

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Andréia da Silva Mafassioli

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS:
Uma Avaliação da Implementação
no Município de Gravataí/RS**

Porto Alegre
2011

Andréia da Silva Mafassoli

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS:
Uma Avaliação da Implementação
no Município de Gravataí/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Nalú Farenzena

Porto Alegre
2011

*Estou preso à vida e olho meus
companheiros.
Estão taciturnos, mas nutrem grandes
esperanças.
Entre eles, considero a enorme
realidade.
O presente é tão grande, não nos
afastemos.
Não nos afastemos muito, vamos de
mãos dadas.*

Carlos Drummond de Andrade
Mãos dadas

Meus Agradecimentos

Ao concluir uma etapa importante na vida acadêmica dedico esta conquista ao meu pai, que mesmo não estando presente, sempre acreditou na minha capacidade.

Agradeço a todas as pessoas que fizeram parte e que me apoiaram nessa trajetória

Em especial a Déia pelo incentivo permanente, carinho e apoio em todas as horas.

A minha querida mãe pelo colo, sempre que necessário.

A amiga Rita pela oportunidade do estudo conjunto na empreitada para nos tornarmos mestrandas. Conseguimos amiga.

Aos professores, alunos e funcionários da escola Osório que compreenderam os dias de ausência, especialmente as amigas e parceiras de trabalho Sílvia, Luciana, Magda, Elaine e Aline pelo incentivo e apoio, segurando a barra lá na escola.

A Elisamara e Úrsula, dirigentes de educação dos municípios de Cachoeirinha e Gravataí, por terem possibilitado conciliar vida profissional com os estudos.

Aos professores Luís Armando Gandin e Mauro Augusto Burkert Del Pino pelas contribuições trazidas quando da defesa do projeto.

Ao Município de Gravataí, através da Secretaria Municipal de Educação, por ter permitido a realização deste trabalho avaliativo.

Finalmente, agradeço de forma muito especial a minha orientadora, Doutora Nalú Farenzena, pela oportunidade e privilégio de ser tua orientanda. Valeu Nalú pelo carinho, pelas aprendizagens e pela confiança.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 Representação do ciclo de políticas	31
Figura 2.1 Dimensões conceituais da política	40
Figura 3.1 Conjugação e inserção - PDE, Plano de Metas e PAR	74
Figura 3.2 Programas Federais do PDE/Plano de Metas/PAR.....	81
Figura 3.3 Etapas de desenvolvimento do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação	83
Figura 3.4 Monitoramento do PAR no SIMEC/MEC	90
Figura 5.1 Pontuação do município de Gravataí nas dimensões do PAR.....	137
Figura 5.2 Indicadores do PAR de Gravataí que receberam pontuação 1	138
Gráfico 5.1 Evolução demográfica – Gravataí (anos escolhidos entre 1872 e 2009).....	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 Tipos de Assistência Financeira da União à Educação	71
Quadro 3.2 As propostas do PDE em 2007	79
Quadro 3.3 Diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação	85
Quadro 3.4 Critérios de Pontuação da Fase de Diagnóstico do PAR.....	89
Quadro 3.5 Dimensões e Indicadores do PAR 2008-2011	91
Quadro 4.1 Formas de Participação da política educacional do MEC	114
Quadro 4.2 Ações e Programas do MEC voltados para gestão democrática	115
Quadro 4.3 Resoluções do 3º Congresso Municipal de Educação de Gravataí.....	120
Quadro 5.2 Ações previstas no Termo de Cooperação Técnica de Gravataí.....	140
Quadro 5.3 IDEB da Rede Municipal de Ensino de Gravataí.....	150
Quadro 5.4 IDEB de Seis Escolas Municipais - Gravataí	152
Quadro 5.5 Programas Federais nas Escolas Municipais de Gravataí	154
Quadro 5.6 Vigores e Fragilidades na implementação do PAR de Gravataí.....	170

LISTA DE SIGLAS

AEE - Atendimento Educacional Especializado
CEB - Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
CGU - Controladoria Geral da União
CMEG - Conselho Municipal de Educação de Gravataí
CNE - Conselho Nacional de Educação
CONAE - Conferência Nacional de Educação
FICAI - Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente
FPEG - Fórum Permanente de Educação de Gravataí
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GEEMPA - Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação
GINI - O índice de GINI mede o grau de distribuição da renda entre os indivíduos em uma economia.
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA - Laboratório de Aprendizagem
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LSE - Levantamento da Situação Escolar
MEC - Ministério da Educação
NEE - Núcleo de Educação Especial
PAR - Plano de Ações Articuladas
PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB - Produto Interno Bruto
PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNBE - Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNE - Plano Nacional de Educação
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático
PROINFO - Programa Nacional da Informática na Educação
RME - Rede Municipal de Ensino
SIMEC - Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças do Ministério da Educação
SMED - Secretaria Municipal de Educação
SPMG - Sindicato dos Professores Municipais de Gravataí
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RESUMO

Este estudo apresenta uma avaliação da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento de ação da política pública Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no Município de Gravataí, Rio Grande do Sul. O objetivo geral foi analisar a implementação do PAR com foco na gestão da execução deste plano, abrangendo a institucionalidade e as práticas no sistema municipal de ensino e nas relações com a União.

O marco teórico-metodológico abrangeu noções da análise de políticas públicas e de avaliação de políticas públicas e a metodologia do ciclo de políticas, pelo recurso à análise dos contextos de influência, produção de texto e de prática, a fim de caracterizar o local de pesquisa e os atores envolvidos na fase de implementação. Os fundamentos teóricos, embasados pela teoria crítica, foram utilizados na perspectiva de realizar uma análise relacional, compreendendo a educação em seus contextos econômico, social e político.

Os elementos de contexto que fazem parte do quadro institucional brasileiro, entre eles federalismo, a descentralização, o regime de colaboração e o financiamento da educação, bem como a descrição da origem, estrutura e organização do PAR no contexto da política Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação são caracterizados pela importância que têm no campo de análise do PDE/Plano de Metas/PAR.

Foi abordada a construção histórica dos modelos de administração e de gestão da política educacional no Brasil, buscando complexificar a relação entre os modelos de gestão tecnocráticos e verticalizados, herdados da estrutura de Estado brasileiro autoritário e patrimonialista, que se chocam com a democracia. A organização burocrática, no sentido weberiano, presente no setor público, é enfocada, assim como o modelo de gestão contemporâneo apresentado pelo novo gerencialismo também é problematizado. A gestão no sentido democrático é defendida como condição essencial para efetivação de políticas públicas em educação que almejem a qualidade social.

A descrição dos contextos de influência, de produção de texto e de prática presentes no processo de formulação e de implementação do PAR de Gravataí foi elaborada com base em pesquisa de campo que envolveu consulta a documentos, depoimentos obtidos por meio da realização de entrevistas com atores diretamente envolvidos na elaboração do PAR e informações e apreciações oferecidas por dirigentes de escolas municipais.

Os resultados do estudo indicam que a gestão da execução do PAR, em Gravataí, apresenta vigores e fragilidades e ocorre de forma centralizada. Envolvem-se, mais diretamente, as instituições SMED, através de alguns setores que atuam desarticulados, Conselho Municipal de Educação e Sindicato dos Professores Municipais, lideranças do sistema municipal de ensino que tensionam para que o Plano seja colocado em prática. As escolas municipais têm pouco conhecimento e informações sobre o PAR e o acesso se dá através dos programas federais, executados com limitações, devido às dificuldades do Poder Público em cumprir com a contrapartida. Entre os vigores destaca-se a aproximação da União frente à realidade da educação municipal pelo aumento significativo na assistência financeira, através de programas que promovem mais inclusão social, ofertando tempos e espaços mais qualificados para o ensino e a aprendizagem.

