, grupo e/ou instituição.

Como consequência da relação entre Política e Estado tem origem o termo *Políticas Públicas* que remete, em primeiro lugar, as ações desenvolvidas pelo Estado. Em segundo lugar, as Políticas Públicas, hoje são um campo de investigação, dentro das Ciências Políticas.

Este campo de investigação tem origem nos EUA e rompe com a tradição europeia, que se concentravam na análise sobre o Estado e suas instituições. Este rompimento parece evidente até mesmo nas diferenças dos termos lingüísticos empregados pelos cientistas políticos norte-americanos e europeus para identificar os termos *política* e *políticas públicas*. Nos EUA, existe uma distinção entre:

- ❖ *Politics* – se refere ao processo política, no sentido das relações de poder, como as representações políticas, os partidos, as eleições, etc.
- ❖ *Policy* (ou *policies*) – se refere à adoção de formas de ação, linhas de atuação, de programas que buscam a solução de determinados problemas. Este termo está muito relacionado à idéia de administração.
- ❖ *Polity* – se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.

Esta distinção não é observada nas produções europeias que, em alguns casos, traduzem o termo *public policy* como *linha de ação*, *linha de conduta* ou *linhas política*. (GIOVANI, 2009, p.06)

Tal distinção denota também a desvalorização dos estudos sobre as *Polity* e as *Politics* nos EUA e a valorização destes na Europa¹. Este fato faz com que boa parte da literatura sobre Políticas Públicas existente atualmente seja de autores norte-americanos.

Como se pode perceber, de modo geral, o termo Políticas Públicas pode ser entendido como o ‘Estado em ação’, isto é, é o Estado implantando um projeto de governo, mediante ações voltadas para setores específicos da sociedade.

No entanto, por ser uma definição geral não se torna operacional. Assim, uma definição mais detalhada do termo diz respeito ao fato de que as políticas Públicas são uma “*forma de interação entre Estado e sociedade*”, no qual o primeiro age exercendo poder sobre a sociedade, de modo a operacionalizar os propósitos e/ou plataformas eleitorais de governos, no caso de Estados democráticos, ou estratégias elaboradas na busca de soluções para problemas, mediante programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (GIOVANI, 2009)

Vale ressaltar que o governo desempenha por um determinado período as funções de Estado, logo as Políticas Públicas, elaboradas e implementadas neste período, podem ser entendidas como *políticas de governo*. No caso dessas ultrapassarem governos e se estabelecerem na agenda de trabalho do Estado, podemos chamá-las de *políticas de Estado*.

Nesta perspectiva, as *políticas públicas em educação* corresponderiam a forma de interação entre Estado e sociedade, neste caso, as instituições escolares ou as instituições relacionadas ao campo da educação, que se refere à operacionalização dos desígnios e plataformas de governos, mediante a proposição e implementação de programas, ações e normativas que produzam resultados ou mudanças nas atividades desenvolvidas neste âmbito. Estas ações têm o objetivo de influenciar o trabalho desenvolvido pelas secretarias estaduais e municipais de educação, bem como o trabalho escolar, isto é, “no conjunto de ações cumpridas pelos agentes escolares” – professores, gestores, alunos, pais, técnicos, etc, desenvolvido nas escolas. (TARDIF, LESSARD, 2005, p.24)

1.2. Histórico das Políticas Públicas em Educação no Brasil

O histórico das políticas públicas em Educação no Brasil, para fins de apresentação foi dividido, conforme os três grandes períodos históricos da história do Brasil, a saber: Brasil Colônia, Império e República.

Como poderá ser observado ao longo deste histórico, o principal aspecto característico das PPE no Brasil é o fato de que estas se configuram, na maioria das vezes, como leis e/ou decretos. Podemos classificar estas políticas com regulatórias, conforme tipologia de políticas proposta por Theodor Lowi². De acordo com esta tipologias, este tipo de política caracteriza-se por sua formulação ser marcada pela identificação do que pode ou não ser realizado no âmbito do assunto tratado e pela designação de funções, mediante decretos, leis, pareceres, portarias e outros atos normativos.

1.2.1. Políticas Públicas em Educação no Brasil Colônia

No Brasil Colônia, a educação não se constitui como meta prioritária, pois a economia que era exclusivamente agrária, baseada no latifúndio, na escravatura e

na monocultura para exportação não exigia uma formação especial. (ARANHA, 2006, p.139)

Contudo, vários religiosos, provenientes de ordens católicas diversas foram enviados pelas metrópoles europeias para realizar trabalho de caráter missionário e pedagógico, com duas finalidades: converter os nativos e não deixar que os colonos se desviassem de sua fé. Como já mencionado, o trabalho desses religiosos não se reduzia a difundir a religião e manter seus fiéis, mas a manter a unidade política nesse período, uma vez que Portugal em pleno regime absolutista, o qual submetia a Igreja Católica ao seu poder, de modo que suas ações se configuravam em um instrumento para controle das pessoas sob os territórios de Portugal. Neste contexto, a educação ofertada pelos missionários desempenhava o papel de 'agente colonizador'. (ARANHA, 2006, p.139)

Várias ordens religiosas atuaram nesse período no Brasil, tais com os franciscanos, os carmelitas e os jesuítas. Destes os últimos foram os que vieram em maior número e que conseguiram resultados mais expressivos, em termos de estabelecimentos e de indivíduos atendidos. Esta ordem também é a que deixou mais registros documentados de sua atuação no Brasil.

A Companhia de Jesus, uma das muitas ordens religiosas cuja criação foi incentivada pela Igreja Católica para combater a expansão do protestantismo, foi criada em 1534, por Inácio de Loyola e aprovada pelo papa Paulo II, em 1540. Essa ordem durou mais de duzentos anos (1540 a 1773), chegando a ter mais de 669 colégios espalhados pelo mundo, sendo extinta depois de ter recebido duras críticas as suas ações, principalmente, as referentes à sua forma de ensinar.

Portugal, em 1759, expulsou os jesuítas de seu território e de suas colônias, incluindo o Brasil. Esse foi o marco inicial da ação do Estado no Brasil, referentes a assuntos educacionais. Após a expulsão dos jesuítas tivemos um período de treze anos, no qual a educação no Brasil Colônia é, praticamente, inexistente devido ao desmantelamento da estrutura do sistema de ensino. Em 1772, foi implantado o ensino público oficial, pelo Marques de Pombal³.

Nesse período, a Coroa nomeou professores, estabeleceu planos de estudo, formas de inspeção e um novo currículo de humanidades, ministrado pelos jesuítas, para um sistema de aulas regias de disciplinas isoladas. Porém, devido à falta de estrutura na Colônia, que já era escassa no período dos jesuítas, mas que foi destruída após sua expulsão, pouco se avançou naquela época.

Um fato importante é a vinda da família real de Portugal, em 1808, para o Brasil que ocasionou a criação de alguns cursos nas áreas militares e de medicina. No entanto, por não ser vista como uma área prioritária para o funcionamento da Corte portuguesa, a educação dos súditos não recebe muita atenção.

1.2.2. Políticas Públicas em Educação no Império

No Império⁴ (1822-1889), por tratar-se de uma fase em que o Brasil está ‘em busca de uma identidade’, a qual ainda é marcada pela importação de idéias e padrões de outros países, as iniciativas na área educacional acabam por fracassar.

No entanto, a um reconhecimento da importância das instituições escolares, apesar do acesso à escola ainda ser privilégio de uma minoria e ser concentrado nas cidades com maior importância política e econômica, isto é, Rio de Janeiro e Salvador. (VIEIRA, FARIAS, 2007, p.48)

De acordo com Aranha (2006, p.222), “logo após a Independência”, portanto no Primeiro Reinado, “já na Assembléia Constituinte de 1823, as discussões voaram alto demais”. Inspirados nos ideais da Revolução Francesa, ocorrida em 1789, os deputados ansiavam por um sistema nacional de instrução pública. Isto é conseguido na constituição outorgada em 1824, porém resulta em uma lei, a primeira Lei Geral de Educação do país, promulgada em outubro de 1827, que nunca foi efetivada, pois a instrução pública gratuita fica só na intenção.

Embora tenha ficado mais do plano das intenções esta lei configura-se na única orientação legal no país, para a educação por mais de um século. (VIEIRA, FARIAS, 2007, p.59; ARANHA, 2006, p.222)

O fracasso desta lei tem várias causas: econômicas, técnicas e políticas. Porém, um fator foi determinante para que o governo não organizasse um sistema nacional de educação, como nos relata Aranha (2006)

Sem a exigência de conclusão do curso primário para o acesso a outros níveis, a elite educava seus filhos em casa, com preceptores. Outras vezes, os pais se reuniam para contratar professores que dessem aulas em conjunto para seus filhos em algum lugar escolhido. (p.223)

Esta situação demonstra a pouca necessidade do Estado nesta época para educar os filhos da elite. Isto se deve principalmente ao fato da economia brasileira ser predominantemente agrária e este setor não exigir, naquela época, qualquer grau de instrução de seus trabalhadores.

Outro fato marcante da ação do Estado na Educação é a oficialização, mediante Ato adicional de 1834, da descentralização do ensino. De acordo com esse instrumento, o ensino elementar (isto é, onde se ensinava a ler, a escrever e a contar), o secundário e o de formação de professores foram descentralizados, passando para a iniciativa e responsabilidade das províncias, ficando a Corte encarregada do Ensino Superior.

No segundo reinado (1840-1889), existe uma proliferação de propostas de reforma na educação. Em 1854, ocorre a aprovação do Regulamento para a Reforma do ensino primário e secundário do Município da Corte⁵, que ficou conhecido como Reforma Couto Ferraz; a definição de novos estatutos para os Cursos Jurídicos⁶ e para as Escolas de Medicina⁷, ambas as alterações compõem a Reforma Luis Pedreira.

Estas reformas, não tiveram nenhum êxito em alavancar a popularização da educação primária e secundária no Brasil, porém reforçaram o caráter propedêutico e seletivo do ensino então oferecido no país.

Outras iniciativas como a Reforma Leôncio de Carvalho são apresentadas, mas embora essas propostas apresentassem aportes consideráveis para orientar a organização do ensino no Brasil também fracassaram. Como já mencionada a falta de infra-estrutura institucional, a indiferença das elites pela instrução pública e a economia baseada na atividade agrária contribuíram para que este período ficasse conhecido como o período das reformas que não mudam nada. (VIEIRA, FARIAS, 2007, p.64).

1.2.3. Políticas Públicas em Educação na República

De acordo com Vieira e Farias (2007, p.69), “o cenário político do primeiro período republicano⁸ é marcado por disputas pelo poder central“, nesta época há uma propagação de movimentos e insurreições. Assim, “a educação para o povo não é uma preocupação do poder público”. É um período que se caracteriza por novas promessas de reforma.

As reformas nesse período são:

- ❖ Reforma de Benjamin Constant (1890): é composta pelo Regulamento da Instrução Primária e Secundária do Distrito Federal⁹, do Regulamento para o Ginásio Nacional¹⁰ e do Regulamento de criação do Conselho de Instrução

Superior¹¹. Esta reforma apresenta duas ações principais, a primeira amplia a finalidade dos diversos níveis de ensino para 'formar' e não apenas preparar alunos para os cursos superiores. A segunda ação rompe com o academicismo do ensino que impera até então, mediante uma formação fundamentada na ciência, o que faz com que o ensino vire enciclopédico.

- ❖ Reforma de Epitácio Pessoa (1901): é composta pela aprovação do Código de Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário¹² e o Regulamento para o Ginásio Nacional¹³. Entre as principais características dessa reforma, está a exclusão das disciplinas de Biologia, Sociologia e Moral tendo em vista a inclusão da Lógica.
- ❖ Reforma Rivadávia Corrêa (1911): é composta pela Lei Orgânica do Ensino Superior e do Ensino Fundamental¹⁴ na República e o Regulamento do Colégio Dom Pedro II¹⁵. Tem por principal característica a busca por uma reorganização do sistema escolar brasileiro.
- ❖ Reforma Carlos Maximiliano (1915): esta reforma re-oficializou o ensino, reformou o ensino secundário e regulamentou o ensino superior na República¹⁶.
- ❖ Reforma João Luis Alves (1925): conhecida também como Lei Rocha Vaz¹⁷ organiza o Departamento Nacional de Ensino e reforma o ensino secundário e superior. Esta lei estabelece como responsabilidade da União difundir o ensino primário e extinguir os exames preparatórios e parcelados.

Estas reformas não chegam a se configuram num conjunto orgânico de medidas, pois alteram aspectos específicos da organização do ensino que está sob responsabilidade do governo central e, pouco interferem no que acontece no âmbito dos Estados.

Porém, apesar de o início da República ser muito conturbado, neste período criam-se condições para gerar algumas mudanças significativas no campo educacional que irão se aprofundar nas décadas posteriores.

Nesta perspectiva, as discussões a respeito das questões educacionais florescem nos anos da década de 1930. Isto ocorre, principalmente, porque a demanda por modernização em diversos setores do Brasil estava cada vez mais acentuada.

Este período caracteriza-se pelo delineamento de projetos cujo objetivo era a construção da nacionalidade. Tais projetos, independente da perspectiva de base,

valorizavam o papel que a educação deveria cumprir, isto é, o de formar trabalhadores capacitados para atender as demandas das novas indústrias que estavam surgindo no país. Também, pode-se dizer que o emergente processo de industrialização do Brasil, exigia PPE que atendessem a demanda por uma educação 'mais moderna', ou seja, uma educação capaz de incorporar novos métodos e técnicas com vistas à formação de um cidadão que se adaptasse ao "avanço" industrial pelo qual o país estava passando.

As reformas implementadas pelo Governo Provisório¹⁸, não atingiram a todas as modalidades de ensino, mas contemplaram os diferentes níveis de ensino e se estendiam a todo o território nacional.

As principais ações nesse período são: a criação do Conselho Nacional de Educação¹⁹; organização do Ensino Superior no Brasil e adoção do regime universitário²⁰; Organização da Universidade do rio de Janeiro²¹; Organização do Ensino Secundário²²; Instituição do Ensino Religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do país²³; Organização do Ensino Comercial e regulamentação da profissão de contador²⁴.

Destaca-se nesta década, a realização da IV Conferencia Nacional de Educação²⁰. Esta conferência foi realizada sob acentuada pressão político-ideológica, dando origem ao documento denominado "O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", publicado em 1932. Este manifesto foi redigido por Fernando Azevedo e assinado por mais de 26 educadores. Neste documento, foi apresentada uma proposta de reconstrução educacional a nível nacional, tal proposta era fundamentada no princípio da escola sendo pública, laica, obrigatória, gratuita e com equivalência de acesso entre homens e mulheres. Além disso, as idéias baseavam-se nas concepções "escolanovistas", com ênfase nos aspectos biológicos, psicológicos, administrativos e didáticos.

Em 1937, com o começo do Estado Novo, tinha-se a expectativa de que a educação atenua-se a "questão social", com discursos para uma educação popular, isto é, para as classes menos favorecidas e um ensino profissionalizante entre outras idéias mais populistas. Além disso, esperava-se mediante a educação combater à subversão ideológica.

Nesse sentido, "o ensino era considerado o primeiro dever do Estado, a ser cumprida com a colaboração das indústrias e sindicatos econômicos". Esta perspectiva demarca os termos de uma PPE, a qual concebia o lugar e as

finalidades da educação e da escola, dentro de dois eixos: de um lado a escola era o lugar de ordenação moral e cívica, da obediência, do adestramento, da formação da cidadania e da força de trabalho necessárias as indústrias, aspectos que alavancariam uma modernização do ponto de vista administrativo; de outro lado a educação teria por finalidade à obediência civil ao Estado.

Na década de 1940, na ditadura do Estado Novo, o fechamento político e a suspensão da liberdade civil fizeram com que o debate a respeito da educação fosse muito reduzido.

As PPE deste período iniciam em 1942, quando Gustavo Capanema outorga uma série de decretos-leis, que ficaram conhecidos como Leis Orgânicas de Ensino. Estes foram complementados Raul Leitão da Cunha, sucessor de Capanema, após o término do Estado Novo em 1945.

Estas leis possibilitaram ao governo o poder para estabelecer diretrizes sobre todos os níveis da educação, incluindo o ensino profissionalizante. Contudo, não proporcionaram uma unitarização, no que se refere ao estabelecimento de diretrizes gerais e comuns a todos os ramos e níveis de ensino. Isto faz com que permaneça ainda, um dualismo em relação ao público de acesso ao ensino no Brasil: de um lado os filhos das camadas mais favorecidas da população, mediante o ensino secundário, recebiam ensino propedêutico que possibilitava acessar o ensino superior para sua formação, de outro lado, os filhos de trabalhadores que tinham acesso, quase que exclusivamente, à escola primária e ao ensino profissionalizante, para posteriormente serem inseridos no mercado de trabalho, muitas vezes, ocupando os mesmos postos de trabalho que seus pais.

Em 1945, o Estado Novo chegar ao fim e, no ano seguinte, promulga-se a nova constituição, na qual as idéias de liberdade e de educação como direito de todos os brasileiros eram asseguradas. Conseqüentemente, os poderes públicos foram obrigados a garantir acesso à educação, em todos os níveis, juntamente com a iniciativa privada, a todos.

Imbuído dos ideais e obrigatoriedades dessa constituição, o então Ministro da Educação Clemente Mariano, institui uma Comissão de Especialistas, que foi presidida por Lourenço Filho, com o objetivo de propor uma reforma geral da Educação no Brasil. O resultado desse trabalho foi apresentado ao Congresso Nacional em 1948. A partir desta apresentação, iniciaram-se debates, sobre esta reforma, que duraram até 1961. O resultado destes é a promulgação em 20 de

dezembro de 1961, da Lei nº 4.024, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

É importante ressaltar que os treze anos intermediários entre 1948 e 1961 foram de grandes embates políticos e ideológicos, nos quais surgiram movimentos em defesa da escola pública liderados por nomes como: Florestan Fernandes, Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, entre outros. Estes, posteriormente divulgaram um novo Manifesto direcionado, tanto ao Governo, como ao povo e assinado por 189 educadores e estudantes.

Estes treze anos foram marcados por lutas, e a vitória ficou na mão das forças conservadoras, confirmando o conservadorismo do Poder Legislativo Brasileiro, sempre submisso aos interesses da iniciativa privada. Esta vitória é marcada pela garantia de ajuda financeira, de forma indiscriminada, as redes privada e confessional.

Esta época, marcada por serem tempos de guerra fria, agravada com a vitória de Fidel Castro, em Cuba, em 1959, favorecia o clima de radicalização ideológica no país, com a profusão de movimentos de organizações sociais, como por exemplo, as ligas camponesas, a União Nacional dos Estudantes e os chamados “movimentos de educação popular”.

Na configuração desses movimentos existiam alguns com objetivos ambíguos, pois, ao mesmo tempo, interessavam-se por uma maior conscientização política, uma atenuação da miséria e a diminuição da marginalização das camadas populares fortalecendo-as, assim, contra a demagogia eleitoral, também interessavam-se pelo aumento do número de pessoas aptas a participarem do processo eleitoral.

É no seio dessa efervescência de movimentos que ganha destaque Paulo Freire, que ficou conhecido, inicialmente, pelo seu método de alfabetização de adultos, que tinha como pressuposto a idéia de que a leitura seria uma força de desequilíbrio na luta contra a dominação social, política e ideológica. Por isso, Freire procurava, mediante a utilização de palavras-chave, levar os analfabetos a conscientizarem-se sobre a sua situação e a do país política.

