

A GESTÃO EDUCACIONAL NOS PLANOS DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) DE MUNICÍPIOS PARAIBANOS¹

Melânia Mendonça Rodrigues

Universidade Federal de Campina Grande
melania.r@uol.com.br

Luzia dos Prazeres Araújo

Universidade Federal de Campina Grande²
luziaprazeres@gmail.com

Pâmella Tamires Avelino de Sousa

Universidade Federal de Campina Grande³
pamellatamires@hotmail.com

Resumo: O trabalho apresenta um estudo dos Planos de Ações Articulada (PAR) de quatro municípios do Sertão Paraibano, destacando a dimensão da gestão educacional, mais especificamente, a área *gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino*. Por meio da pesquisa bibliográfica e documental, objetiva traçar um perfil dessa área, como também, discutir o papel desempenhado pelo MEC junto aos municípios analisados. Os estudos permitem situar o PAR em uma linha de continuidade das políticas educacionais consonantes com o processo de reforma do Estado, assim como, caracterizá-lo como estratégia do Governo Federal, para formar consensos em torno da sua política educacional.

Palavras-chave: gestão democrática; política educacional; plano de ações articuladas.

Aproximações ao tema

Ao longo das duas últimas décadas, a implementação das reformas do Estado e da educação permitiu a objetivação dos princípios neoliberais em que elas se referenciam e a progressiva conformação das relações entre as instâncias federativas segundo o modelo preconizado por esse ideário.

Quanto àquela primeira dimensão, para o objeto deste trabalho, interessa destacar o perfil assumido pelo Estado e, mais especificamente, pelo Ministério da Educação, quando “[deixa] de ser um órgão de execução direta, [para assumir] a função de formulador e articulador de políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 4). No desempenho desse novo papel, posição de relevo cabe à implementação de mecanismos de avaliação da educação básica e do ensino superior, como sejam: o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB (1990), o Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM (1998), a Prova Brasil (2005), a Provinha Brasil (2007) e o Exame Nacional de Cursos – ENC-Provão (1997), posteriormente Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES (2004).

Tão abrangente conjunto de iniciativas configura o perfil de um Estado avaliador, denominação empregada, na literatura acadêmica, para indicar “que o Estado vem adotando um *ethos* competitivo, *neodarwinista*, passando a admitir a lógica de mercado, através da

importação para o domínio público de modelos de gestão privada, com ênfase nos *resultados* ou *produtos* dos sistemas educativos” (AFONSO, 2009, p. 49, itálicos do original).

Mais além da área específica da avaliação, as características apontadas por Afonso integram a concepção gerencialista de gestão, balizadora das reformas do Estado e da educação no Brasil dos anos 1990, às quais se pode acrescentar – sem pretensões de uma completa caracterização – a descentralização administrativa (CASTRO, 2007), o que remete à segunda dimensão anteriormente referida, a das relações entre as instâncias federativas.

Com efeito, sob uma retórica que enaltece a descentralização e a autonomia das instâncias subnacionais, o governo federal procede a uma desconcentração das tarefas gerenciais-operacionais, articulada a uma forte centralização das decisões político-estratégicas, sobre as quais intensifica o controle (RODRIGUES, 2003).

Nessa réplica da cisão entre planejamento e execução, denominada de “definição de papéis diferenciados”, no já referido Planejamento político-estratégico do MEC, (BRASIL, 1995, p. 5), à instância municipal cabe, primordialmente, gerenciar e fornecer suporte ao funcionamento das escolas. Reduzem-se, desse modo, os órgãos municipais de educação ao papel de intermediação burocrática do Ministério da Educação com as unidades escolares, constringendo os espaços de autonomia de que, legalmente, os Sistemas Municipais de Ensino dispõem para a tomada de decisões “mais adequadas às peculiaridades de cada municipalidade” (SARI, 1999, p. 40), ou para a definição de uma política municipal de educação norteada pela “racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação” (SAVIANI, 1999, p. 134).

Nessa ambivalente descentralização-centralizante e centralização-descentralizada (GENTILI, 1996), o desenvolvimento de sistemas nacionais de avaliação dos sistemas educacionais (basicamente provas de rendimento aplicadas à população estudantil) constitui uma das funções que “não são transferidas aos municípios, aos governos estaduais nem, muito menos, aos próprios professores ou à comunidade” (GENTILI, 1996, p. 26, parêntese do original).