Palavras-chave: Política Pública. Avaliação de Políticas Públicas. Plano de Ações Articuladas. Implementação. Institucionalidade. Sentidos da Gestão Educacional. Gestão Democrática. Qualidade Social da Educação.

ABSTRACT

This study presents an evaluation on the implementation of the Articulate Actions Plan (PAR), which is an action instrument of the public policy: Plan of goals - Commitment of All for Education in Gravataí, Rio Grande do Sul. The general objective was to analyze PAR implementation, focusing the management of the execution of this plan, including the institutionality and the practices in the municipal teaching system and in the relations with the Federal Government.

The theoretical-methodological mark comprised notions of public policies analysis and of evaluation of public policies and the methodology of policies circle by analyzing the influence contexts, the production of text and the practice, in a way the researching place and the actors involved in the implementation phase were characterized. The theoretical fundaments, based upon the criticism theory were used in the perspective of realizing a relational examination, comprehending the Education in its economical, social and political contexts.

The context elements being part of the Brazilian institutional framework, among them federalism, the decentralization, the collaboration regimen and the Education financing, as well as the description of the origin, structure and organization of PAR in the context of the policy: Plan of goals - Commitment of All for Education, are characterized by the importance they have for the analysis field of PDE/Goals Plan/PAR.

The historical construction of the administration and management models of the teaching policy in Brazil was approached, aiming to complexify the relation between the technocratic and vertical management models, inherited from the structure of authoritarian and patrimonialist Brazilian state, coming up against democracy. The bureaucratic organization, in the Weberian sense, existing in the public sector is focused and the present management model presented by the new managerialism is also problematized. The management in the democratic sense is defended as an essential condition for the effectuation of public policies in Education aiming the social quality.

The description of the influence contexts, of text production and of practice existing in the process of PAR formulation and implementation in Gravataí was elaborated based upon field research, documental analysis, testimonies obtained by the realization of interviews with actors directly involved in the elaboration of PAR and information and appreciations offered by principals of municipal schools.

The study results indicate that PAR management execution in Gravataí present strengths and weaknesses, occurring in a centralized way. The more directly involved ones are the institutions: SMED, through some sectors acting disconnectedly, Council of Municipal Education and Municipal Syndicate of Teachers, leaders of the municipal teaching system, working in a way the plan is put into practice. The municipal schools have little knowledge and information about PAR and the access happens through federal programs, executed with limitations, due to the difficulties of the public power to comply with the counterpart. Among the strengths, it is highlighted the approximation of the Federal Government towards the reality of the municipal Education by the significant increase of financial assistance, through programs promoting social inclusion, offering more qualified time and space for teaching and learning.

Keywords: Public Policy. Evaluation of Public Policy. Articulate Actions Plan. Implementation. Institutionality. Educational Management reasons. Democratic Management. Education Social Quality.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	22
1.1 A ANÁLISE DA POLÍTICA EDUCACIONAL NA PERSPECTIVA DA TEORIA CRÍTICA	23
1.1.1 A análise relacional	26
1.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: OBJETIVOS, NATUREZA E TIPOS	28
1.3 O CICLO DE POLÍTICAS.....	29
2 CONCEITOS DO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	36
2.1 CONCEITUANDO A POLÍTICA PÚBLICA	37
2.2 FASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	40
2.3 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	44
3 ELEMENTOS CONTEXTUAIS	52
3.1 O FEDERALISMO NO BRASIL.....	52
3.1.1 A descentralização na estrutura federativa brasileira	58
3.1.2 O regime de colaboração na estrutura federativa brasileira	62
3.2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	69
3.3 O PAR NO CONTEXTO DO PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO	74
3.3.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação	74
3.3.2 O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação	82
3.3.3 O Plano de Ações Articuladas	87
4 A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL	99
4.1 CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E CONTEXTO POLÍTICO DA EDUCAÇÃO NACIONAL.....	101
4.2 O SENTIDO DEMOCRÁTICO NA GESTÃO EDUCACIONAL.....	108
4.2.1 A Gestão Democrática no PDE/Plano de Metas/PAR	113
4.2.2 A Gestão Democrática na Rede Municipal de Ensino de Gravataí	119
4.3 O NOVO GERENCIALISMO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA NA GESTÃO EDUCACIONAL.....	121
5 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DE GRAVATAÍ	130
5.1 CONTEXTO DE INFLUÊNCIA DO PAR DE GRAVATAÍ.....	130
5.2 O CONTEXTO DA PRODUÇÃO DE TEXTO DO PAR DE GRAVATAÍ.....	135

5.2.1 O Termo de Cooperação Técnica entre a União e o Município de Gravataí	139
5.3 O CONTEXTO DA PRÁTICA	144
5.3.1 O município de Gravataí.....	144
5.3.2 A Educação na Rede Municipal de Ensino de Gravataí.....	146
5.3.3 Os atores locais na implementação do PAR	155
5.4 VIGORES E FRAGILIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAR DE GRAVATAÍ .	167
CONSIDERAÇÕES FINAIS	173
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	185
APÊNDICE	194
ANEXOS	200

INTRODUÇÃO

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

Stephen J. Ball, 2001

O estudo realizado nesta dissertação apresenta uma avaliação da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Gravataí/RS. Considerado um instrumento de planejamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, apresentado em 2007 pelo Ministério da Educação através da política Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o PAR, um plano plurianual com ações e subações previstas para ocorrer entre os anos de 2008 a 2011, está em plena fase de execução nas redes municipais de ensino de todo o Brasil. A opção por uma pesquisa de cunho avaliativo tem o sentido de discutir vigores e fragilidades na implementação do PAR, pensando no aperfeiçoamento de uma política cujo objetivo é a melhoria da qualidade da educação.

Mais especificadamente, esta pesquisa visa compreender as relações institucionais, as práticas no sistema municipal de ensino e nas relações com a União, verificando como se dá a participação e o grau de envolvimento dos sujeitos sociais executores do PAR, considerando que possuem distintas visões políticas, econômicas, culturais e ideológicas.

A pesquisa tem como foco a gestão da execução do PAR, verificando as ações realizadas, os documentos produzidos neste processo e as práticas de gestão em educação estabelecidas entre os diferentes atores na etapa da implementação, atentando-se também para os avanços, os limites e as possibilidades de correção de rumos e redesenho dos programas. Segundo Draibe (2009, p. 17) “o redesenho não precisa ocorrer apenas ao final da avaliação de resultados; ele pode acontecer em etapas anteriores de modo a possibilitar a correção a tempo de fragilidades e aspectos negligenciados que deveriam receber mais atenção por parte dos gestores”.

A decisão de estudar uma política pública educacional em ação é desafiadora. Refletir sobre as políticas sociais públicas em uma sociedade capitalista, necessariamente nos remete a compreender que essas políticas apresentam em sua constituição uma complexidade histórica e resultam de forças históricas contraditórias, de acordo com as características de cada realidade social em que emergem. Portanto, o conteúdo e a forma das políticas públicas estão dire-

tamente associados à conjugação de fatores estruturais e conjunturais de cada processo histórico de um determinado país, bem como dos diferentes territórios em que são produzidas e disseminadas.