Este método foi utilizado no Plano Nacional de Alfabetização do Governo João Goulart, em Janeiro de 1964, com o objetivo de alfabetizar cinco milhões de brasileiros até 1965. Contudo este plano teve uma vida muito curta, pois, cerca de

três meses depois foi instaurada a ditadura militar e o tecnocratismo dos militares tomou o seu lugar.

As reformas do ensino empreendidas no regime militar assimilaram alguns elementos dos debates anteriores, contudo eram fortemente influenciados por agências internacionais e relatórios vinculados ao governo-norte americano.

Estes acordos e relatórios referiam-se a incorporação de “compromissos assumidos pelo Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso – sobretudo os derivados de acordos entre MEC e a AID, tristemente célebres acordos MEC-USAID”. (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2000, p.36)

Nos anos de 1960 e 1970 a reforma de ensino vinculou-se aos termos do novo regime, desenvolvendo uma educação para a formação de mão de obra qualificada, de modo a atender as demandas econômicas daquele período.

Neste período de ditadura, foram implementadas uma série de leis, decretos e pareceres que visavam assegurar uma organicidade no campo das PPE e o controle político e ideológico sobre a educação em todos os níveis e esferas. A principal lei é a nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, que introduz profundas mudanças na estrutura de ensino vigente. Uma das mais importantes é a ampliação da obrigatoriedade de escolaridade para oito anos, com a fusão dos antigos primário e ginásio.

A partir dos anos 1970, o mundo atravessa uma crise ou uma série delas. E o Brasil não escapa a regra. Eram crises financeiras e, conseqüentemente, sociais, que atingiram, principalmente, os países periféricos. Estas eram decorrentes

[...] da associação entre a elevação do preço do petróleo (1973-1979), a ação unilateral dos EUA de elevar as taxas de juros (1979), e a revalorização do dólar pelo Banco Central norte-americano (1979). (FIGUEIREDO, 2007 p.59)

Elas contribuíram para que

[...] os organismos multilaterais de financiamento, o FMI, o BIRD e o BID, assumissem a liderança no processo de renegociação da dívida dos países, por meio de uma série de condicionantes econômicos, financeiros, políticos e ideológicos circunscritas aos Planos de Estabilização e aos empréstimos para os ajustes estruturais e setoriais. (FIGUEIREDO, 2007 p.59)

Isto gera uma forte pressão sobre o regime militar, o que possibilitou certas aberturas em sua estrutura de apoio política que o enfraqueceram até o seu término oficial em 1985.

No final dos anos 1980, em 1988, foi promulgada uma nova Constituição brasileira, que reconhece a educação como

[...] direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 2010)

A obrigatoriedade do estado em relação implica oferta de educação básica com frequência obrigatória e acesso gratuito dos quatro aos dezessete anos de idade. Além disso, esta constituição prevê progressiva universalização do ensino médio gratuito, atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino e oferta de educação infantil às crianças até a idade de cinco anos.

Como princípios orientadores da educação estabelece: a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; a gestão democrática do ensino público, na forma da lei; a garantia de padrão de qualidade; o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Com relação às competências dos entes federados permanece a descentralização histórica das responsabilidades pelos níveis de ensino, ficando a União responsável por organizar o sistema federal de ensino e a atuação dos Estados e do Distrito Federal, prioritariamente, na no Ensino Fundamental e Médio, já os Municípios, prioritariamente, atuam no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.

Outro aspecto importante da relação entre estes é que os mesmos se organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Os anos 90, no Brasil, foi o período em que ocorreu o maior número de reformas educativas, muitas das quais, regulam até hoje os processos educativos em nosso país. Elas foram arquitetadas com base em acordos e recomendações

internacionais sobre prioridades e estratégias para a modernização da educação e do ensino.

Tais reformas traziam a marca da urgência por mudanças, cujo ritmo era ditado por organizações internacionais²⁶, que atuavam no financiamento e controle dos processos inerentes à globalização, tais como: Banco Mundial, ONU e UNESCO. Estas organizações realizam, até hoje, pressão sobre os países que apresentam os piores índices educacionais, entre os quais se inclui o Brasil, a investir mais recursos na educação, de modo a promover melhorias neste setor em prazos muito curtos.

A seguir apresentamos uma breve descrição dos principais eventos que marcaram a formulação/proposição/implantação de PPE, na década de 1990, e que ainda influenciam as ações tomadas neste âmbito. Em seguida, descreveremos os anos finais da década de 1990, mais especificamente o governo de Fernando Henrique Cardoso.

1.3. As Políticas Públicas em Educação no Brasil e os organismos internacionais

Entre os fatores que influenciaram, na década de 1990, as proposição e implementação das PPE, podem ser representados pelos eventos internacionais²⁷, promovidos por diversos órgãos que acabam por regular as instâncias políticas, econômicas e sociais, conforme descrição a seguir:

O primeiro evento ocorreu em 1990, em Joentiem, Tailândia, e foi denominado **Conferência Mundial de Educação para Todos**. Esta conferência foi convocada pela UNESCO, pelo PNUD, UNICEF e Banco Mundial. O propósito fundamental desta reunião era produzir um contexto político favorável para a educação; orientar as PPE a fortalecer a *educação básica*²⁸ (Ensino Fundamental); concentrar maior atenção a aprendizagem e menos em aspectos formais; buscar satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem²⁹ de crianças, jovens e adultos. O principal instrumento para operacionalizar tais propósitos é a reorientação das fontes de crédito internacional, que estavam a serviço dos investimentos dos países, especificamente no campo da educação ou em setores que favorecem o mesmo.

O segundo evento, a **PROMEDLAC IV** (sigla que indica a reunião de Ministros da Educação, convocados pela UNESCO para analisar o desenvolvimento

do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe), ocorreu um ano após a conferência de Jomtien e foi realizada em Quito, no Equador. Nessa reunião, se determinou que uma nova concepção de gestão, visando atender uma nova etapa de desenvolvimento da educação que responda aos desafios da transformação das atividades de produção, da equidade social e da democratização política, a qual deveria apresentar as seguintes características:

1. abertura do sistema educativo;
2. estabelecimento de novas alianças, abertura para participação e tomada de decisão a novos atores;
3. descentralização do sistema de ensino;
4. passagem da ênfase educativa que estava na quantidade para qualidade.

Em 1992, foi realizada em Santiago, no Chile, a **24º Reunião da CEPAL**, cujo propósito era analisar a conveniência de voltar a situar a educação e o conhecimento no cerne das estratégias de desenvolvimento, pois as exigências de crescimento econômico na década de 1990 demandavam mais investimentos em educação. Assim, a educação emerge dessa reunião, uma política pública com capacidade de responder as necessidades de desenvolvimento expressa para o crescimento econômico e para a integração social. Desta reunião, surge o conceito de que o investimento nacional em educação, de um determinado país, seria o mecanismo para o seu desenvolvimento.

Em 1993, também na cidade de Santiago, foi realizada a **PROMEDLAC V**, cujo propósito era criar, identificar e esboçar ações que permitissem melhorar os níveis de qualidade das aprendizagens. Nesta reunião, foram estabelecidos dois tipos de orientações para realização de ações no âmbito educacional: a primeira, em nível macro, estabelecia a criação de sistemas nacionais de avaliação, a descentralização/desconcentração da administração por meio do aumento de autonomia de órgãos estatais e da municipalização do ensino, além do desenvolvimento de programas de discriminação positiva; a segunda orientação, em nível micro, destacava a necessidade de se retomar a atenção aos estudos sobre escola e sobre seus processos.

Neste mesmo ano, e nesta mesma cidade, aconteceu o **Seminário Internacional sobre descentralização e Currículo**, realizado pela UNESCO. Nele, discutiu-se a experiência internacional sobre as diferentes modalidades de descentralização curricular e as possibilidades de representar o comum e o diverso

no currículo. As principais definições foram: em nível macro, a reorganização dos currículos, com ênfase nas competências, além da geração de orientações, nas quais os objetivos e normas fossem de caráter geral, em nível micro, a introdução e/ou inclusão de conteúdos locais no currículo.

Por último, no ano de 2000, após dez anos da Conferência de Joentiem, aconteceu, com promoção da UNESCO, o 'Fórum Mundial de Educação - Educação para Todos: o compromisso de Dakar', em Dakar, Senegal. Neste fórum, foram assumidos pelos países participantes alguns compromissos, compostos por metas, que atendessem as já referidas, necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, além de erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à escola na infância.

O Brasil assumiu até o ano de 2015, as seguintes metas:

1. expandir a educação e o cuidado a primeira infância;
2. garantir o acesso de todas as crianças, em idade escolar, à educação primária completa, gratuita e de boa qualidade;
3. ampliar as oportunidades de aprendizado dos jovens e adultos;
4. melhorar em 50% a taxa de alfabetização dos adultos;
5. eliminar a disparidade entre os gêneros na educação;
6. melhorar todos os aspectos da qualidade em educação.

O caráter político e técnico dessas reuniões e conferências exige dos países, que delas participam, a (re)formulação de orientações e objetivos das PPE, além da elaboração de instrumentos para viabilizá-las. Por isso, é necessário avançar no sentido de se apreender as relações existentes entre os meios de financiamentos públicos em educação, as mudanças na gestão educacional e o desenvolvimento de programas compensatórios, de modo a podermos perceber suas influências e condicionantes, pois as PPE traduzem as intenções do Poder Público e, para serem transformadas em práticas, precisam se materializar em ações de gestão.

1.4. As Políticas Públicas em Educação no final da década de 1990: o governo de Fernando Henrique Cardoso

Além da presença de fortes influências internacionais, a década de 1990 é marcada pela promulgação da Lei nº 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 20 de dezembro de 1996, que ficou conhecida como LDB/96.

A LDB/96 é marcada pela reafirmação de princípios já anunciados na Constituição de 1988 e pelos seguintes aspectos principais:

- ❖ Composição da educação escolar em dois níveis: Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Ensino Superior;
- ❖ Estabelecimento de diferentes modalidades de ensino integradas aos níveis de ensino, tais como: ensino profissional, educação especial e educação de jovens e adultos;
- ❖ Estabelecimento da finalidade da Educação Básica como sendo a formação para o exercício da cidadania e o fornecimento de meios para progressão no trabalho e estudos posteriormente;
- ❖ Estabelecimento das responsabilidades da União, a saber: coordenar a política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; elaborar o PNE; organizar, manter e desenvolver o sistema federal de ensino; prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para as diferentes etapas da Educação Básica; coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação; assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar nos níveis de ensino; baixar normas gerais sobre cursos superiores; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar as IES e seus cursos.
- ❖ Estabelecimento das responsabilidades dos Estados, a saber: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta para o Ensino Fundamental; elaborar e executar políticas e planos educacionais integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios; autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar as IES e seus cursos; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, o Ensino Médio; assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.
- ❖ Estabelecimento das responsabilidades dos Municípios, a saber: organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições dos seus sistemas de

ensino; exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas; assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

- ❖ Estabelecimento das responsabilidades das instituições escolares, a saber: elaborar e executar sua proposta pedagógica; administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula; velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente; prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento; articular-se com as famílias e a comunidade; informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos; notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei.
- ❖ Estabelecimento das responsabilidades dos docentes, a saber: participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; elaborar e cumprir seu plano de trabalho; zelar pela aprendizagem dos alunos; estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional; colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Com relação às competências estabelecidas, para os entes federativos, inicialmente na Constituição e asseguradas nesta LDB, percebe-se que ao invés de um sistema hierárquico ou até mesmo dualista, optou-se por uma distribuição das responsabilidades conforme o grau de abrangência das ações. Este modelo de distribuição funda-se no princípio de colaboração e cooperação entre os entes federativos impondo, conforme o caso, limitações na atuação destes. (CURY, 2002, p.172)

As PPE implementadas durante este governo, tem por base as idéias neoliberais de mercado e de atuação do Estado no mesmo.

Nesse sentido, tais políticas objetivavam “a elevação da competitividade do país e sua inserção na globalização econômica”, o que de acordo com as idéias neoliberais significava uma maior “flexibilização das relações capital-trabalho, elevação do tempo de escolarização da força de trabalho” e privatização dos serviços estatais, de modo a minimizar a ação do Estado”. (OLIVEIRA, 2009, p.242)

No campo educacional, o aumento do tempo de escolarização foi promovido mediante políticas com ênfase no Ensino Fundamental, além de aumento do número de vagas no Ensino Superior, mediante expansão de instituições privadas, o que também garantia de certa forma a privatização de parte do serviço estatal de oferta de educação, na medida em que, as linhas de financiamento estudantis, para acesso a esse nível de ensino, ganharam incentivos.

Dessa forma, o governo FHC é marcado pela expansão do Ensino Fundamental e do Ensino Superior privado. Como formas de regular e promover essas expansões, foram criados o FUNDEF e mecanismos de estímulo à abertura de novos cursos superiores pela rede privada.

Tais medidas contribuíram de fato, para a universalização do Ensino Fundamental e para o aumento do número de alunos no Ensino Superior, mas ao mesmo tempo contribuíram para a persistência da baixa qualidade da educação básica e para o surgimento de uma educação superior privada também de baixa qualidade. (ABREU, 2010, p.131)

Este quadro de resultados, na época, no Ensino Fundamental e Superior foi demonstrado pelas respectivas avaliações nacionais, a saber: SAEB e ENCS. Além disso, na Educação Básica percebeu-se que a progressão do Ensino Fundamental para o Ensino Médio não foi garantida, logo não havia garantia de dos alunos desta última etapa ao Ensino Superior.

Outra característica deste período é a reformulação dos currículos em todos os níveis. Estes passam a ser orientados por diretrizes e parâmetros.

Ao final dos dois mandatos do governo FHC, as demandas em relação à Educação Básica se voltavam para uma maior atenção a Educação Infantil e ao Ensino Médio. No Ensino Superior, as demandas se relacionavam a expansão da rede pública e de um maior acompanhamento da rede privada.

1.5. As Políticas Públicas em Educação na última década: o governo de Luís Inácio 'Lula' da Silva

Embora a maioria das metas assumidas pelo Brasil em Dakar, no ano de 2000, refiram-se a mudanças na oferta de vagas e nas condições de permanência na escola dos indivíduos, é necessário destacar que a última meta 'melhorar todos os aspectos da qualidade em educação' implica na definição do que se entende por qualidade em educação.

Nesse sentido, o documento de Dakar não apresenta uma definição explícita, porém nos traz pista a respeito do que implicaria uma educação de qualidade.

De acordo com estas pistas, melhorar todos os aspectos da qualidade em educação implicaria melhorar os índices educacionais relativos à aprendizagem dos alunos, pois este é o produto final da educação.

Nesse sentido, faz-se necessário existir mecanismos de avaliação, regulação e responsabilização da evolução desses índices.

Além disso, esta qualidade implicaria a novas formulações para a formação de professores, traduzidas em novas diretrizes tanto para formação inicial, como a formação continuada dos mesmos. Outro aspecto, como já anunciamos, é a aferição das aprendizagens dos alunos, mediante avaliações nacionais, além da descentralização da gestão dos sistemas de ensino, para uma melhor regulação e acompanhamento da evolução dos indicadores de aprendizagem, bem como o estabelecimento de mecanismos de responsabilização dos agentes envolvidos na educação localmente.

Desse quadro, é possível depreender que as políticas focalizadas propiciaram a emergência de programas e ações orientados pelo governo federal aos estados e municípios, destacando-se: a disseminação de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) pelo FUNDESCOLA, a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a implementação de uma política de avaliação fortemente centralizada, em detrimento de um sistema que propiciasse a colaboração recíproca entre os entes federados. (DOURADO, 2007)

Com base nesses pressupostos o governo brasileiro entre os anos de 2003 a 2010 caracteriza-se, inicialmente, pela rotatividade de ministros no MEC, no primeiro mandato do Governo Lula. Esta pasta foi ocupada no período de 2003 a 2006, por três ministros: Cristovão Buarque, que assumiu com Lula e ficou até 27 de janeiro de

2004, seguido de Tarso Genro que ficou até 29 de julho de 2005 e Fernanda Haddad que ficou na pasta, no governo Lula, até o seu final.

No período de 2003 a 2006, são criados o FUNDEB (2004), o PBA (2003), o PROUNI (2005) e o SINAES (2004)³⁰, além da reformulação do SAEB (2005). Estas PPE têm por finalidade, respectivamente: estabelecer uma nova sistemática de distribuição de recursos, incluindo-se o Ensino Médio e a Educação Infantil; organizar a alfabetização de jovens e adultos, priorizando as regiões norte e nordeste do Brasil; obrigar as IES privadas a destinar bolsas de estudo, distribuídas conforme discriminação renda familiar do candidato (de dois tipos: integrais e parciais), como contrapartida à isenção fiscal da qual são beneficiárias. A classificação dos candidatos a bolsa ficou vinculada ao desempenho no ENEM (até então sem finalidade clara); forma de regulação, para garantir a qualidade dos cursos ofertados, das IES que haviam se multiplicado na rede privada devido aos incentivos para expansão no governo FHC; reorganização do sistema dividindo-o em duas avaliações, uma voltada ao rendimento dos alunos, ANRESC ou Prova Brasil e outra voltada para análise do sistema, ANEB ou SAEB. (ABREU, 2010, p.131-132)

Neste período, é construída base para atuação do ministério em todos nos dois níveis de ensino, bem como na modalidade profissional.

No período de 2007 a 2010, é marcado, inicialmente, pelo lançamento do PDE (2007), o qual sinaliza as prioridades da educação nos próximos anos. Outra PPE importante é o lançamento do Compromisso Todos pela Educação que em conjunto com o PDE irá nortear o desenvolvimento das demais PPE. A seguir, apresentamos uma descrição dessas PPE, IDEB e do PAR por se relacionarem diretamente com o foco de nossa pesquisa.

Plano de Desenvolvimento da Educação

O PDE tem como idéias principais: uma visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social.

Dessa forma, o PDE tem por objetivo promover a realização de um conjunto de metas e ações consideradas capazes de garantir a melhoria da qualidade da educação básica no país, aferida pelo IDEB.

A responsabilização, ou *accountability*, é aqui definida como indispensável, juntamente com a mobilização social para o atingimento dos propósitos do PDE, trata-se de uma exigência na execução da PPE, uma vez que: a educação ao ser definida, constitucionalmente como um direito de todos e dever do Estado e da família, exige que se considera necessário responsabilizar, principalmente a classe política, e exige, também, a mobilização da sociedade como dimensões indispensáveis de um plano de desenvolvimento da educação

Inicialmente, esse plano despertou duas críticas principais: a) insuficiência de ações (30 inicialmente), tendo em vista a inflexibilidade de recursos financeiros, por consequência da política econômica do governo; b) ausência de participação da sociedade na proposição das ações contidas no plano. Porém, as críticas aos pucos foram perdendo forças, conforme as ações começavam a ser desenvolvidas.

De acordo com Abreu (2010, p.134),

A concepção de política educacional que sustenta o PDE, voltada para o acesso e a permanência do aluno na escola [...] [determina] que os sistemas de ensino [...] [estabeleçam] regimes de colaboração, que o atendimento do educando [...] [envolva] programas de acesso e permanência do aluno na escola e o estabelecimento de metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (ABREU, 2010, p.134)

Como veremos a seguir a base desse regime de colaboração serão o PAR e o IDEB, além do “Compromisso Todos pela Educação”.

Compromisso Todos pela Educação - CTE

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. É regulamentado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

Ele apresenta um novo regime de colaboração, cujo propósito é ajustar a atuação dos entes federados “sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais”. É composto por diretrizes e um plano de metas que “compartilha competências políticas, técnicas e

financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica”.