O exposto, conforme se entende, indica serem os sistemas nacionais de avaliação uma estratégia-síntese da reforma neoliberal-gerencialista da educação, razão por que se vem desenvolvendo, com o apoio do CNPq, a pesquisa *Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB): avaliação da educação, organização escolar e trabalho docente*. Objetivando analisar os impactos da implementação e divulgação desse índice nas políticas de gestão, na organização da escola e no trabalho docente, o estudo mais amplo abrange 14 municípios, localizados nas quatro mesorregiões que constituem o estado da Paraíba, amostra definida levando-se em conta o número de municípios integrantes de cada mesorregião e constituída, em cada uma delas, por municípios que obtiveram IDEBs mais altos e mais baixos. Desse estudo, no âmbito do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) – CNPq/UFCG, as autoras deste trabalho investigam os quatro integrantes da mesorregião do Sertão: Água Branca, Carrapateira, Condado e São Bento.

Respeitando a categoria analítica da contextualização, o estudo desenvolvido compreendeu um momento inicial de estudo dos Planos de Ações Articulada (PAR) dos

referidos municípios, do qual ora se apresentam considerações acerca da dimensão da gestão educacional, mais especificamente, da área *gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino*, objetivando traçar um perfil dessa área, como também, discutir o papel desempenhado pelo MEC junto aos municípios analisados.

Ainda tendo em conta aquela categoria, os dados sistematizados no estudo serão precedidos de uma apresentação do PAR e de breve caracterização do universo estudado.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) e o planejamento da educação municipal

Lançado, pelo MEC, no primeiro semestre de 2007 e cognominado como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – predominantemente, uma compilação de programas e ações já desenvolvidos pelo Ministério – apresenta, como “uma profunda alteração na avaliação da educação básica [...], [estabelecendo] inéditas conexos entre avaliação, financiamento e gestão” (BRASIL.Ministério da Educação, 2007, p.19), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), “[combinação dos] resultados de desempenho escolar (prova Brasil) e [dos] resultados de rendimento escolar (fluxo apurado pelo censo escolar) num único indicador de qualidade” (BRASIL.Ministério da Educação, 2007, p. 21, parênteses do original).

Com base nos resultados do IDEB, e no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Ministério da Educação instaura um mecanismo, que, segundo entende o Ministério, constitui um novo ingrediente do regime de colaboração, tomando o lugar de “convênios unidimensionais e efêmeros” (BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2007, p. 24): o Plano de Ações Articuladas (PAR), “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa [ao] cumprimento das metas do Compromisso e [à] observância de suas diretrizes” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, p. 4).

O PAR é concebido como um documento plurianual e constituído de quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Sua elaboração conta com a participação de comissões técnicas vinculadas ao MEC, prestando assessoria às comissões técnicas locais, via de regra, coordenadas pelas Secretarias de Educação.

Cada uma dessas dimensões compreende áreas de atuação que apresentam indicadores específicos, pontuados de acordo com critérios descritos em quatro níveis, assim definidos:

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

Critério de pontuação 3 – 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 2 – a descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Critério de pontuação 1 – a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC (CENPEC;MEC, snt.a., p.12-13).

Em se tratando da dimensão objeto deste trabalho, as áreas e indicadores encontram-se definidos como exposto no quadro a seguir, extraído do Instrumento de Campo (CENPEC; MEC, snt.a., p.14).

Quadro 1. Áreas e indicadores da dimensão Gestão Educacional no Plano de Ações Articuladas (PAR)

| Áreas | Indicadores |
|---|--|
| 1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino | Existência de Conselhos Escolares (CE) |
| | Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação |
| | Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE |
| | Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME e de consideração das especificidades de cada escola |
| | Crítérios para escolha da Direção Escolar |
| | Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE |
| | Plano de Carreira para o magistério |
| | Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação |
| 2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada | Implantação e organização do ensino fundamental de 09 anos |
| | Existência de atividades no contraturno |
| | Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC |
| 3. Comunicação com a sociedade | Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares |
| | Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas |
| | Relação com a comunidade/Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário |
| | Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos na cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar |
| 4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar | Quantidade de professores suficiente |
| | Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores |
| 5. Gestão de finanças | Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação |
| | Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb |

Fonte: CENPEC/MEC.