Nesse sentido, a opção em realizar uma pesquisa de cunho qualitativo, segue princípios da pesquisa e da ação em educação numa perspectiva crítica, buscando compreender as diferentes dimensões da desigualdade – social, cultural e econômica – e as relações de poder estabelecidas, baseando-se “na percepção da importância das múltiplas dinâmicas que sustentam as relações de exploração e dominação em nossas sociedades” (APPLE, AU E GANDIN, 2011). Para um maior aprofundamento dessas relações utilizo o conceito de análise relacional de Michael Apple, no sentido de aproximar-me das práticas, e, à luz da teoria, compreender a educação em seu contexto econômico, social e político, relacionando-a as múltiplas dinâmicas da sociedade (raça, classe social e gênero).

Historicamente, a desigualdade¹ social marca o Brasil como uma das sociedades mais injustas do mundo. Desigual e injusta pela existência de graus extremos de pobreza para muitos, concentração de renda e riqueza para poucos e discriminações cotidianas de classe, raça e gênero. Uma grande parcela da população, em diferentes dimensões da desigualdade, étnica, cultural, de gênero, regional, de residência da população (população urbana e rural), entre outras, está excluída dos direitos sociais². As mudanças profundas que aconteceram nas relações entre capital e trabalho, nos processos produtivos, na gestão do Estado e nas políticas sociais, relacionadas a fatores políticos, econômicos e culturais, concretizaram essa exclusão de muitos do trabalho assalariado e do processo produtivo.

Frigotto (2010), em recente estudo, nos apresenta o retrato da precariedade da educação básica como direito social e subjetivo no país:

O Brasil convive, em pleno século XXI, com mais de 14 milhões de brasileiros analfabetos o que equivale a 10,5% da população maior de 15 anos, um ensino fundamental precário um ensino médio que atinge, também precariamente, apenas metade da população de jovens que constitucionalmente o tem por direito. Aproximadamente 50% dos jovens têm acesso ao ensino médio e, destes, apenas a metade na idade adequada. Aproximadamente 60% dos que chegam ao ensino médio o fazem no turno noturno em precaríssimas condições. O acesso ao ensino superior é um dos mais baixos da América Latina (FRIGOTTO, 2010, P. 4).

¹ A questão da desigualdade se afirmou como questão central com o avanço do processo de legitimação da participação do indivíduo pobre no espaço político e a reprodução da pobreza no âmbito das relações econômicas, em que pese a progressão na produção de riquezas e a ampliação do campo de ação social do Estado por meio de políticas sociais. (CARDOSO JR. E JACCOUD, p. 187, 2005).

² São considerados direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 6º)

As disparidades regionais, outro agravante presente no contexto brasileiro, são oriundas das desigualdades de desenvolvimento econômico, da configuração do sistema tributário e do federalismo fiscal brasileiro e da carência de investimentos públicos na área social que garantam os direitos básicos previstos constitucionalmente. Segundo Abrucio, as desigualdades regionais são reforçadas pela “existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios” (2005, p. 48).

Conforme Cury (2006, p. 27), “a declaração e a efetivação do direito à educação torna-se imprescindível no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que, tradicionalmente, reservaram apenas às camadas privilegiadas acesso a este bem social”. Estas tradições elitistas, que ainda mantém uma parcela significativa da população fora dos muros escolares, ou dentro deles, porém sem as condições básicas de oferta educacional, resultam de um passado que estabeleceu desde o início uma escola dual: uma escola rica para os ricos e uma escola pobre, ou ausente, para as classes populares.

Vários fatores causam a ausência desses direitos em sentido pleno, entre eles, a falta de recursos, o direcionamento de prioridades nas políticas públicas como um todo (incluindo as opções de política macroeconômica), o uso indevido dos recursos públicos, a má distribuição e aplicação destes recursos, a gestão pública ineficiente, a falta de planejamento, a corrupção, o clientelismo. Mesmo com os avanços recentes que ocorreram no Brasil na universalização do acesso ao ensino fundamental, e, por último, a aprovação da emenda 59/09 à Constituição Federal, que amplia a escolaridade obrigatória na faixa etária dos 4 aos 17 anos, abrangendo a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio, ainda é um grave problema a baixa escolaridade média da população. A necessidade da universalização da educação básica e a melhoria da qualidade da educação, bem como a eliminação do analfabetismo são desafios que se mantêm na pauta das discussões com inevitáveis impactos de longo prazo para a área.

Nesse contexto de desigualdades sociais e regionais é necessário constituir e implementar políticas educacionais voltadas para o acesso e a melhoria da qualidade da educação pública, direito de todos. Carecemos de políticas de Estado para a educação que corrijam desigualdades, para as quais é indispensável, entre outros elementos, a disponibilidade de um volume maior de recursos financeiros e o estabelecimento de compromissos entre os entes federados, com certo grau de continuidade, independente das mudanças político-ideológicas que porventura ocorram.

Nessa perspectiva, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como um de seus principais eixos estruturantes o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, afirma a intenção de mobilizar esforços entre União, estados, Distrito Federal e municí-

pios pela melhoria da educação básica brasileira. Os estados e municípios que fizeram a adesão ao Plano e elaboraram o PAR (Plano de Ações Articuladas), um dos instrumentos da política macro “PDE/Plano de Metas”, estão recebendo assistência técnica e financeira da União, através de diferentes órgãos do MEC, incluindo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),³ especificamente ligada à execução do PAR. Atualmente, no Brasil, esta é a porta de acesso aos programas e ações federais da área da educação de assistência voluntária aos estados e municípios.

A pesquisa, neste caso, envolveu ir a campo, aproximando-me dos agentes de implementação, dos atores que executam o PAR, verificando o nível de abrangência, os limites, as possibilidades e os resultados alcançados. Arretche (2001), argumenta que o período de implementação de uma política é um campo de incertezas e salienta:

[...] as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes envolvidos em um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes. Portanto, quanto mais complexo for um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua execução e, por consequência, mais fortes serão as tendências a não convergência. (p. 48)

Assim sendo, é urgente a implementação de políticas públicas educacionais que contribuam para mudanças substantivas no projeto de sociedade até então vigente. Ao assumir o governo, em 2003, o Presidente Lula se comprometeu com essas mudanças. Porém, somente no segundo mandato presidencial o Ministério da Educação apresentou para a sociedade brasileira o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação). Além de políticas voltadas para a rede federal de ensino e instituições particulares, o PDE coloca à disposição das redes de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios instrumentos de avaliação e de implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação básica pública.

De acordo com Vieira (2006, p. 47):

[...] há políticas que se conservam sob a égide de diferentes ideologias [...] se é verdade que algumas oposições podem ser feitas, nem só de diferenciação se alimentam as políticas, daí porque, ao examiná-las, é necessário também observar os elementos de continuidade. [...]

³ Autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que atua no financiamento de ações suplementares voltadas, principalmente, para a educação básica ofertada por estados e municípios. Essa autarquia tem importante papel nas políticas federais para a educação, uma vez que tem por objetivo viabilizar aquilo que a Constituição Federal define, em seu artigo 211, como exercício da função supletiva e redistributiva da União em relação às demais esferas governamentais, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino. (CRUZ, 2009, p.23)

Essa observação é pertinente se considerarmos que muitas das políticas que fazem parte do PDE já tinham existência. O PAR pode ser considerado parte de uma nova política, o Plano de Metas, mas muitos programas de assistência técnica e financeira da União previstos no PAR são ações que já vinham sendo executadas, inclusive no governo Fernando Henrique Cardoso. Portanto, os elementos de continuidade e descontinuidade presentes nos dois mandatos do governo Lula, período de implementação da política e de seus instrumentos, em análise neste estudo, serão evidenciados. A partir da definição do tema de estudo, que aprofundou uma política pública em ação, a seguinte questão foi formulada no sentido de nortear a pesquisa em tela.