As diretrizes que orientam o compromisso são:

1. Estabelecimento do foco no processo de aprendizagem dos alunos, com indicação de metas a atingir;
2. Alfabetização de crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;
3. Acompanhamento de cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações;
4. Combate a repetência mediante a adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;
5. Combate a evasão escolar, mediante acompanhamento individual;
6. Realização de matrícula de aluno na escola mais próxima da sua residência;
7. Ampliação das possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;
8. Valorização da formação ética, artística e a educação física;
9. Garantia do acesso e da permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular;
10. Promoção da educação infantil;
11. Manutenção de Programa de alfabetização de jovens e adultos;
12. Instituição de programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;
13. Implantação de plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação;
14. Valorização do mérito do trabalhador da educação;
15. Manutenção do período probatório, tornando o professor efetivo estável somente após período de avaliação;
16. Promoção de envolvimento todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico de cada escola;
17. Incorporação no núcleo gestor da escola, de coordenadores pedagógicos;
18. Estabelecimento de regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
19. Divulgação na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase IDEB;

20. Acompanhamento e avaliação das PPE e garantia de condições de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
21. Garantia de transparência da gestão pública na área da educação, de modo a garantir o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
22. Promoção da gestão participativa na rede de ensino;
23. Elaboração de plano de educação e instalação de Conselho de Educação;
24. Integração dos programas da área da educação com os de outras áreas sociais; com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;
25. Promoção e apoio aos conselhos escolares;
26. Transformação da escola num espaço comunitário e manutenção ou recuperação daqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;
27. Estabelecimento de parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;
28. Organização de um comitê local do Compromisso que seja encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB

O IDEB é um indicador educacional que combina o desempenho nos exames que compõem o SAEB, realizado ao final das etapas do Ensino Fundamental, anos iniciais (4ª série/5º ano) e anos finais (8ª série/9º ano), e do Ensino Médio, 3º ano, com a taxa de aprovação escolar em cada uma das etapas de ensino.

Em outras palavras, este indicador foi desenvolvido com a finalidade de sintetizar informações de desempenho dos estudantes, nos referidos exames, com as informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino).

Sua importância, em termos de diagnóstico e norteamto de PPE, está em:

- a) detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência, nas disciplinas de Matemática e Língua portuguesa;
- b) monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino.

Com base nas metas estabelecidas no CTE, as metas intermediárias de IDEB, com início em 2007, são calculadas, a cada dois anos, nas redes escolares em âmbito nacional, estadual e municipal, bem como para cada escola.

A meta principal estabelecida para o IDEB é a de que as redes escolares, nos âmbitos referidos, evoluam de forma a contribuir para que o Brasil, em 2022, a nota média de 6,0 (seis) pontos, em uma escala que vai de zero a dez, no IDEB, de modo a alcançar o mesmo patamar educacional da média dos países da OCDE.

A comparação dos resultados do IDEB com os resultados educacionais de outros países é realizada a partir de compatibilização das notas do SAEB, para 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental, com os resultados dos outros países no PISA.

Vale ressaltar que o ano de 2022 foi escolhido por ser o ano em que serão comemorados os duzentos anos de Independência do Brasil.

Para acompanhar esta evolução, o MEC estabeleceu, para cada uma das instâncias já citadas, metas intermediárias. Tais metas são projeções do IDEB, para cada ano de divulgação do mesmo.

No gráfico 01, apresentamos uma ilustração das projeções do IDEB, a cada dois anos (de 2007 a 2021), para a Cidade de Santa Maria/RS.

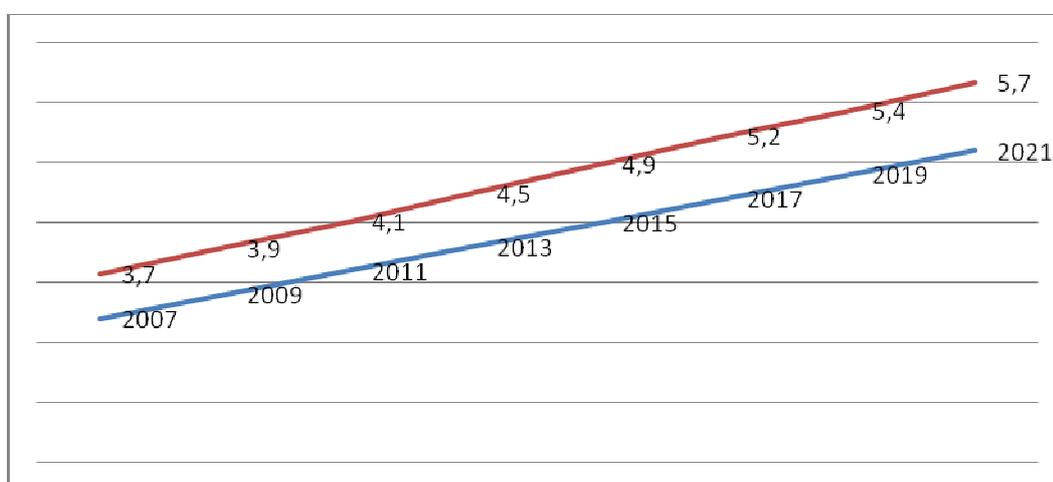


Gráfico 01 - Projeções IDEB para a etapa final, dos anos finais, do Ensino Fundamental, na rede pública da cidade de Santa Maria, RS.

Com já mencionado, essas projeções se configuram em metas a serem alcançadas pelas escolas, pelos municípios, pelos estados e pelo Brasil.

O acompanhamento da evolução das metas é feita a partir da comparação dos resultados obtidos no IDEB e das projeções elencadas pelo MEC.

Plano de Ações Articuladas - PAR

O PAR é uma política educacional ligada à implementação do PDE, cuja finalidade é operacionalizar os processos de transferências de recursos financeiros (transferências suplementares e voluntárias) entre União, Estados e Municípios e as ações de assessoramento técnico, ofertadas pelo MEC, aos municípios e aos estados.

A participação no PAR é destinada a gestores de educação das redes municipais e estaduais, esta participação só é possível caso os municípios e os estados tenham aderido ao CTE.

De acordo com o documento do PDE, o PAR é considerado instrumento fundamental para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Por isso, um dos critérios de prioridade de atendimento dos municípios e estados, nesta política, são seus desempenhos no IDEB.

As primeiras ações do PAR iniciam com a publicação da Resolução/CD/FNDE nº 029, de 20 de junho de 2007, que apresenta uma lista de municípios cujos resultados do IDEB são baixos e que por este motivo são prioritários de atendimento. Em setembro do mesmo ano uma nova resolução (Resolução/CD/FNDE nº 047) amplia a possibilidade de participação aos demais municípios que aderiram a CTE, contudo a ordem de prioridade apresentada na resolução de junho ainda é considerada.

A elaboração do PAR inicia pela organização de equipes locais nos municípios e estados. Essas equipes deverão ser compostas por representantes dos seguimentos relacionados abaixo:

- dirigentes municipais de educação;
- técnicos da secretaria municipal de educação;
- diretores de escolas;
- professores de escolas da zona urbana; r
- professores de escolas da zona rural;

- coordenadores ou supervisores escolares;
- técnico-administrativo das escolas;
- conselhos escolares;
- conselho Municipal de Educação.

O trabalho dessas equipes é realizado em algumas etapas, nas quais há necessidade de utilização de instrumentos descritivos e analíticos elaborados especificamente para essa política.

A figura 05 apresenta as etapas necessárias para a elaboração do PAR, bem como os diversos instrumentos necessários para isso.

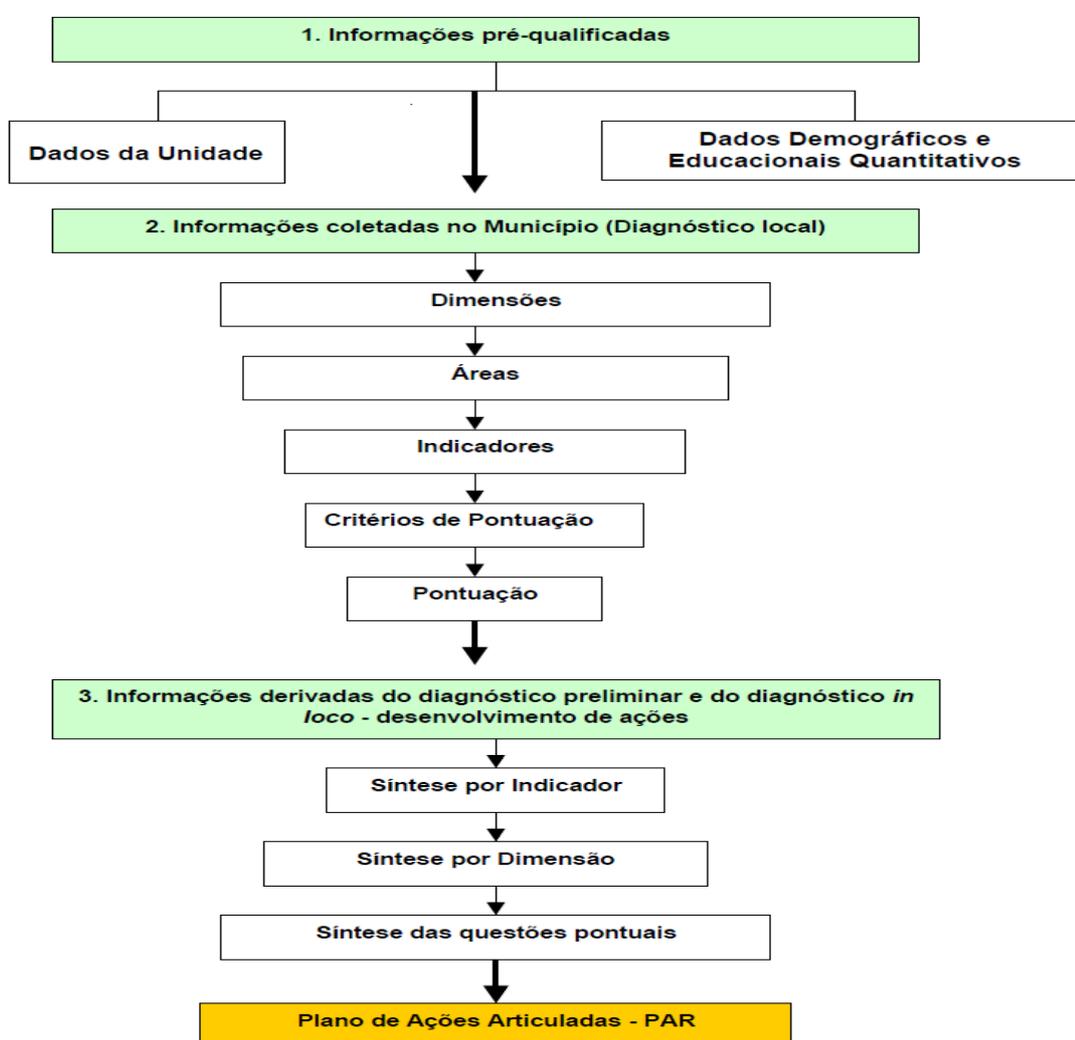


Figura 01 – Etapas para elaboração do PAR

Fonte: MEC, 2008

Para a elaboração do PAR, o MEC disponibiliza um ambiente virtual, chamado Simec (Sistema de Monitoramento do MEC).

Na primeira etapa, as informações qualificadas são apresentadas mediante um formulário que sistematiza dados da unidade: o cadastro da equipe local, responsável pela elaboração do PAR e um conjunto de tabelas, geradas pelo INEP, que apresentam indicadores demográficos e educacionais do município ou estado. Esta etapa tem como finalidade organizar uma base de informações para orientar as ações dos gestores e integrantes da equipe local.

A segunda etapa corresponde à realização do diagnóstico situacional do município. O instrumento para elaboração deste diagnóstico é estruturado em quatro dimensões:

- I. Gestão Educacional;
- II. Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;
- III. Práticas Pedagógicas e Avaliação;
- IV. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

A coleta de informações, nessa etapa, e o seu detalhamento deverão ser obtidos a partir da discussão conjunta entre os membros da equipe técnica local.

A partir desse diagnóstico é que será possível estabelecer as necessidades dos municípios, em termos de ações e recursos técnicos e financeiros. Deste conjunto de ações e a indicação dos recursos técnicos e financeiros necessários é que resulta propriamente o PAR.

Cada dimensão do diagnóstico é composta por **áreas de atuação**, e cada área apresenta **indicadores** específicos. Esses indicadores são pontuados, em níveis, conforme descrição a seguir:

- **Critério de pontuação 04**
A descrição aponta para uma *situação positiva*, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas.
- **Critério de pontuação 03**
A descrição aponta para uma *situação satisfatória*, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.
- **Critério de pontuação 02**
A descrição aponta para uma *situação insuficiente*, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.
- **Critério de pontuação 01**
A descrição aponta para uma *situação crítica*, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas, poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

- **Indicadores aos quais é atribuída a condição NSA (não se aplica):** representam os indicadores em que não há possibilidade de registro ou pela falta de informação ou pelo entendimento conjunto de que a descrição dos critérios do indicador não reflete a realidade local.

Somente os indicadores pontuados com 01 e 02, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes originam ações no PAR. Para todos esses indicadores é possível gerar ações, no entanto, nem todas as ações são passíveis de financiamento ou apoio técnico do MEC.

As ações geradas podem ser de quatro tipos:

- 1) ações que contarão com a assistência técnica do MEC;
- 2) ações que contarão com a assistência financeira do MEC;
- 3) ações que serão executadas diretamente pelo município;
- 4) ações que contarão com outras formas de apoio (parceiros).

Para orientar a definição dessas ações, as quais constituem propriamente o PAR, o MEC lançou um guia composto por orientações sobre os procedimentos técnicos de preenchimento do formulário eletrônico, uma vez que este não apresenta familiaridade com nenhum outro instrumento já utilizado pelos gestores.

Embora este guia apresente orientações importantes para um preenchimento satisfatório dos instrumentos do PAR, é importante ressaltar que, a organização das informações e as deliberações sobre que a eleição das ações necessárias e prioritárias de recebimentos de auxílio, seja técnico, seja financeiro, é de competência exclusiva da equipe local, isto é, a tomada de decisão dependerá das capacidades pessoais dos membros dessas equipes.

Por isso, entendemos ser muito preocupante a existência no guia de ações e subações listadas e com indicações prontas de todos os campos de preenchimento do formulário que estão apresentadas como 'sugestão' aos elaboradores do PAR. Além disso, estas ações e subações estão automaticamente programadas no próprio sistema. Para nós a orientação apresentada dessa forma, bem como a facilidade de procedimentos pré-programados no sistema, apresenta grande chance de não auxiliar em nada a realização de trabalho autônomo por parte das equipes, nem a formalização das reais necessidades do município. Vale lembrar que o trabalho da equipe local será voluntário, e, provavelmente, para grande parte dos integrantes, realizado em horário pessoal não-remunerado, um cenário que beneficia a adesão de opções pré-programadas.

Entre as possíveis conseqüências dessa situação podemos pensar em uma padronização das gestões municipais de educação.

Outro aspecto que julgamos negativo é o fato de que no termo de cooperação só serem elencadas as ações de assistência técnica que serão oferecidas pelo MEC, ficando de fora da lista de ações de caráter financeiro e as ações a serem realizadas pelos próprios municípios.

As ações de caráter financeiro são formalizadas mediante estabelecimento de convênios externos ao PAR. Cada ação financeira, quando aprovado no MEC, precisa ter um convenio próprio. O acompanhamento desses convênios é possível no sistema de prestação de contas do FNDE. Uma visão geral das liberações de recursos do PAR pode ser realizada ao monitorar-se a liberação de recursos, no FNDE, para cada município, para a rubrica PTA.

A falta de informações detalhadas sobre essas ações financeiras de modo direto, se configura em um aspecto negativo, na medida em que, não é possível acompanharmos, sem precisar buscar cada número de convênio, o que está sendo efetivamente investido na realização das ações do PAR. Dessa forma, não há nenhum comprometimento oficial do governo com estas ações e nem por parte dos gestores municipais.

Com estas primeiras limitações nos instrumentos podemos dizer que, nessa lógica, o regime de trabalho estabelecido não pode ser chamado de colaboração ou cooperação, pois o governo federal, por ter as deter condições técnicas e financeiras, escolhe se irá colaborar e em quais as ações irá colaborar, enquanto que aos municípios, em caso de resposta do governo fica a responsabilidade de fazer acontecer de fato esta melhoria. Ou seja, não estamos diante de uma política que permita trocas ou o comprometimento com ações que beneficiaram aos participantes da cooperação.

Como já mencionado, o preenchimento dos instrumentos do PAR é registrado no MEC, em formulários eletrônicos próprios, cujo acesso é restrito aos gestores escolares no município. O sistema, para consulta e acompanhamento da sociedade, gera instrumentos nos quais podem ser consultadas as informações a respeito de qualquer município participante. Esses instrumentos são chamados relatórios e são compostos por:

- Síntese por indicador: apresenta o resultado detalhado do diagnóstico;

- Síntese da dimensão: apresenta resultado quantitativo para cada uma das quatro dimensões;
- Síntese do PAR: apresenta o detalhamento das ações e subações selecionadas por cada estado ou município;
- Termo de Cooperação: apresenta a relação de ações e subações que contaram com apoio técnico do MEC;
- Liberação de Recursos: apresenta a relação de ações que geraram o convênio, ou seja, a liberação de recursos financeiros.



Como podemos perceber as PPE, PDE, CTE, IDEB e PAR estão articuladas e a definição de uma depende da definição de outra.

Com relação aos princípios que as norteiam, destacasse a responsabilização dos agentes locais, mediante ações de descentralização administrativa e de realização de avaliações de desempenho. Além disso, podemos perceber o incentivo a intervenções de agentes do terceiro setor (ONGs, empresas, organizações comunitárias), nas ações educativas.

Adrião e Garcia (2008, p. 132), chamam a atenção para este fato, ao assinalarem que o conjunto de medidas apresentadas, de forma articulada no PDE e, posteriormente consolidadas no Compromisso Todos pela Educação, “parece constituir a base para a responsabilização dos gestores dos municípios em face da implementação da política de qualificação da educação básica projetada pelo governo federal”. Ainda que na ocorrência de medidas locais insuficientes para alcançar as metas previstas no convênio, firmado a partir da adesão ao Compromisso, “não tenham sido totalmente explicitadas, depreende-se que a continuidade de transferências de recursos é vinculada à capacidade de os gestores implementarem com sucesso as medidas previstas no PAR, o que, se manifestaria pelo alcance das metas intermediárias do IDEB”.

Essas características da política denotam traços da nova orientação administrativa, presente tanto nas orientações dos organismos internacionais, como entre as publicações relacionadas à economia e a administração, a gestão flexível, na qual a responsabilidade pelo desenvolvimento dos processos, nesse caso, processos educativos, é repassada ao local, isto é, aos agentes locais que tem sua

atuação regulada e controlada por instrumentos externos e universais, neste caso, utilizam-se os resultados do IDEB para controlar a qualidade de educação ofertada.