Considerando as pontuações e priorizações dos indicadores, são definidas as ações a serem implementadas, visando à superação das debilidades constatadas. Para essa definição, as equipes locais são orientadas a tomarem por base o documento “Guia prático de ações” (CENPEC;MEC, snt.c), do qual constam as ações centrais, as subações, bem como as metodologias e as modalidades de assistência técnica e financeira do MEC ou do Poder Público local (CENPEC;MEC, snt.b, p. 6).

Assim elaborado, o PAR forma parte de convênio, firmado com o MEC, que monitora sua execução, por meio de relatórios ou visitas da equipe técnica, de modo a assegurar o cumprimento das ações planejadas, nos prazos estabelecidos.

Conforme se compreende, profundamente atrelado a prioridades estabelecidas pelo MEC, na sua elaboração, e submetido a um forte controle por parte desse Ministério, na sua execução, o PAR vem se configurando em um mecanismo de esvaziamento da autonomia dos municípios, no tocante ao planejamento educacional.

Em acréscimo, a vigorosa campanha em prol da legitimação do IDEB, aliada à possibilidade de financiamento de algumas ações, constitui um forte indutor para que a assinatura do termo de adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como, aliás, já o fizeram os 5.563 municípios, os 26 Estados e o Distrito Federal.

Os municípios estudados

Os quatro municípios integrantes do estudo – Água Branca, Carrapateira, Condado e São Bento – situam-se na mesorregião do Sertão Paraibano, criados entre os anos de 1959 e 1961, e classificados como de médio desenvolvimento, pelo Atlas de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2000), por apresentarem, no ano de 2000, IDH de 0,563; 0,602; 0,603 e 0,638, respectivamente. Já o PIB *per capita* – dados do ano de 2008 – varia de R\$3.203,95, para o município de Água Branca, a R\$4.568,26, para o município de São Bento. Em posições intermediárias, Carrapateira, com R\$4.200,88, e Condado, com 4.383,31 (IBGE, 2010).

Dos quatro municípios, Água Branca, Carrapateira e Condado contam com populações inferiores a 10.000 habitantes, destacando-se que, em Carrapateira, residem apenas 2.160 pessoas. Distanciando-se dos demais, São Bento possui 26.225 habitantes. Considerando-se a distribuição da população, o fenômeno da urbanização, verificado no âmbito nacional, também pode ser percebido no universo desta pesquisa, uma vez que, à exceção de Água Branca (37,84%), o percentual da população residente na área urbana situa-se em um patamar superior aos 60%: 67,87%, em Carrapateira; 63,53%, em Condado; 77,32%, em São Bento.

Em se tratando do quadro da educação, os dados mais gerais – considerando-se os dados do IBGE para o ano de 2000 – demonstram uma situação abaixo da média nacional e estadual no tocante ao acesso ao ensino fundamental, porquanto a taxa de escolarização líquida da população dos sete aos quatorze anos varia, nos quatro municípios, de 90% a 93,2%, situando-se o município de São Bento no patamar inferior e o de Carrapateira, no superior. Condado e Água Branca apresentam, respectivamente, taxas de 91,60% e de 93,10%. Assim, os município estudados ainda se distanciam da meta de universalização do acesso ao ensino obrigatório.

Na perspectiva da democratização da educação, aos dados do acesso ao ensino fundamental, acrescentam-se altas taxas de analfabetismo, para a população com idade igual ou superior a 15 anos que, nos municípios considerados, se apresentam como segue, ainda com base nos dados apurados para o ano de 2000: Água Branca – 38,50%; Carrapateira – 39,90%; Condado – 36,70%; São Bento – 38,5%.

Cabe destacar um aspecto do atendimento educacional em que os municípios estudados assemelham-se aos demais do Estado da Paraíba, repercutindo um movimento observado, no âmbito nacional, nos últimos anos da década de 1990, induzido, em grande medida, pela criação do FUNDEF. Trata-se do predomínio das redes municipais no número de matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental, conforme demonstram os percentuais a seguir discriminados, por município: Água Branca – 98,7%; Carrapateira – 61,3% e a rede estadual, 38,7%; Condado – 74,7%, com 25,3% na rede estadual; São Bento – 74,6%, observando uma distribuição dos demais alunos entre a rede estadual (12,1%) e particular (13,3%), ocorrência apenas verificada neste município.