Como está se efetivando a implementação do PAR no município de Gravataí, considerando a gestão na execução do plano e as relações institucionais no âmbito do sistema municipal de ensino e nas relações com a União para melhorar a qualidade da educação pública?

Partindo da problematização inicial, a pesquisa de campo foi desenvolvida em duas etapas. Na primeira etapa realizei uma revisão da bibliografia, visando à apreensão de elementos teóricos produzidos a partir de estudos desenvolvidos sobre o tema, entre eles uma tese de doutorado e um projeto de tese recentemente concluídos que tratam do Plano de Metas (CAMINI, 2009; MARCHAND, 2008). Utilizei fontes documentais, tais como leis, pareceres, decretos, resoluções, convênios, termo de cooperação, atas de reuniões do comitê de acompanhamento do PAR de Gravataí, relatórios financeiros e de trabalho, planilhas de acompanhamento dos programas federais, conteúdos explicativos e dados retirados do site do MEC/FNDE/SIMEC.

Na segunda etapa da coleta de dados, no contexto municipal de implementação do PAR, realizei entrevistas semiestruturadas, seguindo um roteiro pré-elaborado, com os atores diretamente envolvidos na política. Foram considerados atores diretamente envolvidos a dirigente da Secretaria Municipal de Educação (SMED), a técnica da SMED responsável pelos programas e projetos institucionais, a coordenadora pedagógica da SMED, a técnica financeira que acompanha a liberação dos recursos do PAR na rede municipal de ensino, a presidente do Conselho Municipal de Educação de Gravataí (CMEG) e a presidente do Sindicato dos Professores Municipais de Gravataí (SPMG); estas duas últimas são membros do Comitê de Acompanhamento do PAR e atuam no âmbito desta política desde a formulação do PAR municipal.

Também utilizei dois tipos de questionários com os atores indiretamente envolvidos na etapa de implementação das ações e subações do PAR. Um dos questionários foi aplicado aos membros do comitê de acompanhamento do PAR e outro aplicado aos conselheiros do

CMEG, a membros de conselhos escolares e às gestoras de duas escolas municipais de Gravatá (uma de porte médio e outra de porte grande).

Além destes instrumentos, encaminhei um formulário às escolas municipais consultando sobre a execução de programas federais que integram o PAR no âmbito da escola, com o objetivo de constatar o número de programas em funcionamento. Durante todo o processo de coleta de dados trabalhei tanto com informações obtidas por meio da observação direta, análise de conversas e de discursos, quanto com informações obtidas nas entrevistas realizadas. Portanto, nesta etapa, foram considerados relevantes tanto os fatos quanto as interpretações dos atores no contexto de pesquisa.

Quero destacar, nesta introdução, os principais motivos que me levaram à escolha do tema de pesquisa.

As práticas e as vivências em defesa de uma educação pública de qualidade, e pelo fortalecimento da gestão democrática, resultaram em experiências significativas que motivam a realização desta pesquisa. Essas experiências se deram no encontro com outros, movidos pela paixão, pelos desejos, medos e utopias. Paixão pela educação popular que democratiza o acesso, a gestão e o conhecimento em defesa de uma educação pública com qualidade social⁴, oportunizando a *todos*, de forma solidária, laica, não excludente, não discriminatória, uma educação que acredita na vida e forma os sujeitos para um mundo melhor.

Os desejos levam-me a lutar por justiça social, que reduza as desigualdades sociais e todo tipo de discriminação e exclusão que afeta uma grande parcela da população brasileira.

Em concordância com Ball (2009), o conceito de justiça social é inclusivo, pois não é específico a raça, classe, deficiência ou sexualidade; abarca uma concepção ampla de questões de equidade, oportunidade e justiça. É maleável, tem uma ampla gama de aplicação. Alerta o pesquisador para as variadas maneiras em que a opressão pode funcionar em uma variedade de formas e pode atuar sobre as pessoas de diversas maneiras através de seu gênero, posição de classe, sexualidade ou seus graus de habilidade, bem como através de inter-relações complexas entre esses fatores.

Os medos são oriundos da sensação de impotência frente aos imensos desafios cotidianos que os diferentes sujeitos do meio educacional enfrentam ao desempenhar suas funções,

⁴ Refiro-me a uma qualidade que vá além dos padrões exigidos pelo *mercado*, uma qualidade comprometida com a vida, não somente dos humanos, mas de todas as espécies existentes no planeta. A qualidade social da educação passa obrigatoriamente pelas condições de acesso dos educandos e a sua permanência, com sucesso, na escola.

entre eles, insuficiência de recursos, corrupção, desvalorização, solidão, desqualificação e intensificação do seu trabalho.⁵

A utopia que persigo segue uma perspectiva freireana. Paulo Freire, brilhante educador utópico e imbuído de convicções libertárias, assume a Utopia/esperança como condição fundamental para inspirar e orientar os educadores que buscam superar as contradições de um sistema socialmente injusto. Essa utopia, que entendo como lugar ideal e não como quimera, não é solitária, é coletiva e mobiliza educadores no mundo todo para lutar por uma sociedade democrática que possibilite a igualdade de oportunidades e condições sociais mais justas para todos.

Porém, essas possibilidades se confrontam diretamente com uma realidade desigual e excludente vivenciada por uma grande parcela da população brasileira. A educação no Brasil nasceu com a função de excluir, normalizar, aculturar e acentuar as desigualdades econômicas e sociais.⁶

Mesmo com os avanços na legislação com a Constituição Cidadã de 1988, muitas dos preceitos ali inscritos, passados mais de vinte anos de vigência dessa Carta, ainda se colocam como centrais na agenda dos movimentos sociais e das instituições que lutam pela garantia dos direitos sociais básicos para toda população. Vale retomar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos na Constituição (art. 3º):

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A oferta de educação escolar, afirmada como o primeiro dos direitos sociais na Carta Magna (art. 6º), apresenta muitas dificuldades⁷ e ainda é um desafio a ser alcançado para muitos brasileiros analfabetos, tantos outros excluídos na /da escola, ou escolarizados por uma qualidade questionável. Como afirma Cury:

⁵ Os conceitos de desqualificação e intensificação são aprofundados na obra de Michael Apple e explicitados na sequência do texto.

⁶ Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2005, o rendimento médio mensal dos 40% mais pobres da população ocupada era de 200 reais. Já para os 10% mais ricos da população ocupada, o rendimento médio mensal era de 3.252 reais. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, apontou que, em 2003, 1% dos brasileiros mais ricos detinham uma renda equivalente aos ganhos dos 50% mais pobres. Ou então, que o ganho dos 10% mais ricos equivale 60 vezes o ganho dos 10% mais pobres. No mesmo período, cerca de um terço da população – ou 53,9 milhões de pessoas – foi considerada pobre, em critério que inclui todos os que viviam com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo (R\$ 120 na ocasião). O Brasil possuiria a oitava pior distribuição de renda do mundo. (CURY, 2009, p. 46)

⁷ As desigualdades sociais dos alunos e de seus familiares, a gestão ineficiente dos sistemas de ensino e das escolas e as condições de acesso e de permanência são elementos que intensificam essas dificuldades.