Notas

1. GIOVANI (2009, p. 06) exemplifica esta desvalorização ao chamar a atenção para o fato de que o célebre Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci e Pasquino não apresentem o verbete referente às Políticas Públicas.
2. A classificação de Theodor Lowi baseia-se nas idéias de que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que cada uma das disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferentes. Os tipos apresentados por este autor são: políticas distributivas, regulatórias redistributivas e constitutivas. (SOUZA, 2006, p.28; FREY, 200, p.224).
3. Marques de Pombal era ministro plenipotenciário do Rei Dom José de Portugal. O período em que ficou neste cargo ficou conhecido como era pombalina.
4. Período histórico que corresponde ao intervalo entre a proclamação da independência (1822) e da proclamação da República (1889). O império foi dividido em Primeiro Reinado – D. Pedro I – (1822-1831), Período Regencial (1831-1840) e Segundo Reinado – Dom Pedro II - (1840-1889).
5. Decreto nº 1.331A, de 17 de fevereiro de 1854.
6. Decreto nº 1.386, de 28 de abril de 1854.
7. Decreto nº 1.387, de 28 de abril de 1854.
8. Período que corresponde ao intervalo entre os anos de 1889 e 1930.
9. Decreto nº 981, de 08 de novembro de 1890.
10. Decreto nº 1.075, de 22 de novembro de 1890.
11. Decreto nº 1.232G, de 02 de janeiro de 1890.
12. Decreto nº 3.890, de 01 de agosto de 1901.
13. Decreto nº 3.914, de 26 de janeiro de 1901.
14. Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911.
15. Decreto nº 8.660, de 05 de abril de 1911.
16. Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915.
17. Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925.
18. Instalado com a Revolução de 1930.
19. Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931.
20. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931.
21. Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931.
22. Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931 e Decreto nº 21.241, de 14 de abril de 1932.
23. Decreto nº 19.941, de 30 de abril de 1931.
24. Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931.
25. Esta conferência e suas anteriores forma promovidas pela Associação Brasileira de Educação, que havia sido criada em 1924.
26. Na época o poder de decisão era exercido também por outras instâncias mundiais de concentração do poder econômico, político e militar, tais como: a Organização das Nações Unidas (ONU), o grupo do sete países mais ricos ou poderosos G-7, a organização do Tratado do Atlântico Norte OTAN, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird), o Acordo Geral de Tarifas e Comercio GATT, a Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Além dessas instâncias, é preciso considerar, ainda, o papel sócio-ideológico desempenhado por outras organizações mundiais, como a organização da (ONU) para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como as organizações não-governamentais (ONGs)". (LIBANEO, 2005 p.82)
27. Entre as fontes de informação a este respeito destacamos o relatório sobre países da América Latina e Caribe, elaborado por Juan Casassus (2001), consultor de Educação da UNESCO. Além deste autor, outras referências a estes eventos podem ser encontradas em SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA (2000) e XAVIER (2007).
28. Este conceito gerou muitas polêmicas, até mesmo entre as quatro entidades promotoras da Conferência. No texto de Jomtien não se atribui a educação básica somente à educação escolar, pois seriam indispensáveis, para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, outras instâncias educativas seriam necessárias, tais como: a família, a comunidade e os meios de comunicação. O conceito de educação básica prioriza a universalização da educação primária que, no caso brasileiro corresponde ao Ensino Fundamental.
29. As necessidades básicas de aprendizagem referem-se aos conhecimentos teóricos e práticos, capacidades, valores e atitudes indispensáveis ao sujeito para enfrentar suas necessidades básicas em sete situações: sobrevivência, desenvolvimento pleno de suas capacidades, vida e trabalho dignos, participação plena no desenvolvimento, melhoria da qualidade de vida, tomada de

decisões, possibilidade de continuar aprendendo. (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2000, p.58).

- ³⁰. Constitui-se em um ciclo de três anos, em que alunos, cursos e IES são avaliados. O ENADE avalia os alunos, os cursos e as IES. Além disso, os últimos ainda são avaliados mediante visitas in loco. (ABREU, 2010, p.134)

2.A GESTÃO EDUCACIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO

Neste capítulo, apresentamos uma breve introdução sobre a passagem da idéia de administração para a de gestão educacional no Brasil, seguida da definição de gestão educacional e suas características. Por último, realizamos uma discussão sobre as possíveis relações entre a Gestão Educacional e as Políticas Públicas em Educação.

2.1. Da administração da educação à gestão educacional¹

Como já descrito no capítulo 'Políticas Públicas e Educação' as PPE, até a década de 1930, se resumem a normativas isoladas e pouco expressivas no cenário nacional, pautadas, majoritariamente, nos ideais positivistas.

No campo que atualmente é conhecido como Gestão Educacional, as primeiras produções, registradas e com proposições efetivas, a este respeito, foram elaboradas, a partir da década de 1930, por José Quirino Ribeiro, António Carneiro Leão, Anísio Teixeira e Lourenço Filho, cujas principais publicações estão listadas, em ordem cronológica, a seguir:

- 1936 – Educação para a Democracia: introdução a Administração Escolar
 - Anísio Teixeira
- 1938 – Faylorismo na Administração das escolas Públicas
 - José Quirino Ribeiro
- 1939 - Introdução a Administração Escolar
 - António Carneiro Leão
- 1953 – Ensaio sobre uma Teoria da Administração Escolar
 - José Quirino Ribeiro
- 1961 – Organização e Administração Escolar
 - Lourenço Filho
- 1964 – Natureza e função da Administração Escolar
 - Anísio Teixeira

Estas produções originaram-se da necessidade de organização da educação, em geral, e da escola, de modo específico, frente a expansão da educação, iniciada na década de 1930.

Essa expansão foi uma resposta a necessidade de mão de obra qualificada no processo de industrialização do Brasil.

Nesta época, os termos eficácia e eficiência eram os lemas do processo de industrialização. Estes acabaram por nortear o perfil de profissional para os setores da economia implicados neste processo, bem como as teorizações que buscavam modernizar a educação.

Neste sentido, as primeiras elaborações sobre administração educacional buscavam tornar as instituições escolares mais eficazes e eficientes. Por isso, se inspiraram no modelo de ciência consolidada, e aceito como padrão, na época, isto é, as Ciências Naturais. Com base neste modelo as primeiras teorizações apresentam forte fundamentação teórica no campo da administração empresarial clássica, o que faz com que a administração educacional se torne um ramo de aplicação desta, pois entendiam que tais teorias eram universais, isto é, aplicáveis a qualquer campo de atuação.

As teorias clássicas que se fundamentam, principalmente, nas idéias do norte-americano Frederick Winslow Taylor (1856-1915), cuja ênfase do processo administrativo está nas tarefas de produção, e nas idéias do francês Henry Fayol, cuja ênfase do processo administrativo está na estrutura de produção.

As idéias de Taylor foram um dos marcos do capitalismo. Tais idéias foram apresentadas, em 1911, em um tratado que descreve procedimentos para aumentar, radicalmente, a produtividade do trabalho, mediante decomposição em cada fase de produção de um produto, em suas etapas de trabalho mais simples. As idéias de Taylor remetem a realização de um trabalho fragmentado, que segue padrões rigorosos de controle do tempo de realização de cada fase de produção, bem como dos movimentos para sua realização. (ARAUJO; CASTRO, 2011, p.84).

As idéias de Taylor foram, posteriormente, aplicadas na linha de montagem de Henry Ford (daí a origem fordismo/taylorismo), que inaugura a produção de bens materiais em massa, isto é, a produção de produtos com características idênticas para consumo em massa.

Até os anos de 1980, os trabalhos teóricos destes autores foram considerados os mais importantes da área. No entanto, a partir do período de reabertura política e da crise do modelo fordista/taylorista de produção de bens materiais, inicia-se uma nova fase de produções teóricas, tanto no campo da administração empresarial, como no campo da administração educacional, tais

produções fundamentavam-se em teorias sociológicas, principalmente as com enfoque em idéias marxistas e de democracia.

A literatura a partir desta época faz duras críticas aos trabalhos destes autores. O próprio Anísio Teixeira, em seus últimos escritos, apresenta idéias que rejeitam a aplicação das idéias da administração clássica na educação.

As críticas a administração escolar, até então realizada, apontam para urgência de práticas em existam espaços, momentos e mecanismos para operacionalizar e promover mais participação dos atores implicados no processo educativo, nas etapas de decisão de aspectos administrativos.

Na agenda de tal administração estaria a redefinição dos objetivos/finalidades educacionais, bem como as formas de organização do sistema educativo para alcance dos mesmos.

Entre os críticos da administração escolar clássica citamos Benno Sander, Miguel Arroyo, Vitor Paro entre outros.

Estes críticos salientam a necessidade do campo até então conhecido como administração da educação criar suas próprias teorias, e dessa forma se desvincular das teorias clássicas de Taylor e Fayol.

Nessa perspectiva, o termo gestão é a opção para realizar esta desvinculação, pois “implica um novo entendimento da condução dos destinos das organizações”, o qual considera, em primeiro lugar, “o todo em relação as suas partes” e, depois, a relação destas entre si, a fim do conjunto ser mais efetivo. (LÜCK, 2006, p.34)

De acordo com esta autora,

[...] quando se fala sobre gestão educacional, faz-se referência à gestão do macro, a partir dos órgãos superiores dos sistemas de ensino, e em âmbito micro, a partir das escolas. A expressão gestão educacional abrange a gestão dos sistemas de ensino e a gestão escolar. (LÜCK, 2006, p.25)

Como podemos perceber no capítulo anterior, as orientações internacionais referentes à educação, apontam uma clara preocupação com os processos de organização, orientação e desenvolvimento dos processos implicados na mesma. Por isso, cada vez mais as PPE estão focadas em tornar os processos que compõem a gestão educacional melhor ‘aparelhados’, isto é, com instrumentos que permitam realizar uma agenda estratégica para a educação.

Adotar esta concepção mais ampla de gestão educacional implica ampliar, também, a concepção de educação, entendendo-a como prática social, por conseguinte, constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas, a partir de embates e processos em disputa que traduzem distintas concepções de homem, mundo e sociedade. Em outras palavras,

[...] a educação é entendida como processo amplo de socialização da cultura, historicamente produzida pelo homem, e a escola, como lócus privilegiado de produção e apropriação do saber, cujas políticas, gestão e processos se organizam, coletivamente ou não, em prol dos objetivos de formação. (DOURADO, 2007)

Nesse sentido, os processos de gestão abrangem o envolvimento e o comprometimento de diferentes atores, incluindo gestores e professores vinculados aos diferentes sistemas de ensino.

Ao considerarmos esta concepção de educação, a gestão educacional passa a ter natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação de métodos, técnicas e princípios da já referida administração empresarial clássica, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados.

2.2. Relações entre Políticas Públicas em Educação e Gestão Educacional

A discussão sobre as possíveis relações entre as PPE e a gestão educacional, tem sido objeto de diversos estudos e pesquisas no cenário nacional e internacional. Trata-se de uma temática com várias perspectivas, concepções e cenários complexos em disputa.

Nesse sentido, ressaltamos a necessidade de destacar que as PPE são influenciadas por marcos regulatórios distintos. Tais marcos são fruto de orientações, de compromissos e de perspectivas apresentadas, firmadas e traçadas em escala nacional e mundial, cuja origem, em geral, está ligada a atuação de agências e/ou organismos multilaterais.

Além disso,

[...] é fundamental não perder de vista que o processo educativo é mediado pelo contexto sociocultural, pelas condições em que se efetiva o ensino-aprendizagem, pelos aspectos organizacionais e, conseqüentemente, pela dinâmica com que se constrói o projeto político-pedagógico e se materializam os processos de organização e gestão da educação básica. (DOURADO, 2007)

Portanto,

[...] a articulação e a rediscussão de diferentes ações e programas, direcionados à gestão educacional, devem ter por norte uma concepção ampla de gestão que considere a centralidade das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos das escolas, bem como a implementação de processos de participação e decisão nessas instâncias, balizados pelo resgate do direito social à educação e à escola, pela implementação da autonomia nesses espaços sociais e, ainda, pela efetiva articulação com os projetos de gestão do MEC, das secretarias, com os projetos político-pedagógicos das escolas e com o amplo envolvimento da sociedade civil organizada. (DOURADO, 2007)

Esta ampliação no conceito de gestão se fundamenta na defesa de mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento escolar.

Esses princípios, de modo geral, têm estado presente na formulação das PPE, contudo, a operacionalização dos mesmos nessas PPE não tem sido garantida.

Entre as possíveis explicações para este fato estão a influencia de idéias originárias do modelo de produção flexível, que substituiu, na economia capitalista, o modelo forista/taylorista. Tal modelo se insere diante da necessidade de um mercado formado por consumidores que desejam diversos produtos, que sejam únicos, personalizados e cada vez mais modernos.

Para atender a tal demanda, a produção precisa ser flexível. Isto é, com máquinas que executam tarefas genéricas, para diferentes finalidades; com unidades de produção menores; com operadores polivalentes, altamente qualificados para operar máquinas de alta tecnologia.

Nesse sistema de produção flexível a idéia de qualidade do trabalho é dada pela satisfação do cliente, que se traduz em compra de diferentes produtos de uma mesma empresa. De acordo com Araújo e Castro (2011),

[...] é necessário haver um comprometimento com um consumidor cada vez mais exigente, que não demonstra interesse em adquirir um veículo de o mesmo modelo, da mesma cor que o do seu vizinho. (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p.86)

Nesse sentido, o satisfação dos interesses individuais dá o tom dos rumos da sociedade, principalmente quando a última é marcada pela competição.

Atender a satisfação do cliente, aparentemente, parece ser algo normal, principalmente, quando a competição e a busca pelos valores são individuais. Nesse sentido, esse fenômeno se apresenta como natural, desconsiderando que a sociedade, que vivemos, é uma sociedade de classes com interesses antagônicos. A satisfação das pessoas é construída socialmente e, no contexto atual, sofre influências da comunicação ideológica, fruto das idéias neoliberais que estimulam a competição, a

individualidade e o egoísmo entre as pessoas. (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p.86)

A diferença de interesses individuais salientadas é um dos entraves da utilização dos princípios democráticos da gestão, isso e a falta de representatividade preparada adequadamente para defender os interesses das várias classes sociais.

Além disso, na busca da satisfação da clientela, isto é, ao evitar a insatisfação da prestação de serviços, o Estado, buscando dessa forma sua legitimação, repassa a responsabilidade dos serviços a terceiros, descentralizando seus processos, contudo, regulando os resultados.

Na gestão educacional, a descentralização exime o Estado da responsabilidade pelos resultados educacionais, ficando esta a cargo dos agentes locais, no caso os professores. Esta gestão é marcada, nas PPE pela distribuição de tarefas, pela delegação de poder (empowerment) aos níveis inferiores, na escala organizacional, e pelas ações de responsabilização (accountability).

A primeira vista estas orientações das PPE para a gestão são bastante positivas, contudo como bem lembram Araújo e Castro (2011),

A transferência de algumas responsabilidades não se fez acompanhar de uma destinação de recursos suficientes e de apoio técnico administrativo e pedagógico que permita criar escolas autônomas e efetivas. (ARAÚJO; CASTRO, 2011, p.92)

De acordo com Cabral Neto e Castro (2007), termos como autonomia, participação e descentralização ganham novos significados no modelo de gestão flexível que orienta as PPE. Assim,

a autonomia (...), passa a ser entendida como consentimento para construir, na escola, uma cultura de organização de origem empresarial; a descentralização passa a ser caracterizada como desconcentração de responsabilidade e não redistribuição de poder, congruente com a "ordem espontânea" do mercado, respeitadora da liberdade individual e da garantia da eficiência; a participação, por fim, é encarada essencialmente como uma técnica de gestão e, portanto, um fator de coesão de consenso. Não há na instituição escolar, espaço para o conflito, para o debate e para o confronto de idéias. (CABRAL NETO; CASTRO, 2007, p. 43).

O modelo gerencial flexível aqui descrito exemplifica a relação existente entre gestão educacional e PPE, outros exemplos, podem ser citados, como a histórica divisão das responsabilidades sobre as etapas e níveis de ensino que deixa marcas de desigualdade de oportunidades e disparidade entre formações em todo território nacional.

Notas

- ¹ Para elaborar a parte inicial desta seção utilizamos como referência principal a Monografia de Especialização de Neila Pedrotti Drabach.

3. PROBLEMA E QUESTÕES DE PESQUISA

Com base no objetivo exposto na introdução apresentamos a seguir o problema e as questões que nortearam o desenvolvimento desta pesquisa.

3.1. Problema de Pesquisa

- Quais os possíveis condicionantes para a utilização do Plano de Ações Articuladas como instrumento de operacionalização do regime de colaboração entre União e Municípios?

3.2. Questões de Pesquisa

- 1) Que prescrições podem ser identificadas, nos documentos orientadores do Plano de Ações Articuladas, para o trabalho dos gestores das redes escolares públicas municipais?
- 2) Que aspectos principais caracterizam os Planos de Ações Articuladas dos municípios pertencentes à microrregião Santa Maria, RS, Brasil?
- 3) Que relações podem ser estabelecidas entre as prescrições para o trabalho dos gestores das redes escolares públicas municipais, presentes nos documentos orientadores do Plano de Ações Articuladas, e os Planos de Trabalho elaborados para o PAR pelos municípios da microrregião Santa Maria (RS, Brasil)?
- 4) Que aspectos do processo de participação dos municípios da microrregião Santa Maria (RS, Brasil) no PAR caracterizam as ações de cooperação entre Governo Federal e Municípios?

4. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Neste capítulo, apresentamos uma descrição dos procedimentos realizados para desenvolver essa pesquisa. Estes procedimentos incluem: definição das fontes de informação, dos instrumentos para coleta de informações, a própria coleta em si e a análise das informações. Contudo, antes de iniciarmos essa descrição dos referidos procedimentos, é necessário realizar algumas observações sobre o contexto de pesquisa.

4.1. Contexto de Pesquisa

Esta pesquisa foi realizada na Universidade Federal de Santa Maria, no âmbito das atividades do Curso de Especialização em Gestão Educacional. A UFSM está localizada na cidade de Santa Maria, no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Por este motivo, nossa pesquisa centra-se no contexto geográfico desta cidade.

Assim, utilizamos como primeiro referencial para definição do foco da pesquisa a divisão elaborada pelo IBGE, do Rio Grande do Sul em mesorregiões¹ e em microrregiões², conforme apresentado na figura 01.