Um último indicador educacional que se apresenta – apenas em atenção aos limites do trabalho – concerne à área deste estudo: o IDEB apurado, nos quatro municípios, para os anos iniciais do ensino fundamental, expostos na Tabela 1.

Tabela 1 – IDEB nos anos fundamentais do ensino fundamental em municípios paraibanos (2005-2009)

| Municípios | 2005 | 2007 | 2009 |
|--------------|------|------|------|
| Água Branca | 3,6 | 3,6 | 4,1 |
| Carrapateira | 3,5 | 3,7 | 4,5 |
| Condado | 1,8 | 2,2 | 3,1 |
| São Bento | 1,7 | 2,6 | 3,0 |

Como demonstram os dados da Tabela 1, a colocação dos municípios mantém-se inalterada, ao longo dos três anos de apuração do IDEB, relativamente aos critérios adotados, na pesquisa, para sua seleção: Água Branca e Carrapateira permanecem apresentando índices mais elevados, enquanto Condado e São Bento, mais baixos. Cabe registrar, embora tal fato não seja relevante para o estudo, que Carrapateira ultrapassa Água Branca, passando a ocupar o primeiro lugar no grupo, a partir do ano de 2007. No outro extremo, São Bento apenas deixa de ocupar o último posto no ano de 2007, quando supera Condado.

Nos anos de 2009 e 2010, esses municípios firmam convênios com o Ministério da Educação, estabelecendo cooperação técnica e financeira para a implementação de ações, visando contribuir para o desenvolvimento educacional do município e para a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, em conformidade com os respectivos Planos de Ações Articuladas – PAR.

A Gestão Educacional nos Planos de Ações Articuladas de municípios paraibanos

Conquanto a gestão educacional constitua o foco do trabalho, considera-se pertinente iniciar este item com uma rápida apresentação de uma síntese das dimensões que constituem o PAR, de modo a propiciar uma visão mais global do diagnóstico da educação municipal, elaborado pelas equipes técnicas locais.

Para melhor objetividade, os dados são apresentados em percentuais, na Tabela 2, reunindo-se os quatro critérios de pontuação em dois grupos mais gerais: situação satisfatória (critérios 3 e 4) e situação precária (critérios 1 e 2). Ainda nessa tabela, as dimensões aparecem assim denominadas: gestão educacional, como gestão; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, como formação; práticas pedagógicas e avaliação, como práticas; infraestrutura física e recursos pedagógicos, como infraestrutura.

Tabela 2 - Síntese do diagnóstico das dimensões dos PAR, por município

| Municípios | Gestão | | Formação | | Práticas | | Infraestrutura | |
|----------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| | Situação satisfatória | Situação precária |
| Á g u a Branca | 10% | 90% | 40% | 60% | 50% | 50% | 7,1% | 92,9% |
| Carrapateira | 15% | 85% | 30% | 50%* | 12,5% | 87,5% | - | 100% |
| Condado | 10% | 85%* | 10% | 90% | 25% | 75% | - | 100% |
| São Bento | 35% | 65% | - | 100% | 37,5% | 62,5% | - | 100% |

Fonte: Planos de Ações Articuladas

* A soma dos percentuais fica abaixo dos 100%, em decorrência do percentual atribuído à alternativa “não se aplica”.

A mais ligeira observação da tabela 2 demonstra as debilidades da educação municipal, independente do IDEB obtido, posto que, em todas as dimensões e para todos os municípios, se observam expressivos percentuais de indicadores em situação precária, para os quais é apontada a necessidade de ações corretivas.

Tal precariedade é particularmente grave na dimensão de *infraestrutura física e recursos pedagógicos*, a julgar pelos diagnósticos dos PAR: em três dos municípios estudados, constata-se que a totalidade dos indicadores dessa dimensão foi avaliada como em situação precária e, no quarto, a quase totalidade (92,9% dos indicadores). Esse quadro indica ser não apenas necessário, mas imprescindível e emergencial, o desenvolvimento de ações, contando com o apoio técnico e financeiro do MEC.