[...] a Lei Maior não ignora a situação do Brasil em matéria socioeconômica traduzida em níveis de desigualdade que vêm de longa data. A correlação sociedade e educação é uma das mais fortes nas análises das ciências humanas e sociais e por elas sabe-se que a distribuição de renda e da riqueza no país condiciona o acesso e a permanência dos alunos na escola e em outros espaços sociais. Sabe-se também que o aumento da permanência de estudantes na escola depende da realização do direito ao saber, sob um padrão de qualidade possível e passível de ser incrementado. E sabemos também que não se deve exigir da escola o que não está sob-responsabilidade dela. Há problemas na escola que não nascem dela, mas a atingem; e há problemas que são dela e podem também estar nela. Considerar esse contexto socioeconômico da desigualdade, descritiva e analiticamente, é um passo para pensar políticas sociais redistributivas. (CURY, 2009, p. 45)

A definição pelo tema desta pesquisa tem sua origem na trajetória profissional e acadêmica por mim percorrida e nas experiências acumuladas no envolvimento com as lutas por justiça social e pela melhoria da qualidade da educação brasileira, principalmente no campo de fortalecimento da gestão democrática. Dentre estas experiências, participo, desde 2008, de um grupo de pesquisa do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, da UFRGS, que estuda o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação como política pública. Realizei, também, a partir de projeto que é objeto de termo de cooperação firmado entre o Ministério da Educação e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a assistência técnica a municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina no acompanhamento do monitoramento do PAR⁸.

Antes de iniciar a participação no grupo de pesquisa, tive contato, em sala de aula, com colegas que estavam realizando consultoria aos municípios do RS para elaboração do PAR. Neste período estava desenvolvendo minhas funções profissionais na Coordenação dos Programas e Projetos da Secretaria Municipal de Educação de Cachoeirinha/RS e considerei de extrema importância que este município pudesse elaborar o seu PAR, fui informada que mesmo não sendo um município prioritário⁹, não havia impedimentos para elaboração do PAR de Cachoeirinha. Para isso, recebi orientações e materiais do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS referentes à etapa de elaboração do PAR, o que possibilitou constituir a equipe local no município e, assim, elaboramos o PAR. Essa experiência foi o meu primeiro contato com o PAR e foi gratificante, pois resultou na liberação de diversos programas e recursos para o referido município.

⁸ No período 2007-2008, o projeto referido denominava-se Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica na rede estadual e em redes municipais de ensino do Rio Grande do Sul; no período 2009-2010, o projeto se intitula Apoio a Desenvolvimento da Educação Básica em redes municipais dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraíba e Alagoas.

⁹ Municípios prioritários são aqueles cujos índices de desenvolvimento da educação básica se encontram abaixo da média nacional.

Desenvolvo minhas atividades profissionais nas redes municipais de ensino dos municípios de Cachoeirinha e de Gravataí/RS. Atuo na área pedagógica, nos setores de coordenação ou de assessoria técnico-pedagógica. No período atual sou supervisora escolar em uma escola municipal de Gravataí no ensino fundamental diurno e coordenadora pedagógica no ensino noturno - Centro Regional de Educação de Jovens e Adultos (CEREJA) - da mesma escola. Portanto, no presente momento estou vivenciando de perto quais programas previstos no PAR chegam à escola, observando como os diferentes segmentos participam e se envolvem neste processo e quais melhorias estão ocorrendo na escola para um maior êxito na qualidade da educação. A oportunidade de estar atuando em uma escola pública no mesmo período em que realizo este estudo sobre o PAR traz elementos qualitativos para a pesquisa em tela.

Essa aproximação com a realidade educacional de diferentes municípios e estados, ampliou meu interesse em realizar a pesquisa com a intenção de contribuir com a produção acadêmica no enfrentamento aos diferentes graus de exclusão que sofre, cotidianamente, uma grande parcela da população brasileira.

Para o processo de investigação foram destacados os objetivos que seguem:

Objetivo Geral

Analisar a implementação do PAR no município de Gravataí, com foco na gestão da execução do PAR no município, abrangendo a institucionalidade e as práticas no sistema municipal de ensino e nas relações com a União.

Objetivos Específicos

- Verificar o envolvimento e a forma de participação dos atores direta e indiretamente envolvidos neste processo.
- Compreender como ocorre a colaboração entre a União e o município de Gravataí e qual a margem de autonomia deste município na implementação do PAR.
- Problematizar a concepção de gestão do novo gerencialismo na garantia do direito à educação com qualidade social;
- Constatar de que forma a gestão democrática está sendo fortalecida neste processo.
- Compreender os limites, as contradições e os avanços na implementação do PAR no município, na perspectiva da gestão democrática.
- Indicar possibilidades de correção de rumos e redesenho das ações e subações previstas no PAR.

Além dessa introdução, o trabalho contém cinco capítulos e as considerações finais, apresentando elementos considerados estratégicos para a compreensão e a realização da análise.

se de uma política social pública em educação. Como pesquisadora iniciante, tenho consciência da complexidade que envolve analisar uma política pública, pois se trata de estudar o governo em ação, com elementos de continuidade e de rupturas em jogo.

No primeiro capítulo apresento os caminhos teórico-metodológicos percorridos na investigação, explicitando a natureza, os objetivos e os tipos de avaliação utilizados na análise de políticas públicas, a metodologia do ciclo de políticas evidenciada nos contextos de influência, produção de texto e de prática da política em ação, caracterizando o local de pesquisa e os atores envolvidos na fase de implementação da política. Apresento também os fundamentos teóricos do campo da teoria crítica e da tentativa de realização de uma análise relacional, buscando compreender a educação em seu contexto econômico, social e político, relacionada a múltiplas dinâmicas da sociedade (raça, classe social e gênero).

No segundo capítulo do texto, discuto os conceitos norteadores do campo de análise das políticas públicas, embasando-me em diferentes autores, que tratam de conceitos e noções: políticas públicas, estágios ou fases das políticas públicas, Estado e políticas públicas. Alguns elementos de contexto que cercam a política pública em estudo, por fazerem parte do quadro institucional brasileiro, bem como a descrição da origem, estrutura e organização do Plano de Ações Articuladas no contexto da política PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação serão caracterizados no terceiro capítulo pela importância que têm no campo de análise do PDE/Plano de Metas/PAR. São eles: federalismo no Brasil, a descentralização na estrutura federativa brasileira, o regime de colaboração na estrutura federativa brasileira, o financiamento da educação pública no Brasil e o Plano de Ações Articuladas no contexto do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, abordando os elementos centrais que compõem o desenho e a configuração desta política que é objeto de estudo nesta dissertação.

O quarto capítulo aborda a construção histórica dos modelos de administração e de gestão da política educacional no Brasil, buscando complexificar a relação entre os modelos de gestão tecnocráticos e verticalizados herdados da estrutura de Estado brasileiro autoritário, centralizado e patrimonialista que se chocam com a democracia. A organização burocrática, no sentido weberiano, presente no setor público, será aprofundada, assim como o modelo de gestão contemporâneo apresentado pelo novo gerencialismo também é problematizado. A gestão no sentido democrático é defendida como condição essencial para efetivação de políticas públicas em educação que almejem a qualidade social, elencando os principais desafios para o seu fortalecimento.

No quinto capítulo apresento a descrição dos contextos de influência, de produção de texto e de prática presentes no processo de formulação e de implementação do Plano de Ações Articuladas do município de Gravataí. A forma de organização e a estrutura do PAR de Gravataí, o olhar e o envolvimento dos atores pesquisados e os vícios e fragilidades evidenciados na implementação do PAR para melhoria da qualidade da educação serão descritos neste capítulo.

Nas considerações finais, retomo as questões norteadoras da pesquisa, revisando aspectos relevantes do estudo, no intuito de refletir sobre os resultados da pesquisa, apresentando possibilidades de correção de rumos e de redesenho das ações e subações do PAR, sugeridas pelos atores no contexto de prática desta política.