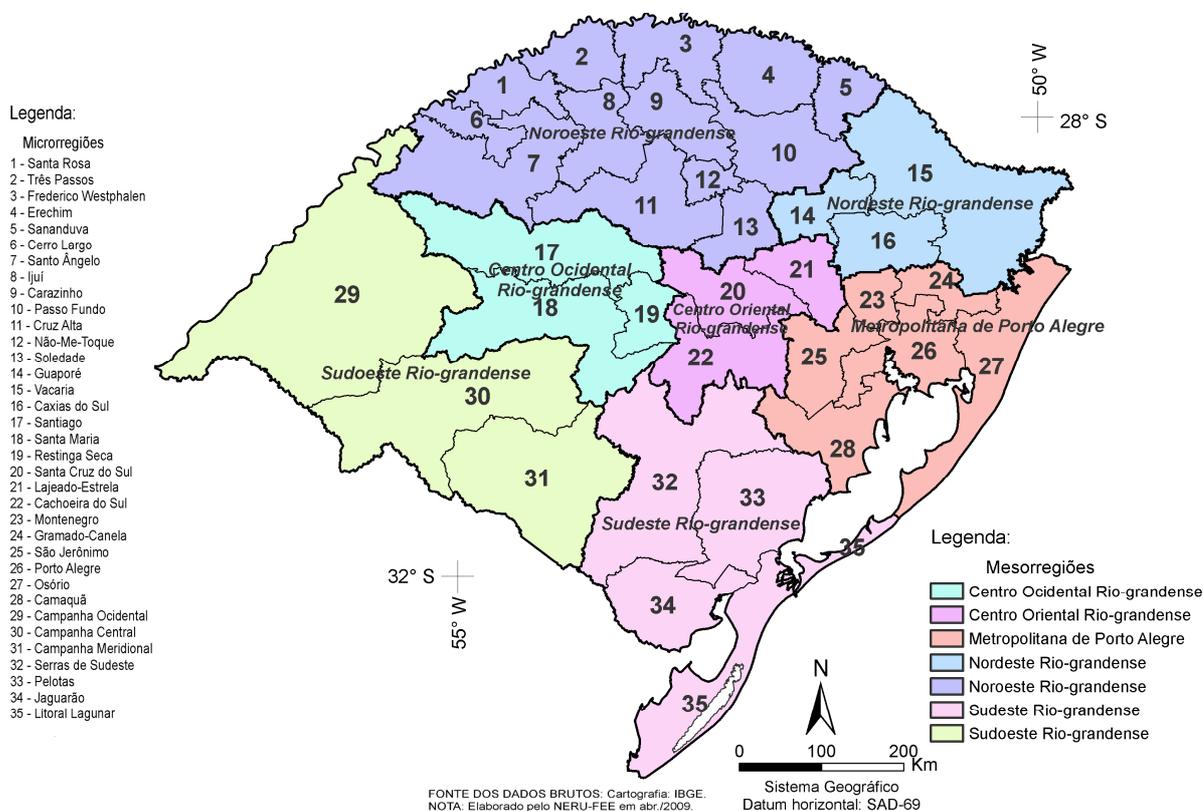


Figura 01 – Mapa das Mesorregiões e microrregiões do estado do Rio Grande do Sul

A análise de PAR foi focada em alguns municípios pertencentes à Mesorregião Centro Ocidental Rio-Grandense, mais especificamente, em municípios localizados na microrregião Santa Maria, a qual é composta pelos seguintes municípios:

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 01 - Vila Nova do Sul | 08 - São Pedro do Sul |
| 02 - São Sepé | 09 - São Martinho da Serra |
| 03 - Santa Maria | 10 - Mata |
| 04 - Itaara | 11 - Toropi |
| 05 - Dilermando de Aguiar | 12 - Jaguari |
| 06 - Cacequi | 13 - Nova Esperança do Sul |
| 07 - São Vicente do Sul | |

Na figura 02 apresentamos a localização desta microrregião no RS e na figura 03 apresentamos a localização dos municípios acima referidos na microrregião Santa Maria. Destes 13 municípios, dois, Toropi e São Martinho da Serra não participam do PAR.

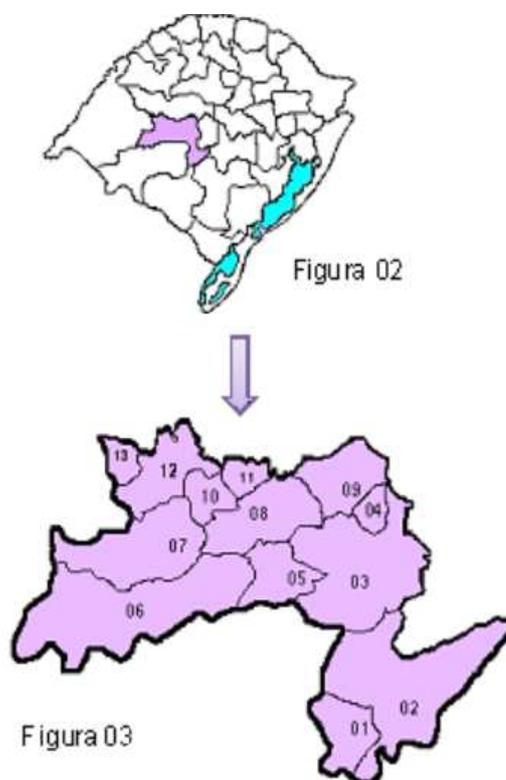


Figura 02 – Localização da microrregião Santa Maria no Rio Grande do Sul, Brasil

Figura 03 – Mapa microrregião Santa Maria, RS, Brasil.

Características dos municípios da microrregião Santa Maria

O quadro 01 apresenta os dados populacionais observados no Censo realizado pelo IBGE em 2010, para esses municípios e a descrição da evolução populacional em relação a 2000 para os mesmos.

Quadro 01 – Dados Populacionais dos Municípios da Microrregião Santa Maria

Nº	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2010	EVOLUÇÃO EM RELAÇÃO 2000
1.	Vila Nova do Sul	4.221	O crescimento é pouco expressivo, menos de 0,1% (50 habitantes)
2.	São Sepé	23.704	Decréscimo pouco expressivo, menos de 0,1% (900 habitantes)
3.	Santa Maria	259.004	Crescimento de aproximadamente 0,1%
4.	Itaara	4.994	Crescimento de aproximadamente 0,1%
5.	Dilermando de Aguiar	3.056	Decréscimo de aproximadamente 4,5%
6.	Cacequi	33.639	Decréscimo de aproximadamente 3%
7.	São Vicente do Sul	8.429	O crescimento é pouco expressivo, menos de 0,1% (93 habitantes)
8.	São Pedro do Sul	16.358	Decréscimo pouco expressivo, menos de 0,1% (631 habitantes)
9.	São Martinho da Serra	3.201	Decréscimo pouco expressivo, menos de 0,1% (45 habitantes)
10.	Mata	5.111	Decréscimo de aproximadamente 0,1%
11.	Toropi	2.952	Decréscimo de aproximadamente 0,1%
12.	Jaguari	3.196	Decréscimo de aproximadamente 0,1%
13.	Nova Esperança do Sul	4.668	Crescimento de aproximadamente 0,2%

No quadro acima, percebe-se que a maior parte (08/13) desses municípios apresentou decréscimo populacional nos últimos 10 anos. Os casos mais expressivos são os municípios de Dilermando de Aguiar e Cacequi, com taxas de decréscimo de 4,5% e 3%, respectivamente. E que os casos nos quais se observou crescimento populacional chega ao máximo a 0,2% (caso de Nova Esperança do Sul), o que em relação ao estado do Rio Grande do Sul, a região Sul e o Brasil não é alto, já que a taxa de crescimento, nestes âmbitos, não chega a 0,1%.

O quadro 02 apresenta algumas informações que permitem caracterizar social e economicamente os municípios.

Quadro 02 – Dados Econômicos e Sociais dos Municípios da Microrregião Santa Maria

Nº	MUNICÍPIO	PIB	IDH	IDI	TAXA DE ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO COM	
					10 a 15 anos	15 anos ou mais
1.	Vila Nova do Sul	43.792,00	0,74	0,63	0,40	13,50
2.	São Sepé	270.700,00	0,78	0,75	2,00	10,10
3.	Santa Maria	2.929.903,00	0,85	0,75	1,40	5,00
4.	Itaara	39.538,00	0,80	0,78	1,80	9,80
5.	Dilermando de Aguiar	38.629,00	0,78	0,61	2,50	16,40
6.	Cacequi	143.660,00	0,75	0,63	2,60	11,00
7.	São Vicente do Sul	84.258,00	0,81	0,66	2,20	9,70
8.	São Pedro do Sul	152.017,00	0,77	0,71	1,40	7,90
9.	São Martinho da Serra	59.839,00	0,77	0,64	1,90	13,70
10.	Mata	44.196,00	0,75	0,66	2,90	9,50
11.	Toropi	26.567,00	0,73	0,71	1,50	9,40
12.	Jaguari	117.306,00	0,80	0,72	0,60	8,10
13.	Nova Esperança do Sul	70.110,00	0,80	0,78	2,40	8,60

Fonte dos dados do quadro:

PIB: IBGE - 2007, a preços correntes (1 000 R\$); IDH: NUD - 2000; IDI: UNICEF - 2004; Taxas de Analfabetismo: IBGE - Censo demográfico de 2000

Como se pode perceber o município de Santa Maria é o de maior PIB, isto se deve, principalmente por neste estar localizada a UFSM, que tem um orçamento maior que o da própria prefeitura deste município. Outra característica que precisa ser destacada é que a maioria destes municípios possui, quase que exclusivamente, uma economia baseada na agropecuária, o que de certa forma explica a elevada taxa de analfabetismo após os 15 anos, pois a partir desta idade os habitantes da zona rural passam a se dedicar ao trabalho neste setor, principalmente pelo número reduzido de instituições escolares na zona rural, o que não permite prosseguimento dos estudos.

Com relação aos IDEB, os gráficos a seguir, apresentam as projeções de IDEB para esses municípios até o ano de 2021.

No gráfico 02, é possível perceber que, de acordo com as projeções elaboradas pelo MEC, referente ao IDEB da etapa final dos anos iniciais do Ensino Fundamental, parte dos municípios da microrregião Santa Maria (05) alcançariam um índice maior que 6,0 somente em 2019, outra parte (02) somente em 2021 e o restante (05) não alcançariam a meta estabelecida para o Brasil em 2021.

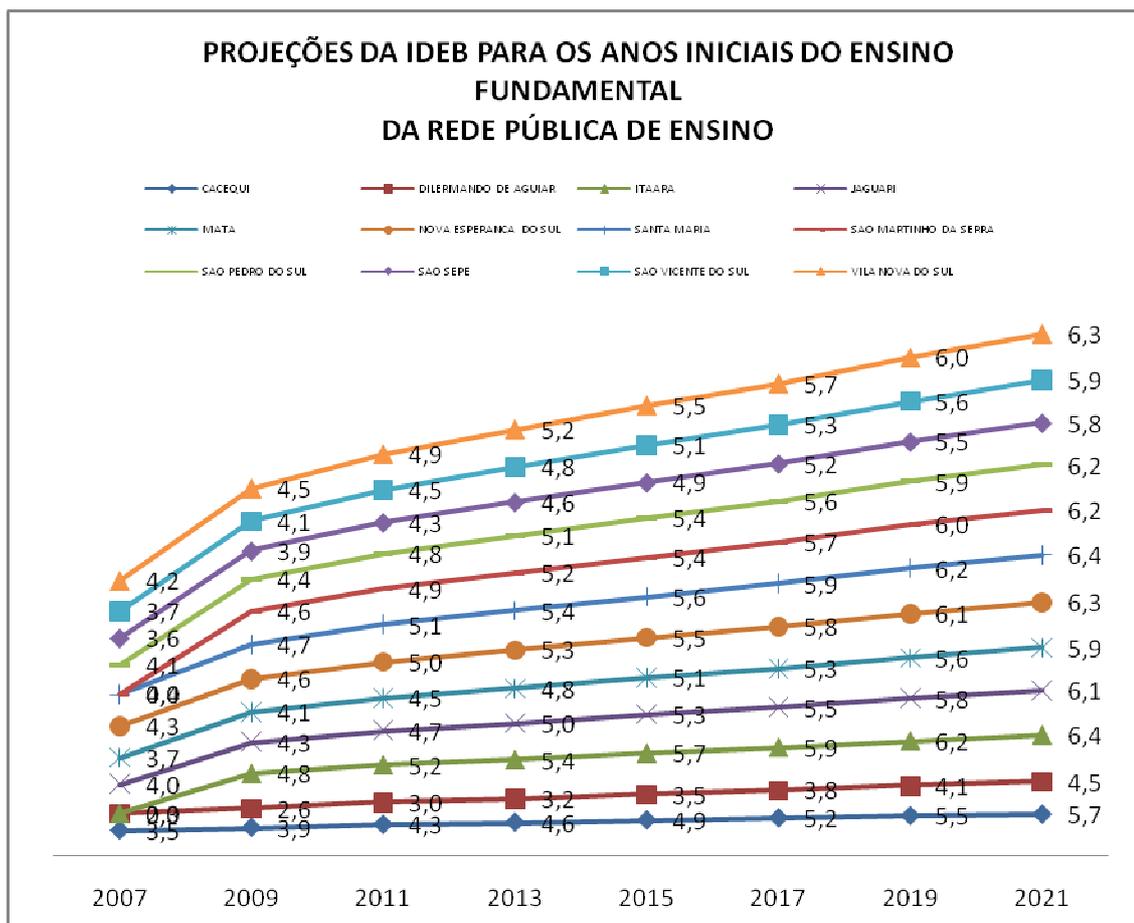


Gráfico 02 – Projeções de IDEB, para a etapa final dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, nas redes públicas dos municípios da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.

No gráfico 03, percebe-se que, de acordo com as projeções elaboradas pelo MEC, referente ao IDEB da etapa final dos anos finais do Ensino Fundamental, somente o município de Toropi alcançariam um índice maior que 6,0 até 2021.

Destes dados é importante destacar que o município de Toropi não participou dos editais do PAR em 2007 e que todos os municípios que participaram se comprometeram em melhorar seus IDEB até 2011, de modo a alcançar o índice 6,0. Como se pode perceber algo que nem nas projeções do MEC é possível tão cedo.

Nos gráficos 04 e 05, é possível comparar o desempenho desses municípios nos dois IDEB publicados, 2007 e 2009.

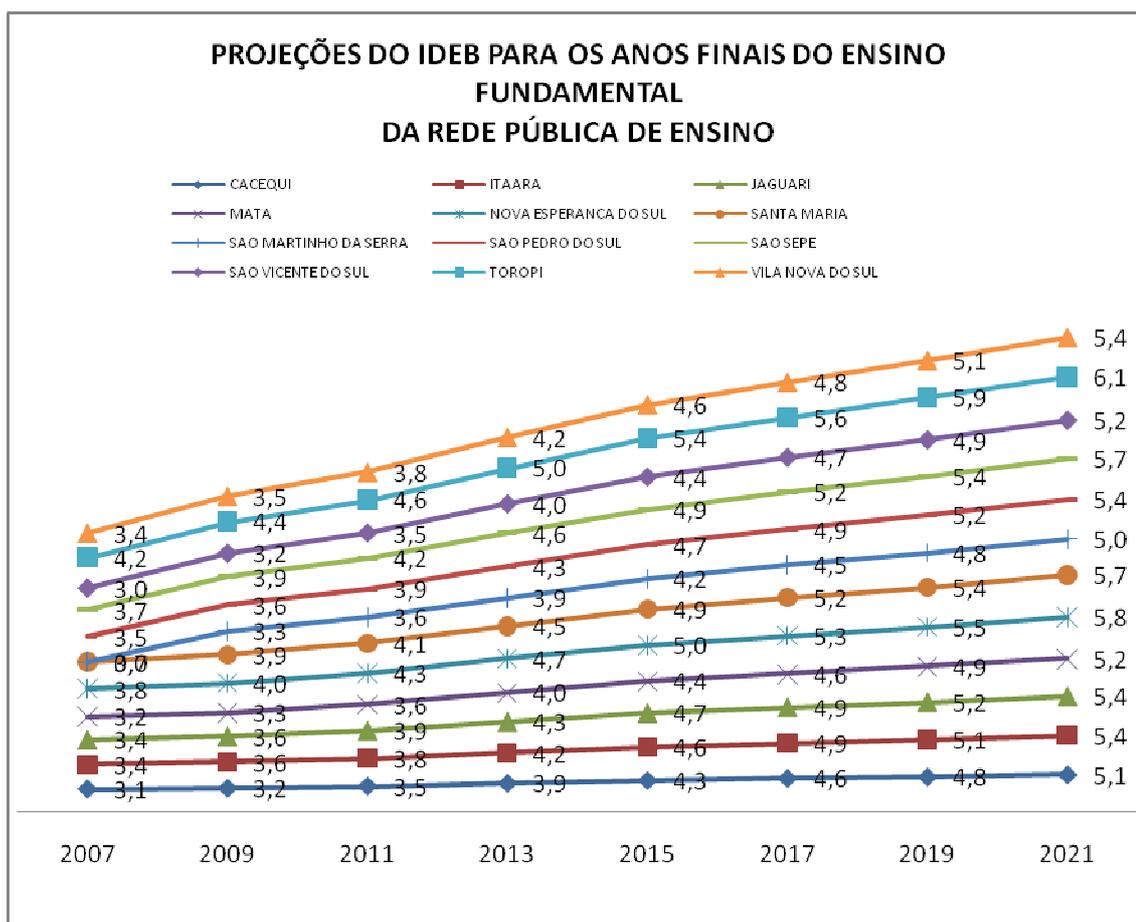


Gráfico 03 – Projeções de IDEB, para a etapa final dos Anos Finais do Ensino Fundamental, nas redes públicas dos municípios da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.

O MEC, na nota técnica nº 2 do IDEB, ao descrever situações semelhantes a apresentada pela maior parte dos municípios da microrregião Santa Maria, isto é, IDEB iniciais relativamente baixos que fazem com que a projeção até o ano de 2021 fique abaixo de 6,0, ressalta que para esses municípios trabalharam com metas intermediárias. Essas metas intermediárias, isto é, de curto prazo que contribuam para que o Brasil atinja a meta de 2021, essas incluem ações focalizadas.

Nesta nota é ressaltado que em alguns municípios o IDEB, possui um valor inicial baixo (observado em 2005) que resulta de uma taxa de aprovação muito baixa. Entre as causas para estes valores de taxas de aprovação estão possíveis falhas na PPE da rede ou até relacionados a problemas no fornecimento dos dados de aprovação (estes dados são coletados no Censo Educacional). Neste caso, as metas estipuladas para tais municípios, ao longo do tempo não serão realistas, e provavelmente serão facilmente atingidas somente com a correção dos erros.

Estas projeções, estabelecidas pelo MEC e baseadas em expectativas internacionais, se tornam importantes na medida em que, são o compromisso assumido pelos municípios ao aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Com relação ao gráfico 04, referente a etapa final dos anos iniciais do Ensino Fundamental, é possível perceber que:

- todos os municípios tiveram valores observados 2009 melhores que em 2007.
- as projeções realizadas e os valores observados o município de Santa Maria foi o único a apresentar um índice menor que o projetado em 2009.
- o maior IDEB observado é o da cidade de Nova Esperança do Sul (5,2) em 2009, valor ainda muito longe do almejado 6,0.

Com relação ao gráfico 05, referente a etapa final dos anos finais do Ensino Fundamental, é possível perceber que:

- os IDEB observados em 2009 são menores que o observado em 2007 em 3 município (Cacequi, Nova Esperança do Sul e Mata), em dois municípios os IDEB observados em 2009 e 2007 tem valores iguais e no restante tiveram valores observados 2009 melhores que em 2007.
- as projeções realizadas foram maiores que os valores observados em dois municípios, sendo que no município de São Sepé os dois IDEB observados foram menores que as projeções.
- o maior IDEB observado é o da cidade de Toropi (4,4).

É importante ressaltar que o IDEB é um indicador que sintetiza dois índices o desempenho dos estudantes em avaliações do SAEB e a taxa de aprovação. Para sua melhoria é necessário que esses dois índices melhorem. Nesse sentido, pode-se questionar a possibilidade de os índices melhorarem pelo simples fato de as escolas deixarem de reprovar seus alunos. A questão é que o IDEB é um indicador pouco confiável da qualidade da educação, pois não utiliza outros aspectos em sua medição, além do desempenho escolar. Portanto, não deveria ser a única meta orientadora de PPE como o PAR.