Na dimensão *formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar*, os dois municípios de mais elevado IDEB – Água Branca e Carrapateira – apresentam percentuais ainda preocupantes, com 50% a 60% dos indicadores classificados como em situação precária. Um quadro, no entanto, menos desfavorável que o dos dois de mais baixo IDEB, apresentando percentuais, no mínimo, 30% mais elevados de indicadores em situação precária.

Merece registro especial, na dimensão ora referida, a situação de São Bento, cuja avaliação, como precária, da totalidade dos indicadores dessa dimensão implica o necessário desenvolvimento de ações, quando esse município está localizado a menos de 160 km de distância do Centro de Formação de Professores da Universidade Federal de Campina Grande, que mantém programas e cursos na área há mais de três décadas.

Também deve merecer uma análise mais acurada a constatação de que, na dimensão práticas pedagógicas e avaliação, os municípios de menor IDEB – Condado e São Bento – indicam necessidade de intervenção em um percentual menor de indicadores que Carrapateira, o município de maior IDEB nos anos de 2007 e 2009.

Esse descompasso entre IDEB alcançado e situação diagnosticada novamente se evidencia na dimensão *gestão educacional*, em que o município de mais baixo IDEB – São Bento – é o detentor do percentual menos elevado de indicadores em situação precária e, em consequência, do melhor lugar no grupo quanto ao percentual de indicadores em situação satisfatória, ainda que este último apenas represente 35% do total. Em se tratando dos outros três municípios, pode-se observar a intensidade com que se fazem necessárias ações de melhoria da gestão educacional, dados os elevados percentuais de indicadores em situação precária – 85% e 90% - nessa dimensão.

Esse percentual resulta do cômputo das cinco áreas constituintes da dimensão, já expostas no Quadro 1, dentre as quais se focaliza, por sua relevância política para a educação municipal, a concernente à *gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino*. Constituída de nove indicadores que compreendem aspectos da democratização da gestão do Sistema Municipal de Ensino e das escolas, essa área apresenta o diagnóstico sintetizado na Tabela 3, discriminando, desta vez, a pontuação atribuída a cada indicador.

Tabela 3 - Diagnóstico da área *gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino*, por indicador, nos municípios de Água Branca, Carrapateira, Condado e S. Bento

| INDICADORES | PONTUAÇÃO | | | |
|---|-------------|--------------|---------|----------|
| | Água Branca | Carrapateira | Condado | S. Bento |
| 1- Existência de Conselhos Escolares (CE) | 2 | 2 | NA | 1 |
| 2 - Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação | 2 | 2 | 1 | 3 |
| 3 - Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE | 2 | 2 | 2 | 3 |
| 4 – Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SMER e de consideração das especificidades de cada escola | 2 | 2 | 1 | 1 |
| 5 – Critérios para escolha da Direção Escolar | 2 | 1 | 1 | 1 |

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| 6 – Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 7 – Plano de Carreira para o Magistério | 2 | 4 | 2 | 2 |
| 8 – Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação | 2 | 2 | 1 | 2 |
| 9 – Plano de Carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar | 2 | 1 | 1 | 2 |

Observando-se a Tabela 3, percebe-se, de imediato, a intensa precariedade dessa área, quer se tomem os dados por indicador ou por município. No primeiro caso, constata-se que apenas três (33,3%) recebem avaliação positiva ou satisfatória, enquanto os demais (66,7%) são classificados como em situação insuficiente ou crítica. No segundo, verifica-se que:

- a) no município de Condado, identifica-se o quadro mais precário, por contar com uma grande maioria de indicadores (66,7%) em situação crítica e os restantes, ou em situação insuficiente (22,2%) ou não avaliados;
- b) em Água Branca, todos os indicadores foram avaliados como em situação insuficiente;
- c) no único município – Carrapateira – a apresentar um (11,1%) indicador em situação positiva, os oito restantes encontram-se em situação precária, ou seja, insuficiente (55,5%) ou crítica (33,3%);
- d) em S. Bento, são dois (22,2%) os indicadores considerados como em situação satisfatória, ao passo que três (33,3%) são avaliados como em situação insuficiente e quatro, em situação crítica (44,4%).