É sensato afirmar que a complexidade presente no campo de análise das políticas públicas, pelos diversos processos que compõem as suas etapas, inclusive seus pontos de conflito, não permite, nos limites deste trabalho, uma avaliação conclusiva. Foi possível, porém, enumerar algumas referências para futuras pesquisas, a partir da reunião de algumas reflexões sobre o tema, ressaltando, a partir das observações diretas realizadas, estudo de documentos e no contato com os atores diretamente e indiretamente envolvidos neste processo, os principais vícios e fragilidades na execução deste planejamento educacional, indicando, assim, possibilidades de correção de rumos e redesenho das ações e subações previstas no PAR.

1 CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

[...] Ninguém parte totalmente do nada, mas cada um de nós se insere numa história que já produziu seus frutos científicos com os instrumentos e as técnicas da sua época. Conhecer melhor não apenas o produto, mas igualmente as discontinuidades em que se criou esse produto, é na realidade apreender o ofício do pesquisador. Desvendar a história das suas práticas é sem dúvida alguma se preparar para a construção de novos objetos. [...] (JACQUES MARRE, 1991, p.8)

Para definição e desenvolvimento do tema de estudo, parti do pressuposto de que não há neutralidade nesta escolha. Somos sujeitos históricos e construímos no decorrer de nossa história uma identidade social, cultural, filosófica e ideológica que nos leva a defender ideias, concepções e causas.

Os pressupostos teórico-metodológicos utilizados na pesquisa em tela, que apresenta uma avaliação da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Gravataí/RS, visaram compreender as relações institucionais, as práticas no sistema municipal de ensino e nas relações com a União, com foco na gestão da execução deste plano. Além disso, foram estudadas a participação e o grau de envolvimento dos sujeitos sociais executores do PAR, considerando que possuem distintas visões políticas, econômicas, culturais e ideológicas. Para isso, foi realizada uma pesquisa que seguiu uma abordagem qualitativa.

A *pesquisa qualitativa*, a partir dos estudos de Oliveira (2008), deve ter como principal fundamento a crença de que existe uma relação dinâmica entre o mundo real, objetivo, concreto e o sujeito; portanto, uma conexão entre a realidade cósmica e o homem, entre a objetividade e a subjetividade. Nessa perspectiva, o pesquisador “deve ser alguém que tenta interpretar a realidade dentro de uma visão complexa, holística e sistêmica. Esse tipo de postura se fundamenta no novo paradigma de ciência contemporânea, oposto ao antigo paradigma, que preconizava a verdade absoluta das coisas” (OLIVEIRA, 2008, p.60).

Outra referência utilizada na realização da pesquisa com enfoque qualitativo baseou-se nos estudos de Minayo (2008). De acordo com a referida autora:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes [...] (MINAYO, 2008, p. 21).

Para a compreensão deste *universo de significados* e aprofundamento da *realidade vivida*, no desenvolvimento do estudo, levei em consideração conjunturas sociais, econômicas e

políticas relativas ao contexto histórico do qual faz parte a educação, definindo-me por uma metodologia e pressupostos teóricos que se identificam com a visão de mundo e com o projeto de sociedade que defendo.

Deste modo, me desafiei a realizar este estudo tomando por base os princípios teóricos da *educação crítica*, através do conceito de *análise relacional* proposto por Michael Apple¹⁰. Utilizo, também, a metodologia de *avaliação de processos* de uma política pública e a *abordagem do ciclo de políticas (policy cycle)*, formulado pelo sociólogo inglês Stephen Ball e utilizado para análise de políticas educacionais. Portanto, assumi desafios teórico-metodológicos complexos, buscando aproximações entre os diferentes autores, no sentido de decifrar e de buscar compreender as práticas dos sujeitos pesquisados, a institucionalidade e as formas de gestão presentes nessas práticas, assim como, apresentar, a partir deste aprofundamento, os vigos e fragilidades da etapa de implementação de uma política educacional que pretende melhorar a qualidade da educação brasileira. A seguir apresento os fundamentos teóricos e metodológicos utilizados no campo de pesquisa e no desenvolvimento do objeto de estudo.

1.1 A ANÁLISE DA POLÍTICA EDUCACIONAL NA PERSPECTIVA DA TEORIA CRÍTICA

Um desafio posto para os pesquisadores em política educacional encontra-se, portanto, em novas tarefas intelectuais e práticas identificadas por Nancy Fraser (1995, p. 69): “desenvolvimento de uma teoria crítica de reconhecimento que identifique e defenda as versões da política cultural da diferença que podem ser coerentemente combinadas com uma política social de igualdade” (FRASER, 1995, apud BALL, 2006).

O desafio de realizar este estudo numa perspectiva crítica foi fundamentado teoricamente pela obra *Educação Crítica: análise internacional*, recentemente organizada por Apple, Au e Gandin (2011). Este livro apresenta um mapeamento da educação crítica em diferentes contextos do mundo, abordando as relações entre poder, conhecimento, educação e escolaridade, que expressam as múltiplas dinâmicas que sustentam as relações de exploração e dominação em nossas sociedades. O acesso a esta obra desafiou-me na tentativa de pensar criticamente a relação da educação com os poderes econômico, político e cultural no decorrer da

¹⁰ Michael Apple é autor de diversas obras, entre elas “Ideologia e currículo”. Além de pesquisador é um grande ativista político, dedicando-se intensamente às lutas por justiça social nas suas várias dimensões: raça, classe, gênero, sexualidade. O primeiro capítulo do livro *Política Cultural e Educação* apresenta argumentos e exemplos para melhor compreensão do conceito de análise relacional. (GANDIN, p. 15, 2009)

história brasileira, aprofundando as complexidades presentes nos campos da gestão, das políticas públicas e da educação para melhoria da qualidade da educação e redução das desigualdades sociais.

No capítulo introdutório da obra citada os autores argumentam que os estudos educacionais críticos buscam expor o modo como as relações de poder e desigualdade manifestam-se na educação. Essa compreensão “envolve transformações cruciais dos pressupostos epistemológicos e ideológicos subjacentes relativos ao que importa como conhecimento legítimo ou *oficial* e a quem detém tal conhecimento” (APPLE, 1979/2004, 2000, *apud* APPLE, AU, GANDIN, 2011, p. 14). Nesse sentido os autores apresentam oito tarefas, descritas a seguir, que deverão ser observadas pelo analista crítico para realizar a pesquisa na perspectiva da educação crítica.