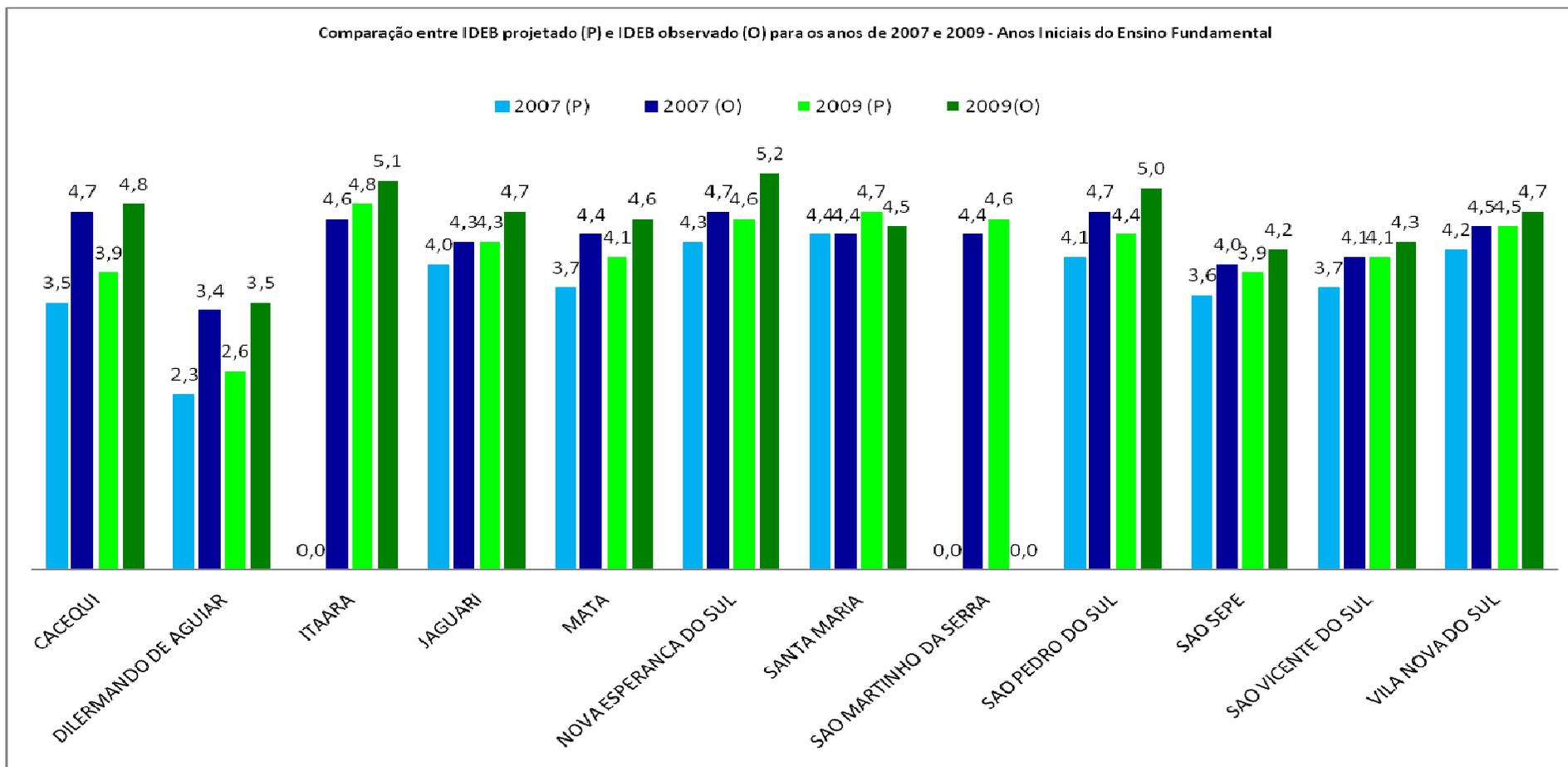


Gráfico 04 – Comparação entre IDEB projetado (P) e IDEB observado (O) para os anos de 2007 e 2009, para a etapa final dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, nas redes públicas dos municípios da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.

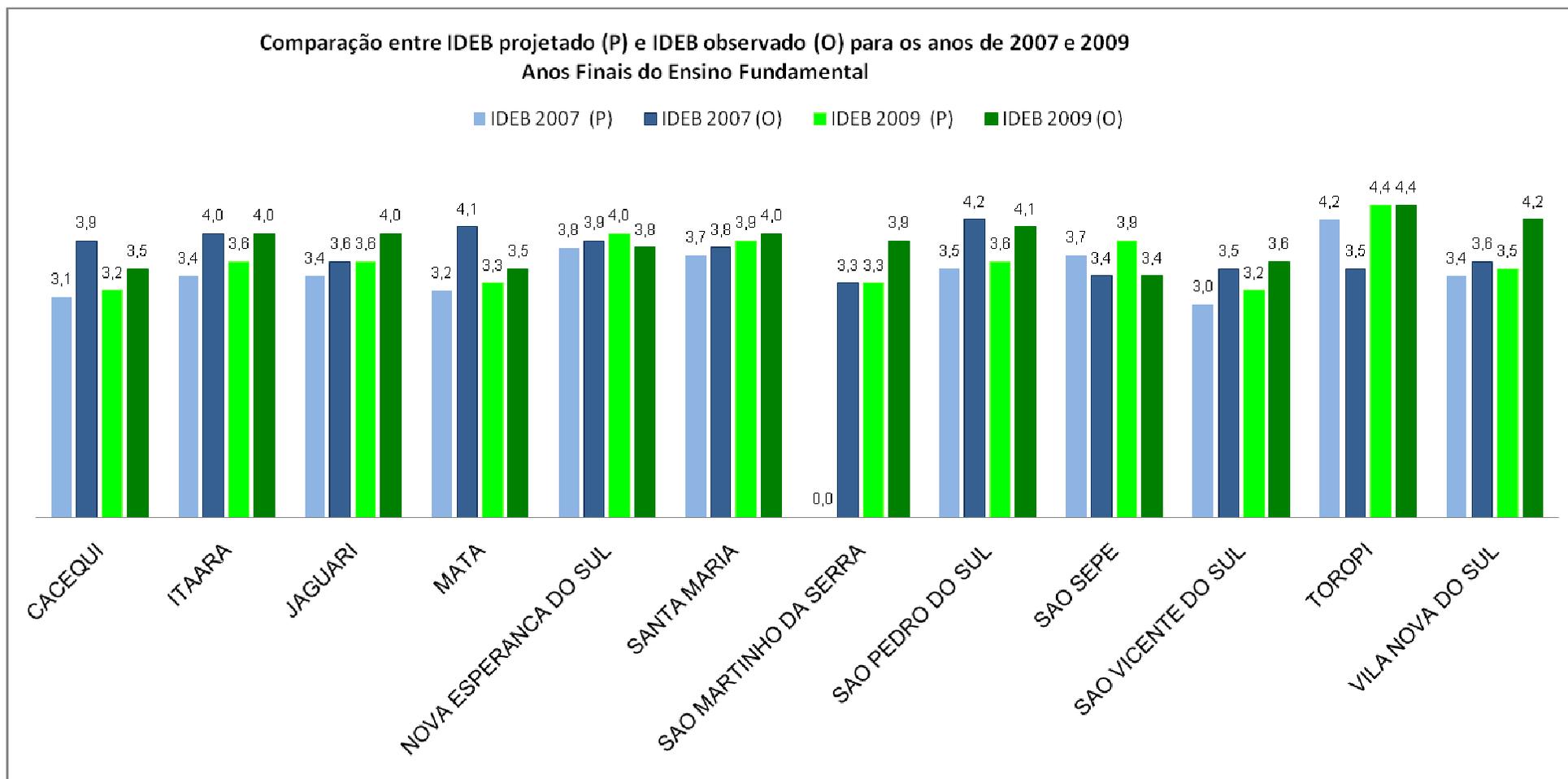


Gráfico 05 – Comparação entre IDEB projetado (P) e IDEB observado (O) para os anos de 2007 e 2009, para a etapa final dos Anos Finais do Ensino Fundamental, nas redes públicas dos municípios da microrregião Santa Maria, RS, Brasil.

4.2. Fontes de Informação utilizadas

Nesta pesquisa, utilizaremos tanto dados qualitativos, isto é, descrições de atributos a respeito de um objeto, sujeito ou fenômenos, como dados quantitativos, valores numéricos atribuídos a determinadas variáveis.

As fontes de informação utilizadas foram do tipo documentos, a saber:

- ❖ Documentos orientadores da elaboração do Plano de Ações Articuladas pelos Municípios:
 - Plano de Desenvolvimento da Educação: Modelo para elaboração de Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios. (BRASIL, 2008a).
 - Plano de Desenvolvimento da Educação: Compromisso Todos pela Educação: Instrumento de Campo para elaboração de Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios. (BRASIL, 2008b).
 - Plano de Desenvolvimento da Educação: Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios. (BRASIL, 2009a).
 - Plano de Desenvolvimento da Educação: Guia prático de ações. (BRASIL, 2009b).
 - Resolução CD/FNDE N°047. (BRASIL, 2007)
- ❖ Documentos referentes à participação dos municípios da microrregião de Santa Maria no PAR:
 - Síntese por indicador: apresenta o resultado detalhado do diagnóstico;
 - Síntese da dimensão: apresenta resultado quantitativo para cada uma das quatro dimensões;
 - Síntese do PAR: apresenta o detalhamento das ações e subações selecionadas por cada estado ou município;
 - Termo de Cooperação: apresenta a relação de ações e subações que contaram com apoio técnico do MEC;
 - Liberação de Recursos: apresenta a relação de ações que geraram o convênio, ou seja, a liberação de recursos financeiros.

Os documentos acima referidos foram encontrados no site do MEC e no site do FNDE, nas páginas destinadas ao PAR nesses dois sites.

Como já mencionado dos treze (13) municípios localizados na microrregião Santa Maria, dois (02), Toropi e São Martinho da Serra, não possuíam PAR, ficando nossa análise centrada no restante dos municípios dessa região, ou seja, onze (11) municípios.

4.3. Instrumentos e técnicas para coleta de informações

A coleta de informações foi realizada no site do MEC, mais especificamente, na página destinada ao PAR no site do ministério.

Como já mencionado dois municípios, Toropi e São Martinho da Serra não possuíam PAR, ficando nossa análise centrada em 11 municípios.

Para coleta de informações junto às fontes apresentadas utilizamos dois roteiros para coleta e análise textual de documentos.

O primeiro roteiro era destinado à coleta de informações nos documentos orientadores da elaboração do Plano de Ações Articulados pelos municípios. Este roteiro está organizado em quatro blocos de itens, a saber:

- Prescrições para o trabalho dos gestores das redes escolares públicas municipais, no âmbito dos processos de gestão/administração das redes municipais;
- Prescrições para o trabalho dos gestores das redes escolares públicas municipais, no âmbito dos processos formativos de professores e de demais profissionais das redes escolares;
- Prescrições para o trabalho dos gestores das redes escolares públicas municipais no âmbito das práticas pedagógicas e de avaliação realizadas nas redes escolares;
- Prescrições para o trabalho dos gestores das redes escolares públicas municipais no âmbito da organização da infraestrutura física e dos recursos pedagógicos

O segundo roteiro era destinado à coleta de informações nos documentos que compõem os Planos de Ações Articulados elaborados pelos municípios. Este roteiro está organizado em dois blocos de itens, a saber:

- Situações educacionais dos municípios
 - Indicadores que geram ações para Gestão Educacional;
 - Indicadores que geram ações para Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;
 - Indicadores que geram ações para Práticas Pedagógicas e Avaliação;
 - Indicadores que geram ações para Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.
- Ações propostas nos PAR
 - ações que contarão com a assistência técnica do MEC:
 - Gestão Educacional;
 - Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;
 - Práticas Pedagógicas e Avaliação;
 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.
 - ações que contarão com a assistência financeira do MEC:
 - Gestão Educacional;
 - Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;
 - Práticas Pedagógicas e Avaliação;
 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.
 - ações que serão executadas diretamente pelo município:
 - Gestão Educacional;
 - Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;
 - Práticas Pedagógicas e Avaliação;
 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.
 - ações que contarão com outras formas de apoio (parceiros)
 - Gestão Educacional;
 - Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;
 - Práticas Pedagógicas e Avaliação;
 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Como já anunciado na nomenclatura utilizada para identificar nossos roteiros realizamos análise textual dessas informações.

Este tipo de análise destina-se a “produções lingüísticas, referentes a determinado fenômeno e originadas em um determinado tempo e contexto”. Essas produções expressam discursos sobre diversos e diferentes fenômenos, os quais podem ser lidos, descritos e interpretados. Este movimento possibilita a construção de uma multiplicidade de sentidos. “Os documentos textuais da análise constituem significantes a partir dos quais são construídos significados relativos aos fenômenos investigados”. No entanto, é preciso ressaltar que os textos não devem ser entendidos apenas como produções escritas, mas de forma mais ampla, a definição abrange imagens e outras expressões lingüísticas. (MORAES, GALIAZZI, 2007, p.16)

Embora não nos filiemos a nenhuma técnica de análise textual em especial utilizamos por base os procedimentos gerais da Análise de Conteúdo, a saber: pré-análise; exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Apresentamos a seguir o quadro-síntese da relação de fontes de informação e instrumentos de pesquisa utilizados para responder as questões de pesquisa.

Quadro 03 – Quadro-síntese de fontes e dos instrumentos utilizados para responder as questões de pesquisa

N°	QUESTÕES DE PESQUISA	FONTES/INSTRUMENTOS	
		DOCUMENTOS	
		Orientações para elaboração do PAR (BRASIL, 2007; BRASIL, 2008a; BRASIL, 2008b; BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b)	PAR dos municípios (Sínteses por indicador, por dimensão e do PAR; Termo de Cooperação; Lista liberação de recursos)
		Roteiro para análise textual 01	Roteiro para análise textual 02
1.	Que prescrições podem ser identificadas, nos documentos orientadores do Plano de Ações Articuladas, para as ações de gestão educacional das redes escolares públicas municipais?	X	-----
2.	Que aspectos principais caracterizam os Planos de Ações Articuladas dos municípios pertencentes à microrregião Santa Maria, RS, Brasil?	-----	X
3.	Que relações podem ser estabelecidas entre as prescrições para a gestão educacional das redes escolares públicas municipais, presentes nos documentos orientadores do Plano de Ações Articuladas, e os Planos de Trabalho elaborados para o PAR pelos municípios da microrregião Santa Maria (RS, Brasil)?	X	X
4.	Que aspectos do processo de participação dos municípios da microrregião Santa Maria (RS, Brasil) no PAR caracterizam as ações de cooperação entre Governo Federal e Municípios?	-----	X

Notas

- ¹ Entendidas como áreas individualizadas, em uma unidade da Federação, que apresenta formas de organização do espaço definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante; o quadro natural, como condicionante, e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial. Essas três dimensões deverão possibilitar que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional. Essa identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou.
- ² É parte das mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço. Essas especificidades referem-se à estrutura de produção, agropecuária, industrial, extrativismo mineral ou pesca. A organização do espaço microrregional é também identificada pela vida de relações em nível local, isto é, pela interação entre as áreas de produção e locais de beneficiamento e pela distribuição de bens e serviços de consumo freqüente. Assim, a estrutura da produção para identificação das microrregiões é considerada em sentido totalizante, envolvendo a produção propriamente dita, distribuição, troca e consumo, incluindo atividades urbanas e rurais.

5. CONSTATAÇÕES E RESULTADOS DA PESQUISA

As constatações e resultados remetem a respostas as questões de pesquisa. Nesse sentido, organizamos este capítulo a partir destas.

— Primeira Questão:

Que prescrições podem ser identificadas, nos documentos orientadores do Plano de Ações Articuladas, para o trabalho dos gestores das redes escolares públicas municipais?

Com base na escala de valores para os indicadores do PAR é possível traçarmos o perfil de gestão prescrito as redes de ensino nos documentos do PAR. Estas prescrições foram caracterizadas para cada uma das dimensões.

Com relação a dimensão estão Educacional, o eixo articulador é de gestão democrática.

Este tipo de gestão educacional passa pela existência de alguns órgãos representativos que pode ser, em alguns casos, somente consultivos e em outros deliberativos. Estes órgãos são *Conselhos Escolares*, *Conselho Municipal de Educação*, *Conselho de Alimentação Escolar*

Além disso, alguns mecanismos, para garantir, ao mesmo tempo a participação, como para regular e registrar as deliberações tiradas nos coletivos, são prescritos: *Projeto Pedagógico* para as escolas, elaborado com a participação dos professores e dos Conselhos Escolares, com assistência técnica e orientação da Secretaria Municipal de Educação que considere as especificidades de cada escola; a existência de *Critérios* claros para *escolha da Direção Escolar* que considerem a experiência educacional, mérito e desempenho, e que sejam conhecidos por todos e publicados na forma de Lei, Decreto, Portaria ou Resolução; a existência, acompanhamento e avaliação de *Plano Municipal de Educação*. a existência de *Plano de Carreira para o magistério*, com regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço, assim como a previsão da composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade; a existência de *estágio probatório para efetivar professores* e outros profissionais da educação, com regras claras e definidas de conhecimento e

compreensão de todos; a existência de *Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar*;

Outras ações destinadas a garantir direitos primários, relativos a Educação devem estar presentes numa gestão democrática, a saber: o desenvolvimento de *ações que visem, para a Educação Básica, a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem*, bem como que a *equidade nas condições de acesso e de permanência e de conclusão na idade adequada* estejam asseguradas; a implantação e organização do *ensino fundamental de 09 anos*; a existência de atividades no contra-turno em todas as escola; a divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC, que devem ser são analisados e discutidos com a comunidade escolar e, a partir desta análise, geradas estratégias para melhoria; a existência de parcerias externas (ONGs, Institutos, Fundações etc) para realização de atividades complementares, além da execução e/ou adoção de metodologias específicas; a existência de relação forte com a comunidade, conseguida, também, mediante a promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário; a manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar; o planejamento para que seja garantida a quantidade de professores necessária para cada escola; a realização de cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores, de forma a garantir a permanência destes nas escolas.

Com relação à gestão financeira, esta deve garantir: o cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação; a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do FUNDEB.

Na segunda dimensão, a de Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar, a rede de ensino deve direcionar suas atividades de modo a: qualificar os professores que atuam nas creches, atentando para a necessidade de todos possuírem habilitação adequada; qualificar os professores que atuam na pré-escola, atentando para a necessidade de todos possuírem habilitação adequada; qualificar os professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental, observando a necessidade de que possuam formação superior em curso de licenciatura; qualificar os professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental, observando a necessidade de que possuam formação superior em curso de licenciatura; realizar atividades de Formação Continuada de

Professores da Educação Básica para a Educação Infantil, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática no Ensino Fundamental, isto é, para preparar os professores para melhorar IDEB, mediante bom desempenho de seus alunos nas avaliações realizadas no âmbito do SAEB; realizar atividades de Formação Continuada de Professores da Educação Básica para atuação nas diferentes modalidades de ensino: educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas; realizar atividades de Formação para os Profissionais de Serviços e apoio Escolar.

Na dimensão de Práticas Pedagógicas e Avaliação, as características passam muito mais pela atuação dos agentes escolares do que pela atuação dos gestores municipais. Muitas dessas ações, cotidianamente, nem chegam ao conhecimento desse gestor.