Como se pode depreender pelo diagnóstico exposto, e retomando os critérios de pontuação orientadores dos PAR, os quatro municípios necessitam desenvolver ações imediatas na área da gestão democrática, as quais podem contar com o apoio técnico ou financeiro do MEC. Assim, o próximo passo do estudo é identificar, nos PAR, as debilidades apontadas e as ações assumidas pelo MEC, nos Termos de Cooperação firmados com os municípios.

Entendendo-se que o levantamento exaustivo desses aspectos para todos os indicadores ultrapassaria os limites estabelecidos para o trabalho, optou-se por selecionar apenas dois indicadores, com base nos seguintes critérios: avaliação mais negativa; um indicador para cada âmbito da gestão – sistema e escola. Consequentemente, os indicadores selecionados são: *existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE*, no âmbito do SME, e *critérios para escolha da Direção Escolar*, no das escolas.

Em se tratando do primeiro indicador existência, são apresentadas duas situações, decorrentes das diferentes pontuações. Em Água Branca, a atribuição da pontuação 2 corresponde à seguinte formulação:

Quando existe um Plano Municipal de Educação (PME), e um planejamento para implementação de programa para o acompanhamento e avaliação de suas metas, mas no planejamento não está prevista a criação de um conselho com participação de professores e gestores e de representantes da sociedade civil organizada (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009a, sp).

Por seu turno, os demais municípios, ao se identificarem com o critério de pontuação 1 inseriram-se na alternativa: “Quando não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME” (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009b; 2010a; 2010b, sp).

Embora os diagnósticos apontem distintas situações, a ação do MEC, estabelecida nos Termos de Cooperação, tem o mesmo teor, diferindo, apenas, no número de servidores a serem atingidos: “Capacitar [...] servidor(es) da SME, para formação dos demais servidores da SME, pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes” (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009a; 2009b; 2010a; 2010b, sp).

Similar é o quadro no tocante ao indicador relativo aos critérios para escolha da direção das escolas. Mais uma vez, o diagnóstico de Água Branca, com pontuação 2, explicita que “[...] existem critérios para escolha da direção das escolas, mas estes não consideram experiência, educacional, mérito e desempenho; não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal” (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009a, sp).

Para Carrapateira, Condado e S. Bento, a pontuação 1 indica que “[...] não existem critérios definidos para escolha da direção das escolas” (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009b; 2010a; 2010b, sp).

Tal como no indicador anteriormente, a diferença quanto à existência de critérios para escolha de diretores é desconsiderada e o Ministério, novamente, propõe, aos quatro municípios, “Capacitar [...] diretor(es) em curso de especialização, pela Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica” (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009a; 2009b; 2010a; 2010b, sp).

A essa ação, cuja única variação diz respeito ao número de diretores a serem capacitados, é acrescida uma outra, para os municípios de Água Branca e de Condado, também com alteração apenas no contingente de diretores: “Capacitar [...] diretor(es) em curso de aperfeiçoamento, pelo Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Diretores Escolares” (BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009a; 2010b, sp).

Como se observa, as ações do MEC, previstas nos Termos de Cooperação, relativas aos indicadores da área da gestão democrática aqui abordados, caracterizadas como assistência técnica, consistem, simplesmente, na incorporação de integrantes das Secretarias de Educação e das redes municipais de ensino a ações de formação já desenvolvidas pelo Ministério.

CONSIDERAÇÕES

O exposto no item anterior, conforme se entende, situa o Plano de Ações Articuladas em uma linha de continuidade das políticas educacionais implementadas em consonância com o processo de reforma do Estado, a que se fez referência na Introdução do presente trabalho.

Ao se constituir como um instrumento de planejamento de políticas já previamente formatado, cabendo, às equipes municipais, em última instância, apenas escolher uma das alternativas constantes de um instrumento padrão, torna-se mais um exemplo da concepção, adotada pelo Ministério, acerca do papel meramente executivo a ser desempenhado pelas secretarias municipais de educação, induzindo as municipalidades a uma posição de subordinação ao Governo Federal.

Por outro lado, a possibilidade de apoio financeiro a algumas das ações configura um processo de utilização do financiamento como veículo de esvaziamento da autonomia dos municípios, no tocante ao planejamento educacional, atrelando-os a prioridades estabelecidas pelo Governo Federal, algumas das quais derivadas das orientações dos organismos multilaterais.