1. *A análise crítica deve “ser testemunha da negatividade”, isto é, uma de suas funções principais é a de iluminar os modos pelos quais a política e as práticas educacionais estão conectadas às relações de exploração e dominação – e às lutas contra tais relações – na sociedade como um todo.*

2. *A própria análise crítica deve apontar para as contradições e para os espaços de ação possíveis. Assim, sua meta é a de examinar criticamente as realidades atuais com um modelo conceitual/político que enfatize os espaços nos quais ações contra-hegemônicas possam se realizar ou de fato se realizem.*

3. [...] *Redefinição do que é considerado “pesquisa”. Aqui nos referimos a agir como “secretários” desses grupos de pessoas e movimentos sociais que estão agora engajados em desafiar as relações existentes de poder desigual ou no que foi chamado alhures de “reformas não reformistas”.*

4. *Quando Gramsci (1971) argumentou que uma das tarefas de uma educação verdadeiramente contra-hegemônica não era a de jogar fora o “conhecimento de elite”, mas reconstruir sua forma e seu conteúdo de modo que servisse a necessidades genuinamente progressivas e sociais, apresentou-nos uma chave para outro papel que os “intelectuais orgânicos” poderiam desempenhar. Assim, não devemos nos engajar em um processo que se poderia chamar de “suicídio intelectual”, isto é, há sérias habilidades intelectuais (e pedagógicas) quando se lida com histórias e debates que cercam as questões epistemológicas, políticas e educacionais envolvidas na justificação do que é considerado conhecimento importante. Tais questões não são simples e inconsequentes, e as competências práticas e intelectuais/políticas para lidar com elas foram bem desenvolvidas. Contudo, elas podem atrofiar-se caso não sejam usadas. Podemos fazer com que tais competências estejam presentes se as empregarmos para ajudar as comunidades a pensar sobre isso, a aprender com elas e a envolver-se nos diálogos mutuamente pedagógicos que permitem que decisões sejam tomadas em termos dos interesses de curto e longo prazo dos oprimidos.*

5. *O trabalho crítico tem a tarefa de manter vivas as tradições do trabalho radical. Em face dos ataques organizados sobre as “memórias coletivas” da diferença e da luta, ataques que tornam cada vez mais difícil reter a legitimidade acadêmica e social das múltiplas abordagens críticas e que provaram ser muito valiosas na contraposição às narrativas e relações dominantes, é absolutamente crucial que essas tradições sejam mantidas vivas, renovadas e, quando necessário, criticadas por seus silêncios e suas limitações conceituais, empíricas, históricas e políticas. Isso implica ser cautelosos quanto ao reducionismo e essencialismo e pede que prestemos atenção ao que Fraser chamou de política de redistribuição e de política de reconhecimento (Fraser, 1997). Isso inclui não só manter as tradições teóricas, empíricas, históricas e políticas vivas, mas também, e de maneira importante, ampliá-las e criticá-las, apoiando-as. E isso envolve manter vivos sonhos, visões utópicas e “reformas não refor-*

mistas” que são, em muito, parte dessas tradições radicais (Apple, 1995; Jacoby, 2005; Teitelbaum, 1993).

6. Manter as tradições vivas e criticá-las sem deixar de apoiá-las quando elas não são adequadas para lidar com as realidades atuais é algo que não pode ser feito, a não ser que perguntemos “Para quem estamos mantendo vivas tais tradições?” e “Como e de que forma elas podem ser disponibilizadas?”. Todas as coisas que mencionamos nessa tentativa taxonômica exigem reaprendizagem ou desenvolvimento e uso de novas e variadas competências de lidar em muitos níveis com grupos múltiplos. Assim, as competências jornalísticas e midiáticas, acadêmicas e populares, e a capacidade de falar a audiências muito diferentes são cada vez mais cruciais.

7. Os educadores críticos devem também agir juntamente com os movimentos sociais apoiados por seu trabalho ou com os movimentos contra os pressupostos direitistas e com as políticas que analisam criticamente. Assim, a formação acadêmica em educação crítica ou pedagogia crítica de fato implica tornar-se um “intelectual orgânico” no sentido gramsciano do termo (Gramsci, 1971). Devemos participar e dar nosso conhecimento especializado aos movimentos que se voltam às lutas por uma política de redistribuição e por uma política de reconhecimento. Também implica aprender com esses movimentos sociais. Isso quer dizer que o papel da “intelligentsia despreocupada” (Mannheim, 1936), alguém “que vive na sacada” (Bakhtin, 1968), não é um modelo apropriado. Conforme lembra Bourdieu (2003, p. 11), nossos esforços intelectuais são cruciais, mas eles “não podem ficar observando tudo ao lado, de maneira neutra e indiferente, das lutas nas quais o futuro da humanidade está em jogo”.

8. Usar o privilégio que temos como acadêmicos/ativistas, isto é, precisamos fazer uso de nosso privilégio para abrir espaços, nas universidades e em outros lugares, para quem ainda não está lá, para quem hoje não tem uma voz em tal espaço, e nos locais “profissionais” a que, por estar em posição privilegiada, você tem acesso.

Cada uma dessas tarefas é desafiadora e apresenta um grau de exigência específico. Nesse sentido, Apple, Au e Gandin (2011, p.16) nos alertam que “nenhuma pessoa pode envolver-se nelas igualmente bem e simultaneamente”. O presente estudo aprofunda um instrumento de uma política pública, o PAR, que busca garantir os direitos à diversidade, reduzindo as desigualdades sociais no que tange à melhoria da qualidade da educação brasileira. Para isso, Apple nos propõe um processo de *reposicionamento* que todo pesquisador crítico deve desenvolver,

[...] a fim de entender a educação e agir sobre ela nas suas complicadas conexões com a sociedade como um todo, devemos nos envolver no processo de **reposicionamento**, isto é, devemos **ver o mundo pelos olhos dos despossuídos** e agir contra os processos ideológicos e institucionais e contra as formas ideológicas e institucionais que reproduzem condições opressivas (Apple, 1995). Esse *reposicionamento* diz respeito tanto às práticas políticas quanto culturais que incorporam os princípios da educação crítica, mas também tem gerado uma ampla gama de estudos acadêmicos e teorias que levam a uma reestruturação fundamental de quais sejam os papéis da pesquisa e do pesquisador [...] (APPLE, AU E GANDIN, 2011, p. 14).

“Ver o mundo pelos olhos dos despossuídos” e implementar ações que promovam a justiça social, entendida na dimensão do reconhecimento cultural e na dimensão da redistribuição em direção à igualdade, são desafios propostos aos pesquisadores engajados na teoria e

pedagogia críticas. Outro cuidado, indicado por Apple, na realização da pesquisa acadêmica diz respeito às complexidades e às contradições presentes no campo de pesquisa: “[...] quando a própria realidade é complexa e contraditória, nossas análises críticas também precisam ser” (APPLE, 2003, p. 39).

A pesquisa crítica, na concepção de Stephen Ball (2009), é aquela que tem o poder e a justiça social como conceitos centrais, sendo assim, se estou tentando entender como o poder funciona, preciso (re)construir sentidos de seus efeitos e de suas inadequações. Neste contexto, Ball adverte que desenvolver uma perspectiva crítica é uma necessidade inevitável para aqueles que lutam por mais justiça social.

As ideias de Apple e Ball, no campo da análise crítica em educação, são convergentes no sentido de mostrar a relevância de buscar compreender as relações de poder em uma determinada sociedade, aprofundando o conhecimento dos contextos econômicos, políticos e ideológicos nos quais o objeto de estudo está inserido, e de providenciar ações contra hegemônicas na luta por justiça social. Para entender como o poder opera na educação é necessário “uma imensa sutileza e um reconhecimento da multiplicidade das relações de poder em qualquer contexto” (APPLE, AU, GANDIN, 2011, p. 26).

A realização de novas tarefas intelectuais e práticas, segundo Ball (2006), é um desafio a ser vencido pelos pesquisadores em política educacional. Para isso, é necessário “o desenvolvimento de uma teoria *crítica* de reconhecimento que identifique e defenda as versões da política cultural da diferença que podem ser coerentemente combinadas com uma política social de igualdade” (FRASER, 1995, *apud* BALL, 2006, p. 27).

1.1.1 A Análise Relacional

Desenvolver o objeto de estudo através de uma *análise relacional* significou buscar compreender as complexas dimensões (políticas e socioeconômicas) que circundam a educação e, no caso deste estudo, a política PDE/Plano de Metas/PAR, no presente contexto histórico. Este é um dos conceitos mais importantes da obra de Michael Apple.