As atividades prescritas características a esta dimensão são: a elaboração e organização das práticas pedagógicas, mediante a presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas e da realização de reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino; o estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar em, por exemplo: atividades culturais (como visitas a museus, cinema, teatro, exposições, entre outros), atividades de educação ambiental (como passeios ecológicos, visitas à estação de tratamento de água e esgoto, lixão, entre outros) e atividades de integração com a comunidade do entorno; avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

Na dimensão de infra-estrutura física e recursos pedagógicos são apresentadas características desejáveis com relação às estruturas necessárias para uma boa rede de ensino. Neste sentido, ela deve ser composta por: existência de bibliotecas adequadas à organização e ao armazenamento dos acervos e à realização de estudos individuais e em grupo; existência e funcionalidade de laboratórios de informática e de ciências, em todas as escolas; existência e conservação de quadra de esportes, em todas as escolas; existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório, em todas as escolas; existência de salas de aula, para o ensino que sejam adequadas e que atendam aos requisitos de dimensão para o número de alunos, acústica, iluminação, ventilação e limpeza, além

de mobiliário está em bom estado de conservação e condições de acesso para pessoas com deficiência física.

Outra característica importante para a infra-estrutura física e a integração e expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública, o que implica: a existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas; a existência de recursos audiovisuais, isto é, sala específica de vídeo equipada com TV, Vídeo/DVD e equipamento multimídia e que tenha materiais pedagógicos atualizados para utilização destes recursos; a existência de recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais; a existência de, em número e diversidade suficientes, de acervo bibliográfico; a existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos), de equipamentos e materiais esportivos de qualidade e em quantidade suficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas e de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência. Por último, a infra-estrutura deve prever que professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos.

Diante deste quadro, de características desejáveis, pode-se perceber que, atualmente, os gestores municipais têm a sua disposição um guia para almejar melhorias no seu município e para fundamentar suas reivindicações por mais verbas e mais assistência técnica, uma vez que esta listagem de boas qualidades foi elaborada pelo MEC.

No entanto, alguns problemas podem ser observados, como por exemplo, a forma vaga em que a maioria dos indicadores é formulada, expressões como 'adequadas as condições dos alunos', número suficiente ou adequado', 'busca por qualidade' e 'boas condições' se não forem especificadas, pouco contribuem para o estabelecimento e o acompanhamento de metas de trabalho, uma vez que denotam juízos de valores para os quais não existe consenso. Além disso, fica evidente a passagem da responsabilidade sobre o processo educativo do Estado para os profissionais de gestão local e para a comunidade, mediante os conselhos. Isto é, a presença do Estado passa cada vez mais a ser reduzido.

Outro aspecto é o fato de que essas prescrições levam a sobreposição de projetos nas escolas, pois para a realização de seu trabalho precisam considerar, o seu projeto político-pedagógico, o projeto municipal de educação, o projeto de trabalho da SMED local ou da secretaria estadual, o projeto PAR do município, etc. Certamente essa sobreposição acarreta um efeito negativo nas escolas que acabam por ficar sem saber “para que santo rezar”.

— Segunda Questão:

Que aspectos principais caracterizam os Planos de Ações Articuladas dos municípios pertencentes à microrregião Santa Maria, RS, Brasil?

❖ Caracterização das situações educacionais nos municípios

O quadro 03 apresenta o total de indicadores por pontuações na primeira dimensão. Neste quadro, é possível perceber que a pontuação 04 recebeu o maior número de indicações. Além disso, juntos as pontuações 03 e 04 possuem a maioria das indicações, enquanto que as pontuações 02 e 01, que resultam em ações no PAR, tiveram pontuações menores.

Isto significa que as condições, nos municípios, em relação a dimensão estão próximas as ideais.

Quadro 04 – Total de indicadores por pontuações para a dimensão 01

N	Município	Pontuação				
		04	03	02	01	n/a
1.	Cacequi	06	04	05	04	01
2.	Dilermando de Aguiar	05	02	08	04	01
3.	Itaara	06	03	06	04	01
4.	Jaguari	03	08	07	02	00
5.	Mata	11	05	00	04	00
6.	Nova Esperança do Sul	06	06	06	01	01
7.	Santa Maria	03	05	09	02	01
8.	São Martinho da Serra	00	00	00	00	00
9.	São Pedro do Sul	06	06	04	03	01
10.	São Sepé	06	07	04	03	00
11.	São Vicente do Sul	13	02	02	03	00
12.	Toropi	00	00	00	00	00
13.	Vila Nova do Sul	04	02	06	07	01
Totais		73	53	59	38	07

O gráfico 06, apresenta a síntese dos indicadores municipais para a dimensão de gestão educacional.

Neste gráfico, é possível perceber que os municípios de Mata e São Vicente do Sul possuem a maioria dos itens com valor 0,4.

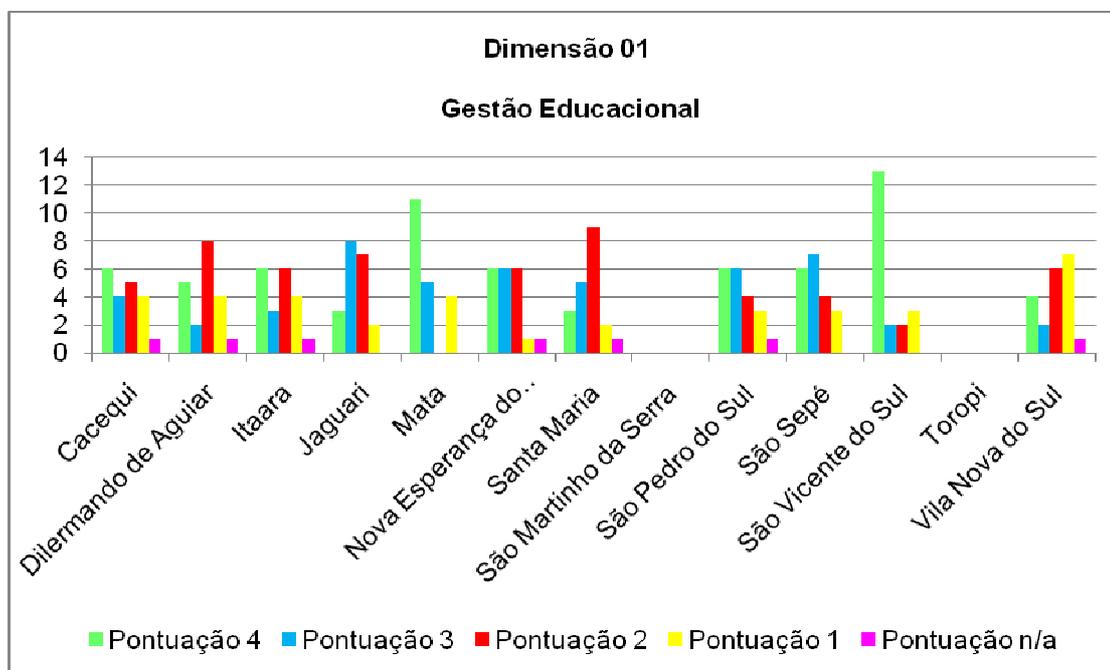


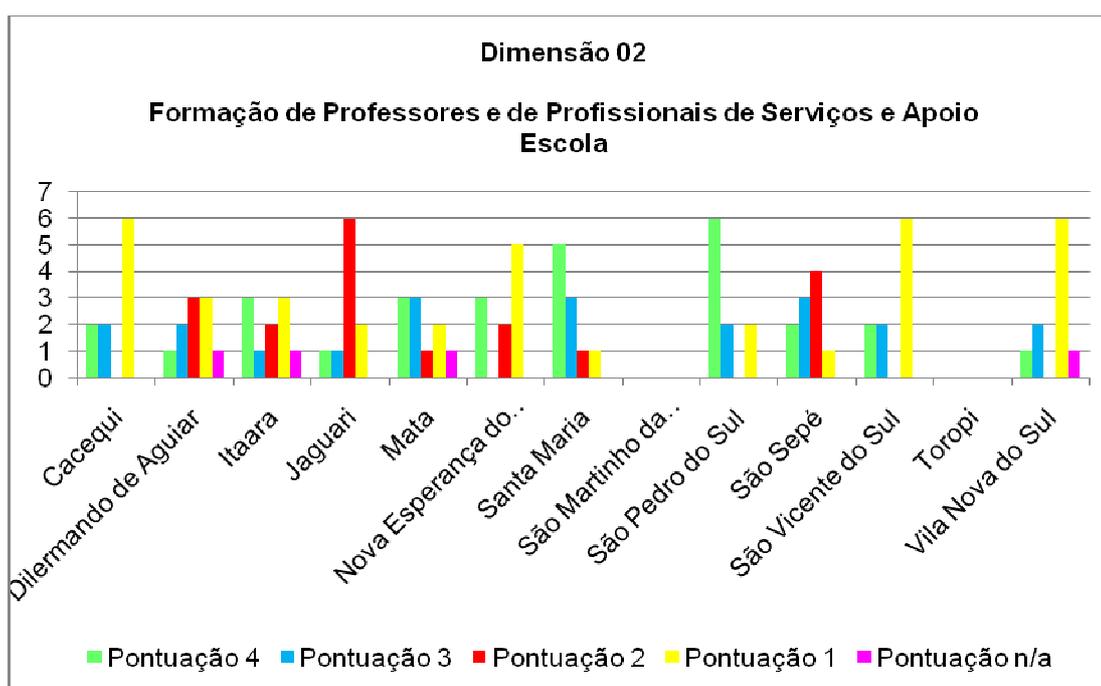
Gráfico 06 – Síntese, por município, da pontuação dos indicadores na dimensão 01.

No quadro 04, podemos perceber uma situação contrária a primeira dimensão, isto é, a pontuação 01 recebeu o maior número de indicações, o que significa que a Formação de Professores nestes municípios é uma área prioritária para realização de mudanças. Destacamos os dados dos municípios de Santa Maria e São Sepé que apresentam a maioria dos indicadores avaliados nos níveis 03 e 04. Isto se deve a presença forte de atuação da UFSM, na área de Formação de Professores.

Quadro 05 – Total de indicadores por pontuações para a dimensão 02

N	Município	Pontuação				
		04	03	02	01	n/a
1.	Cacequi	02	02	00	06	00
2.	Dilermando de Aguiar	01	02	03	03	01
3.	Itaara	03	01	02	03	01
4.	Jaguari	01	01	06	02	00
5.	Mata	03	03	01	02	01
6.	Nova Esperança do Sul	03	00	02	05	00
7.	Santa Maria	05	03	01	01	00
8.	São Martinho da Serra	00	00	00	00	00
9.	São Pedro do Sul	06	02	00	02	00
10.	São Sepé	02	03	04	01	00
11.	São Vicente do Sul	02	02	00	06	00
12.	Toropi	00	00	00	00	00
13.	Vila Nova do Sul	01	02	00	06	01
Totais		33	24	21	38	04

O gráfico 07, indica ainda que os municípios com os piores índices nessa dimensão são: Jaguari e Nova Esperança do Sul. O que indica que estes municípios apresentam condições insatisfatórias em relação a esta dimensão.

**Gráfico 05 – Síntese, por município, da pontuação dos indicadores na dimensão 02.**

Ao realizar a leitura do quadro 05, podemos perceber uma distribuição mais homogênea entre os quatro níveis de pontuação. Desta forma, as pontuações de maior indicação são 02 e 04. No entanto, a soma dos índices 01 e 02, representa mais de 50% das indicações.

Quadro 06 – Total de indicadores por pontuações para a dimensão 03

N	Município	Pontuação				
		04	03	02	01	n/a
1.	Cacequi	04	03	01	00	00
2.	Dilermando de Aguiar	02	00	01	05	00
3.	Itaara	03	01	02	02	00
4.	Jaguari	01	02	04	01	00
5.	Mata	03	01	02	02	00
6.	Nova Esperança do Sul	02	01	03	02	00
7.	Santa Maria	02	03	01	02	00
8.	São Martinho da Serra	00	00	00	00	00
9.	São Pedro do Sul	03	01	03	01	00
10.	São Sepé	01	03	03	01	00
11.	São Vicente do Sul	02	00	03	03	00
12.	Toropi	00	00	00	00	00
13.	Vila Nova do Sul	01	02	02	03	00
Totais		28	20	27	23	00

O gráfico 08, indica ainda que os municípios de Dilermando de Aguiar e São Vicente do Sul apresentam os piores índices nesta dimensão. E os municípios de Cacequi e Santa Maria as melhores.

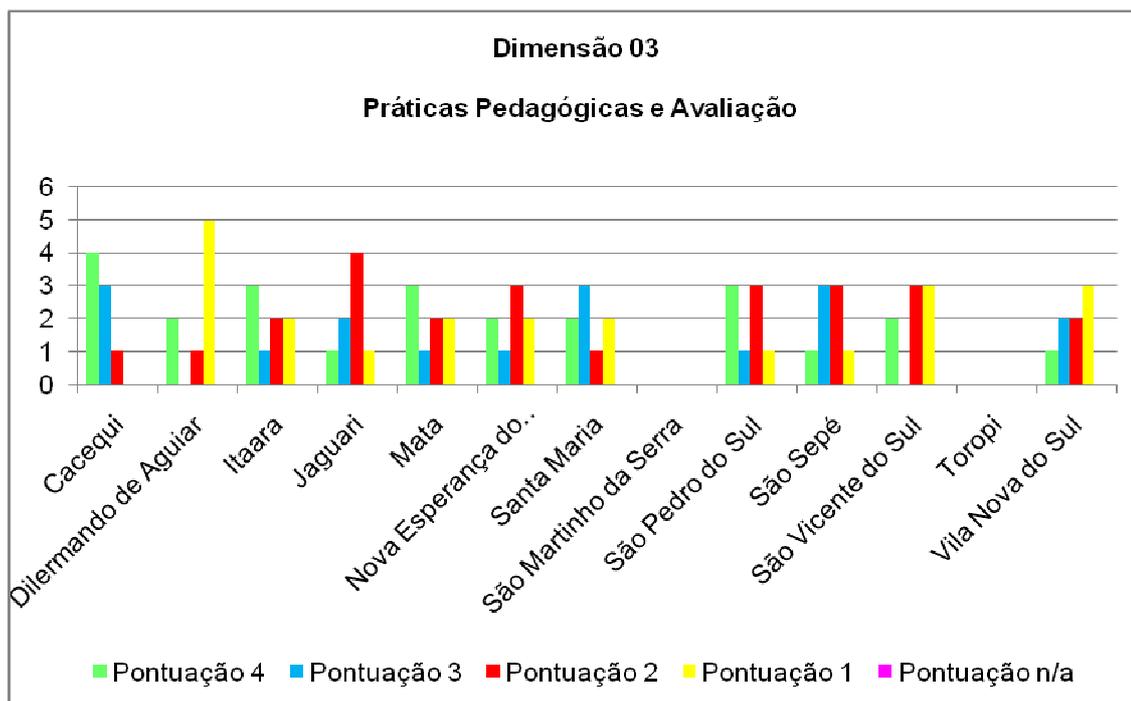


Gráfico 08 – Síntese, por município, da pontuação dos indicadores na dimensão 03.

No quadro 06, apresenta uma situação bastante preocupante, um número bastante expressivo de indicadores foi avaliado no nível 02. O que indica, para melhoria deste quadro, a necessidade de investimentos financeiros em todos os municípios da região.

Quadro 07 – Total de indicadores por pontuações para a dimensão 04

N	Município	Pontuação				
		04	03	02	01	n/a
1.	Cacequi	00	04	06	04	00
2.	Dilermando de Aguiar	00	02	09	03	00
3.	Itaara	01	02	10	01	00
4.	Jaguari	00	00	12	02	00
5.	Mata	01	08	04	01	00
6.	Nova Esperança do Sul	00	03	08	03	01
7.	Santa Maria	00	04	09	00	01
8.	São Martinho da Serra	00	00	00	00	00
9.	São Pedro do Sul	02	02	08	02	00
10.	São Sepé	00	00	11	03	00
11.	São Vicente do Sul	01	01	07	05	00
12.	Toropi	00	00	00	00	00
13.	Vila Nova do Sul	00	00	10	04	00
Totais		09	29	96	29	02

O gráfico 09, nos ajuda a localizar especificamente onde a maior necessidade de se realizar estes investimentos. Nesse sentido, os municípios de Jaguari, Vila Nova do Sul e São Sepé são prioritários, pois apresentam todos os indicadores avaliados entre os níveis 01 e 02. Outros municípios com problemas nessa dimensão são São Vicente do Sul

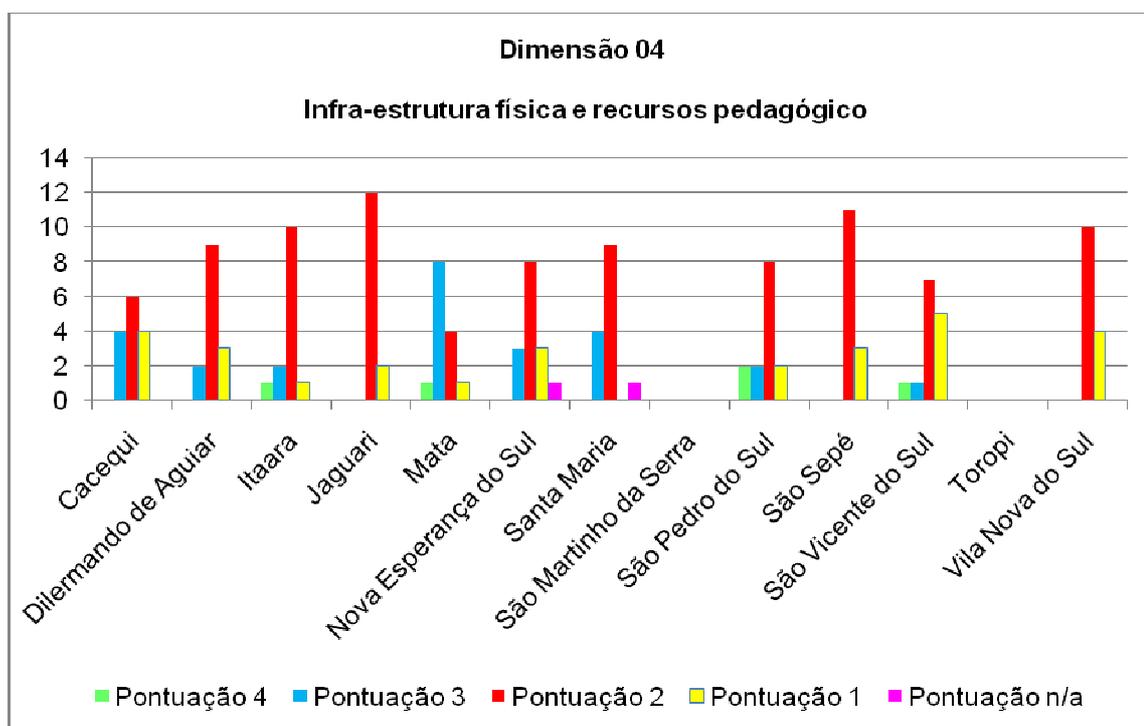


Gráfico 09 – Síntese, por município, da pontuação dos indicadores na dimensão 04.

Com relação aos indicadores classificados como n/a percebe-se a dimensão que apresenta o maior número deles (07) é a de Gestão Educacional. Uma das razões para isto pode ser a característica específica de alguns dos descritores, que de fato não se aplicam a todos os contextos. Porém, esta situação nos faz pensar sobre outros aspectos referentes a qualquer uma dessas dimensões que não estão elencados no roteiro de diagnóstico e que poderiam ser prioritários para um determinado municipal necessitando ou de ajuda financeira ou assistência técnica.

❖ Caracterização das ações que contarão com a assistência técnica do MEC.