Em conseqüência, a elaboração dos PAR finda por obstaculizar a formulação de políticas autônomas e por reduzir o espaço de tomada de decisões na instância municipal. Ratifica-se, portanto, o entendimento de que o discurso da descentralização constitui uma estratégia do Governo Federal, voltada para o objetivo de formar consensos em torno das políticas por ele elaboradas e implementadas verticalmente.

Ademais, ao induzir os municípios a implementarem um modelo de planejamento calcado numa lógica gerencial e ao fomentar a inserção nos programas de formação governamentais, os PAR expressam uma faceta do caráter de Estado educador, a quem cabe a “complexa tarefa de formar um certo ‘homem coletivo’, ou seja, conformar técnica e eticamente as massas populares à sociabilidade burguesa” (NEVES, 2005, p.26, destaque no original).

Desse modo, retomando as observações de Dermeval Saviani acerca da proposta de Plano Nacional de Educação oriunda do MEC, pode-se dizer que o PAR

... [reitera] a política educacional que vem sendo produzida pelo MEC e que implica a compressão dos gastos públicos, a transferência de responsabilidades [...] para Estados, Municípios, [...], ficando a União com as atribuições de controle, avaliação, direção e, eventualmente, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e complementar” (SAVIANI, 1998, p. 84).

(Endnotes)

NOTAS

- 1 Estudo integrante da pesquisa *Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB): avaliação da educação, organização escolar e trabalho docente*, aprovada pelo CNPq no âmbito Edital MCT/CNPq 14/2009 - Universal - Faixa B.
- 2 Aluna de graduação e bolsista do Grupo do Programa de Educação Tutorial – PET – do Curso de Pedagogia.
- 3 Aluna do Curso de Pedagogia e bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009. 151 p.
- BRASIL.MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. **Planejamento político-estratégico 1995/1998**. Brasília, 1995. 19 p. Mimeografado.
- _____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007. 43 p.
- _____. **PAR – Plano de Ações Articuladas**: relatório público do município de Água Branca. 2009a. s.p. Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system>>. Acesso em 14 de setembro de 2010.
- _____. **PAR – Plano de Ações Articuladas**: relatório público do município de São Bento. 2009b. s.p. Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system>>. Acesso em 14 setembro de 2010.
- _____. **PAR – Plano de Ações Articuladas**: relatório público do município de Carrapateira. 2010a. s.p. Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system>>. Acesso em 14 de setembro de 2010.
- _____. **PAR – Plano de Ações Articuladas**: relatório público do município de Condado. 2010b. s.p. Disponível em <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php?system>>. Acesso em 10 de novembro de 2010.
- _____. **Indicadores demográficos e educacionais**. Disponível em <<http://ide.mec.gov.br/2008/index.php>> Acesso em 13 setembro de 2010.
- _____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=153:legislacao&catid=98:par-plano-de-acoes-articuladas&Itemid=366>. Acesso em 10 maio 2010. 5 p.
- CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. *Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar*. In: CABRAL NETO, Antônio *et al.* (org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007. p.115-144.
- CENPEC; MEC. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**: capacitação de agentes educacionais: instrumento de campo. snt.a 58 p.
- _____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**: capacitação de agentes educacionais: orientações gerais para aplicação dos instrumentos. snt.b 12 p.
- _____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**: capacitação de agentes educacionais: guia prático de ações. snt.c 61 p.
- GENTILI, Pablo. *Neoliberalismo e educação: manual do usuário*. In: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo (org.). **Escola S. A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996, p. 9-49.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Informações estatísticas**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 10 de novembro de 2010.
- PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil – 2000**. Disponível em <www.pnud.org.br/atlas>. Acesso em 03 de novembro de 2009.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005. 312p.

RODRIGUES, Melânia Mendonça. **Sob o signo do embate: avanços e limites da participação popular na democratização da gestão educacional**. 2003. 316 f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional**. Campinas: Autores Associados, 1998. 169 p. (Coleção educação contemporânea).

_____. *Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios*. **Educação & Sociedade: revista quadrimestral de ciência da educação**. Campinas, v. XX, nº 69, p. 119-136, dez. 1999.