As ações previstas para receber assistência técnica de modo geral são:

1. Gestão Educacional

- Capacitação de servidores da Secretaria Municipal de Educação, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

- Atendimento de unidade(s) escolar(es) pelo Programa SECAD - Com-vida (Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola).
- Capacitar de diretor(es) em curso de especialização, pela Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica; em curso de aperfeiçoamento, pelo Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Diretores Escolares.
- Disponibilização de Kit(s) de material informativo, para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD - Programa Mais Educação (kit informativo).
- Capacitação gestor(es) municipal(is) pelo Pradime - Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação.
- Construção, em colaboração com a Secretaria Municipal de Educação de documento(s) com propostas de reordenamento de rede, pelo Programa Microplanejamento Educacional.
- Capacitação de conselheiro(s), para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação.

2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar

- Capacitação de professor(es) cursista(s) que trabalham nas escolas do campo, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação do Campo.
- Capacitação de professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização nas áreas de:
- Alfabetização e Linguagem, Ensino de História, Ensino de Geografia, Educação Matemática, Educação Científica, Artes, Educação Física e Alfabetização e Letramento pelos cursos da UAB - Universidade Aberta do Brasil
- Capacitação de professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em programas de Formação continuada nas áreas de:
- Alfabetização e Letramento, Educação Matemática pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica
- Capacitação de professor(es) cursista(s) em cursos presenciais da SEESP - Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade.
- Capacitação de professor(es) cursista(s) em História e Cultura Afro-brasileira e Africana, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais.
- Capacitação de professor(es) cursista(s) que atuam na Educação Infantil em temas da diversidade pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação para a Diversidade e Cidadania.
- Capacitação de professor(es) cursista(s) em curso de especialização em Educação Infantil, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil
- Disponibilização de kit(s) de material para capacitação de professores para: a Educação no Campo, pela SECAD - CAMPO - Tecnologias da Educação do Campo, em temas da diversidade, pela SECAD - Direitos Humanos e suporte ao processo didático de implantação da Lei 10.639/03, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais.
- Qualificação de funcionário(s) de serviço e apoio escolar, pelo Profuncionário - Curso Técnico de Formação para os Funcionários da

Educação nos assuntos, Gestão Escolar, Meio Ambiente e Manutenção e Infra-estrutura Escolar, Alimentação Escolar, Multimeios Didáticos

- Capacitar de professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em Matemática e Língua Portuguesa, pelo Gestar I - Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar.

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

- Atendimento de aluno(s) do Ensino Fundamental, em programa específico de correção de fluxo escolar, por meio de tecnologia pré-qualificada no Guia de Tecnologias Educacionais - Programa de Correção de Fluxo Escolar.

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

- Capacitação de professor(es) cursista(s) para utilização do material das salas de vídeo, pelo Programa de Formação Continuada Mídias na Educação (formação continuada para o uso pedagógico das tecnologias da informação e da comunicação).
- Capacitação de servidor(es) da SME para utilização da metodologia do LSE - Levantamento da Situação Escolar .
- Disponibilização de kit(s) de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional
- Disponibilização de kits de materiais didáticos diversos para unidade(s) escolar(es), disponibilizados pela SEB.
- Implantação em unidade(s) escolar(es) de: laboratório(s) de Informática, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional; programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo Proinfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac; sala(s) de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.
- Realização juntamente com a Secretaria Municipal de Educação de adequação de unidade(s) escolar(es) tornando-as acessíveis às pessoas com deficiência pelo SEESP - Acessibilidade.

❖ Caracterização das ações que contarão com a assistência financeira do MEC

As ações previstas para receber assistência financeira de modo geral são:

1. Gestão Educacional

- Disponibilização de recursos financeiros para unidade(s) escolar(es), para aplicação em projetos decorrentes do PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola.

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

- Disponibilização de recursos para unidade(s) escolar(es) para adequação da(s) sala(s) que receberão o(s) laboratório(s) de Informática, pelo Proinfo - PDDE.

Apesar do número reduzido de ações deste tipo aqui apresentadas existem outras, que estão sendo desenvolvidas no âmbito do PAR. Sabemos delas devido a consultas aos sites do MEC e FNDE e a publicação, no Diário Oficial de convênios suplementares entre governo federal e municípios, por exemplo, para a construção e/ou a ampliação de unidades escolares, porém não conseguimos informações detalhadas das mesmas por municípios.

— Terceira Questão:

Que relações podem ser estabelecidas entre as prescrições para o trabalho dos gestores das redes escolares públicas municipais, presentes nos documentos orientadores do Plano de Ações Articuladas, e os Planos de Trabalho elaborados para o PAR pelos municípios da microrregião Santa Maria (RS, Brasil)?

As ações previstas no PAR guardam como percebido grande semelhança com as prescrições apresentadas, uma vez que os documentos não um número significativo de proposições de novas ações por parte dos gestores. Entre as proposições de autoria dos gestores temos ações de aumento da regulação das atividades escolares e organização de ações de formação continuada de professores próprias dos municípios

Com relação as dimensões que obtiveram piores avaliações no diagnóstico situacional, as de Formação de Professores e de Infra-estrutura, estas duas são as que possuem maior número de ações planejadas, bem como maior número de ações de assistência técnica.

Destacamos a concepção de ações para melhoria dessa dimensão que estão muito ligadas a uma idéia de que a Formação de Professores, em especial a Formação continuada deve acontecer de forma alheia à escola.

Essa concepção pode ser percebida pelo grande número de indicações para oferta de capacitação de professores em cursos à distância e sem qualquer envolvimento com seu trabalho na escola. Este fato não é tão surpreendente na medida em que os programas, ofertados pelo MEC e, indicados para formação continuada de professores são elaborados para serem realizados em larga escala e sem que afeta as horas de trabalho do professor na escola, isto é, pensadas para

ser realizadas no seu tempo pessoal livre. Essa também parece ser a lógica que orienta a capacitação de gestor indicada nas ações da primeira dimensão.

— Quarta Questão

Que aspectos do processo de participação dos municípios da microrregião Santa Maria (RS, Brasil) no PAR caracterizam as ações de cooperação entre Governo Federal e Municípios?

As ações técnicas, comprometidas nos termos de cooperação, como pode ser observado se configuram em escolhas dos gestores locais de que programas educacionais, já existente, farão parte seus profissionais e suas escolas.

Esta configuração de participação favorece muito pouco um trabalho cooperativo entre gestões municipais e governo federal.

Entre os aspectos que contribuem para essa situação estão: a composição dos instrumentos de elaboração do PAR em número excessivo de itens a ser avaliados no diagnóstico situacional e o na elaboração dos planos de trabalho; inexistência de espaço e de orientações nos instrumentos para inserção de novos indicadores do diagnóstico que, por exemplo, se adequassem melhor a um determinado contexto; falta de documento orientador que apresente os aportes teórico-conceituais e prático-metodológicos que orientaram a elaboração e a definição das dimensões, das áreas e dos indicadores do PAR, de modo a proporcionar uma compreensão maior dos municípios sobre a política e até mesmo para que sejam capazes de elaborar seus próprios diagnósticos.

Estes fatos se consolidam como negativos quando ao analisarmos os PAR detectamos a existência de número alto de ações, nos PAR dos municípios, com redação idêntica as redações sugeridas nos guias de elaboração dos instrumentos, bem como ações que se caracterizam pela participação em ações que já estão acontecendo nos municípios, devido a sua participação anterior nos programas das secretarias do MEC ou ainda da indicação de participação em programas cuja execução independe dos resultados do PAR.

Assim, o que se percebe é que a participação no PAR fez com que houvesse uma padronização das gestões municipais, conforme prescrições do CTE e dos documentos do PAR.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, nos propomos a responder o seguinte problema de pesquisa:

- Quais os possíveis condicionantes para a utilização do Plano de Ações Articuladas como instrumento de operacionalização do regime de colaboração entre União e Municípios?

Ao analisarmos o PAR dos onze municípios da microrregião Santa Maria, percebem-se alguns fatores comuns que possibilitariam pensar em um trabalho colaborativo entre as gestões federal e municipal. Além disso, alguns aspectos encontrados nesses PAR, limitam esse tipo de trabalho.

No primeiro bloco é possível elencarmos os seguintes aspectos:

- necessidade de realização de levantamento inicial das situações (diagnóstico situacional) que necessitam ações a curto e longo prazo. Nos municípios analisados verificamos que o levantamento inicial foi o orientador das indicações das ações que prioritariamente necessitavam de recursos e assessoria.
- necessidade de elaboração pelos gestores locais de pautas concretas de trabalho, que incluam o estabelecimento de metas e cronograma para cumprimento das mesmas, atividade que, em geral, não é feita pelas gestões municipais.
- necessidade de constituição de representação local, composta por membros de diversos setores da comunidade local, para elaborar conjuntamente com as Secretarias Municipais de Educação os instrumentos que compõe o PAR. O que faz com que haja a possibilidade da tomada de decisões não fique centralizada na mão do partido político que está exercendo atividades de governo.
- possibilidade de acompanhamento das ações propostas e/ou realizadas por toda comunidade, independentemente da participação na representação local, mediante consulta a relatório público do PAR disponível no site do MEC, bem como relatório de liberações de recursos financeiros, disponível no site do FNDE.
- responsabilização formal dos gestores educacionais, em nível macro, na pessoa do ministro da educação e, em nível micro, na pessoa do secretário

municipal de educação, pelo acompanhamento, fiscalização e cumprimento das ações a serem desenvolvidas para cada um destes níveis.

- responsabilização formal dos gestores educacionais, em nível macro, na pessoa do ministro da educação e, em nível micro, na pessoa do secretário municipal de educação, pelo acompanhamento e fiscalização da utilização dos recursos técnicos e financeiros investidos para o cumprimento das metas estabelecidas para estes dois níveis.

Com relação aos fatores que limitam o trabalho colaborativo entre governo federal e municípios podemos identificar os seguintes:

- número excessivo de aspectos a serem considerados na elaboração do diagnóstico situacional, 52 indicadores ao todo. O que pode ocasionar um preenchimento com a intenção de apenas cumprir o pré-requisito para enviar pedidos de assistência técnica ou financeira, mediante plano de trabalho.
- formulário para a realização de diagnóstico situacional, que é composto por indicadores cujas formulações deixam a desejar, principalmente por não contemplarem as diversas relações de efeito e causa, para uma situação ser avaliada com os critérios estabelecidos;
- falta de um documento que apresente os aportes teórico-conceituais e prático-metodológicos que orientaram a elaboração e a definição das dimensões, das áreas e dos indicadores do PAR.
- presença de listagem prévias, elaboradas pelo MEC, de ações para os diversos indicadores, nos documentos que apresentam as orientações para elaboração do PAR, o que possibilita a padronização das ações que compõem os planos de trabalho, sem que estas necessariamente reflitam as prioridades dos municípios.
- vinculação do PAR aos resultados do IDEB, o que faz com que a responsabilização pela melhoria da educação recaia sobre as escolas e sobre os agentes escolares, em especial, os professores. O que remete para a necessidade de se estabelecer outras formas de acompanhamento e fiscalização dos resultados do PAR, que atualmente, somente acontece com as ações que envolvem assistência financeira. Tais ações são acompanhadas pelo FNDE e exigem a entrega de relatório de prestação de

contas, pelos municípios, sob pena de trancamento de novos repasses, em caso de inadimplência.

- oferta de ações de apoio técnica caracterizadas, em sua maioria, por serviços que não prevêm a capacitação, pautada numa idéia de emancipação, dos profissionais, tanto das secretarias de educação municipais, como dos agentes escolares. O que faz com que essas ações tenham efeitos temporários e, em decorrência de sua oferta ser pontual e destinada a somente poucos representantes, desses profissionais, não refletia no desenvolvimento profissional dos mesmos e, conseqüentemente, no desenvolvimento institucional das secretarias e das escolas.
- falta de mecanismos de acompanhamento e de promoção de participação efetiva da comunidade local no PAR.
- falta de preparação prévia dos gestores para elaborar o PAR.

Estes dois tipos de fatores indicam aspectos positivos dessa PPE, que precisam ser mantidos e, se possível, melhorados e problemas que ainda precisam ser sanados para de fato a colaboração entre estes entes federados aconteça.

Além disso, a análise do PAR, nesses municípios, demonstra que as ações indicadas são propostas não como uma 'via de mão dupla', pressuposto para um regime de colaboração, mas uma 'via de mão única', pois quase não há lugar para propostas de novas ações, por parte dos municípios, ou para ações que sinalizem ou direcionem a cooperação do município para com o governo federal.

Como nos lembra Cury (2002)

O Brasil é um país federativo. E um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Outra suposição de uma organização federativa, decorrente da anterior é a não-centralização do poder. Isso significa a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a diversidade. E, na forma federativa adotada pela CF/88, com os 27 estados e mais de 5.500 municípios, só a realização de um sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país. (CURY, 2002, p.171)

No PAR, diferente das características de um sistema colaborativo descritas por Cury, os municípios parecem ser reduzidos a meros "receptores/beneficiários das ações" do governo federal, o que, conseqüentemente, pode ocasionar uma padronização das gestões das redes municipais escolares.

Desta forma, a unidade de coesão é garantida, contudo a autonomia é sacrificada.

Assim, o PAR, da maneira como está constituído, apesar de seus aspectos positivos, não se configura num instrumento adequado a operacionalização do regime de colaboração entre Governo Federal e Municípios, pois seus instrumentos de organização estão recheados de sugestões pré-programadas que facilitarão o trabalho dos gestores. Vele ressaltar que a cultura brasileira de gestão educacional não se caracteriza por atuações autônomas, conscientes e inovadoras, ao contrário nossa tradição de gestão foi constituída em governo altamente prescritivos, em que a maioria das soluções já vinham prontas de cima para baixo. Dessa fora, organizar um programa com o objetivo de articular gestões que cooperam entre si, mediante instrumento recheados de decisões pré-formatadas não se caracteriza como adequado aos propósitos apresentados na idealização do PAR.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maria Aparecida Azevedo. 'Educação: um novo patamar institucional'. In: **Novos Estudos**. CEBRAP, n.87, p.131-143, 2010.
- ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. 'Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas'. In: **Cadernos de Pesquisa**, v.38, 2008.
- ARAÚJO, Suêldes de; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. 'Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático?'. In: **Ensaio: Avaliação, Políticas Públicas em Educação**, v. 19, n. 70, p. 81-106, 2011.
- ASSUNÇÃO, Ada Ávila; OLIVEIRA, Dalila Andrade: (2009). 'Intensificação do trabalho e saúde dos professores'. In: **Educação e Sociedade**. Campinas/São Paulo: CEDES. v. 30, n. 107, p. 349-372.
- BRASIL, República Federativa do. **Constituição**. 32.ed. Brasília/BR: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. ISBN 978-85-736-5732-6. (Série 'textos básicos', 56).
- BRASIL, República Federativa do. **Plano de Desenvolvimento da Educação: Modelo para elaboração de Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios**. Brasília/BR: Ministério da Educação, 2008a.
- BRASIL, República Federativa do. **Plano de Desenvolvimento da Educação: Compromisso Todos pela Educação: Instrumento de Campo para elaboração de Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios**. Brasília/BR: Ministério da Educação, 2008b.
- BRASIL, República Federativa do. **Plano de Desenvolvimento da Educação: Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios**. Brasília/BR: Ministério da Educação, 2009a.
- BRASIL, República Federativa do. **Plano de Desenvolvimento da Educação: Guia prático de ações**. Brasília/BR: Ministério da Educação, 2009b.
- BRASIL, República Federativa do. **Resolução CD/FNDE N°047**, de 20 de setembro de 2007. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília/BR: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/par-legislacao>>. Acesso em: 01.fev. 11.
- BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro/BR: Graal, 1982.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, v.1. 11.ed. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Monâco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília/BR: Editora da Unb, 1998. ISBN 85-230-0309-6.

CASASSUS, Juan. 'A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização'. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo/BR: Fundação Carlos Chagas, n.114, p.07-28, 2001. ISSN 0100-1574. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/cp/n114/a01n114.pdf>. Acesso em: 24.abr.2009.

CABRAL NETO, Antonio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. 'Gestão Educacional na América Latina: delineamentos e desafios para os sistemas de ensino'. In: EYNG, A. M.; GISI, M. L.(Org.). **Política e gestão da educação superior: desafios e perspectivas**. Ijuí: Unijui, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. 'A Educação Básica no Brasil'. In: **Educação e Sociedade**. Campinas/BR: CEDES, v.23, n.80, p.168-200, 2002. ISSN 0101-7330.

DRABACH, Neila Pedrotti. **Dos primeiros Escritos sobre Administração Escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades**. Monografia de Especialização. Santa Maria/BR: Universidade Federal de Santa Maria, Curso de especialização em Gestão Escolar, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. 'Políticas e gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas'. In: **Educação e Sociedade**. Campinas/São Paulo: CEDES. v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007. ISSN 0101-7330.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **A gestão da educação na sociedade mundializada: por uma nova cidadania**. Rio de Janeiro/BR: DP&A, 2003. ISBN 85-749-0258-6.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira. In: Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. ISBN 85.326.1837-5

FREY, Klaus. 'Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil'. In: **Planejamento e Políticas Públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica e aplicada, n.21, 2000.

GALO, Silvio. **A Filosofia Política moderna e o conceito de Estado**, 2010. Disponível em: <<http://www.cedap.assis.unesp.br/cantolibertario/textos/0007.html>>. Acesso em: 17.fev.2011.

GARCIA, Walter Esteves. **Educação: visão teórica e prática pedagógica**. São Paulo/BR; Editora Mcgraw-Hill do Brasil. 1977.

GIOVANI, Geraldo Di. **As estruturas elementares das Políticas Públicas**. Campinas/BR: Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Cadernos de Pesquisa, n.82, 2009.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo/BR: Unesp, 1991a. ISBN 85-7139-022-3.

_____. **Modernidade e Identidade**. Tradução de Plínio Dentzen. Rio de Janeiro/BR: Zahar, 1991b.

_____. **Para além da esquerda e da direita. O futuro da política radical.** Tradução de Alvaro Hattner. São Paulo/BR: UNESP, 1996. ISBN 85-7139-114-9. (Coleção 'Biblioteca Básica').

HÖFLING, Eloisa de Mattos. 'Estado e Políticas (Públicas) Sociais'. In: **Cadernos CEDES**. Campinas/BR: CEDES, a.XXI, n.55, p.30-41, 2001.

LÜCK, Heloísa. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática.** 2.ed. Petrópolis/BR: Vozes, 2006. ISBN 85.326.3296-3.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **A análise textual discursiva.** Ijuí/BR: Ed. Unijuí, 2007. ISBN 978-85-7429-609-8.

OLIVEIRA, João Ferreira de. 'A função social da educação e da escola pública: tensões, desafios e perspectivas'. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Crise as escola e políticas educativas.** Belo Horizonte/BR: Autêntica, 2009. ISBN 978-85-7526-415-7.

SAVIANI, Dermerval. 'Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação'. In: **Revista Brasileira de Educação.** Rio de Janeiro/BR: ANPED, v.15. n.44, p.380-393, 2010. ISSN 1413-2478.

SHIROMA E. O.; MORAES, M. C. M; EVANGELISTA, O. **Política educacional.** Rio de Janeiro/BR: DP&A, 2000.

SOUZA, Celina. 'Políticas Públicas: uma revisão de literatura'. In: **Sociologias.** Porto Alegre/BR, a.08, n.16, p.20-45, 2006.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas.** Tradução de João Batista Kreuch. Petrópolis/BR: Vozes. 2005

UNESCO. **Educação para todos: Compromisso de Dakar.** Brasília: Unesco, Consed. Ação Educativa, 2001. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>> acesso em 28 jun. 2009. ISBN 85.87.853.25-2.