Segundo Apple, qualquer apreciação crítica do papel da educação em uma sociedade complexa deve ter três elementos como parte majoritária de seu projeto. É preciso situar a escola, o conhecimento e o próprio educador nas verdadeiras condições sociais que determinam esses elementos. Essas questões são mais bem analisadas por meio dos conceitos de *he-*

*gemonia, ideologia e tradição seletiva*¹¹, e só podem ser totalmente entendidos por meio de uma *análise relacional*. (2006, p. 46)

Como pesquisadores, precisamos compreender a educação de forma relacional, percebendo as relações de dominação e de exploração da sociedade mais ampla. Para realizar seus estudos e análises, nessa perspectiva, o pesquisador deve se aproximar das práticas, e, à luz da teoria, compreender a educação em seu contexto econômico, social e político, relacionando-a as múltiplas dinâmicas da sociedade (raça, classe social e gênero).

O trabalho educacional deve estar profundamente conectado à compreensão profunda da realidade social marcada pela negação dos direitos humanos básicos, pela destruição do meio ambiente, pelas condições precárias nas quais as pessoas sobrevivem, pela falta de um futuro significativo para milhares de jovens e crianças. Esta compreensão se dá pela realização de uma análise séria da economia política e das relações de classe.

Nesse sentido, na aproximação com as práticas realizadas pelos sujeitos pesquisados, levei em consideração que são diferentes as experiências político-sociais dos atores e mediadores que participam da construção dos programas governamentais. Souza (2005) chamam a atenção para distintas filosofias de ação, que têm circulado entre nós, a respeito da regulação social, o que se reflete nas percepções e propostas sobre a atuação da sociedade civil, sobre o perfil do Estado e sobre as formas desejadas de participação social como instrumento de aprimoramento da gestão de políticas públicas (AZEVEDO, 2009). A análise e relações estabelecidas nos diferentes contextos do campo de pesquisa será descrita na seção que trata sobre o ciclo de políticas.

A sessão seguinte apresenta aspectos metodológicos da avaliação de políticas utilizados na pesquisa, com foco no processo de implementação de uma política pública. Existem diferentes tipologias de pesquisa de avaliação. Considero importante distinguir cada um desses tipos para melhor definição do tipo de avaliação utilizada no presente estudo.

¹¹ Estes conceitos são aprofundados por Apple na obra *Ideologia e currículo*, em que analisa o processo de tradição seletiva como a ideologia presente nos currículos escolares - determinados conteúdos selecionados como a "tradição", o passado significativo. Desta forma, as escolas desenvolvem um currículo acrítico, um currículo oculto que nasce do senso comum, num contexto de aprendizagem uniforme e padronizado. Assim os ritos e as práticas de uma ideologia dominante são naturalizados na escola, contribuindo para a desigualdade social e perpetuando uma escola dual, onde o conhecimento é distribuído de forma diferente para as diferentes classes sociais. No caso deste estudo, estes conceitos serão utilizados na análise de uma política pública educacional em ação.

1.2 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS: OBJETIVOS, NATUREZA E TIPOS

Para fazer uso da metodologia de avaliação de políticas, Arretche (2001, p.52) alerta que não devemos nos concentrar em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois independentemente da vontade política, da ética, ou do interesse dos formuladores e implementadores, a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública. Para esta autora “uma adequada metodologia de avaliação deve investigar, em primeiro lugar, os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que implicaram que as metas e os objetivos inicialmente previstos não pudessem ser alcançados”. Para isso, ressalta que devemos nos concentrar no exame das razões pelas quais as distâncias entre os objetivos e a metodologia de um programa – tal como previstos pelos seus formuladores –, bem como entre os objetivos e a implementação efetiva, ocorrem por decisão dos próprios agentes implementadores.

Draibe (2001, p.19) indica que o tipo e a natureza de uma dada pesquisa de avaliação são definidos em um campo bastante complexo de alternativas, sendo cada uma delas referente a distintas dimensões, momentos e etapas dos programas ou da política que se pretende avaliar. Esta autora apresenta a seguinte distinção: avaliações *ex ante* e avaliações *ex post*. Avaliações *ex ante* precedem o início do programa, ocorrem na fase de preparação e de formulação. Também são chamadas de avaliações-diagnósticas. Já no tipo *ex post*, utilizado nesta pesquisa, a avaliação é feita concomitantemente ou após a realização do programa.

A referida autora também apresenta uma distinção quanto à natureza das avaliações de políticas públicas, distinguindo a avaliação de resultados e a avaliação de processos.

Ao utilizar a **avaliação de resultados** o pesquisador busca saber o quanto e com que qualidade os objetivos de uma política ou programa foram cumpridos. Já na **avaliação de processo** o foco está no desenho, nas características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Nesse sentido, o objetivo do pesquisador é de detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitaram ou impediram que o programa ou política pesquisado/a alcançasse seus resultados da melhor maneira possível. Este modelo de avaliação aprofunda o ciclo de vida das políticas e utiliza conceitos e modelos de análises capazes de captar o sentido e a lógica dos programas movidos por interesses, conflitos e eventuais negociações.

Para Figueiredo & Figueiredo (1986), avaliar o processo é aferir se as estratégias de execução do programa estão sendo realizados segundo os propósitos pré-definidos.

A pesquisa realizada, que resulta neste texto de dissertação, utilizou a metodologia de avaliação do processo de implementação do PAR em Gravataí/RS. O processo avaliado veri-

ficou o grau de envolvimento dos diferentes sujeitos responsáveis, direta ou indiretamente, na implementação das ações e subações do PAR municipal, assim como procurou avaliar, entre distintos modelos de gestão educacional – democrático, burocrático ou do novo gerencialismo –, qual deles é enfatizado, o grau de hibridismo presentes nas práticas e de que forma o princípio da gestão democrática está sendo fortalecido nesse processo.

Segundo diferentes autores, há todo um conjunto de elementos a serem levados em consideração em todas as fases das políticas públicas, desde o seu planejamento até a sua avaliação. Com relação a esta última, fica claro que a avaliação com foco nos custos privilegia a ação dos implementadores, mas perde riqueza ao negligenciar os atores e as redes que permitiram a implantação da política pública. Entre estes autores, Frey (2000) argumenta que a avaliação de uma política pública deve necessariamente envolver a análise da *policy network* (a rede da política), isto é, as interações das instituições e grupos, tanto do executivo, quanto do legislativo e da sociedade na concepção e na implementação de uma determinada *policy*. Por último, já que as redes e arenas podem mudar com o tempo, destaca a importância de o pesquisador ter em mente a complexidade temporal dos processos político-administrativos que podem ser observados na análise dos ciclos políticos.

1.3 O CICLO DE POLÍTICAS

[...] Pensando sobre que tipos de pessoas e “vozes” habitam a análise dos textos políticos, também precisamos pensar sobre como nos engajamos com as identidades social e coletiva dos nossos sujeitos de pesquisa — o “professor”, os “pais”, o formulador da política; seus gêneros, classe, raça, sexualidade e habilidade física. Uma coisa é considerar os “efeitos” das políticas sobre coletividades sociais abstratas, outra é conseguir capturar a interação complexa de identidades, interesses, coalizões e conflitos nos processos e atos das políticas[...] (BALL, 2006, P. 27)

A abordagem do ciclo de política, formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994) foi utilizada, neste estudo, como possibilidade teórico-metodológica para realizar uma análise processual da política PDE/Plano de Metas/PAR, a partir de um recorte que avaliou o processo de implementação do PAR em um contexto municipal.

Para Ball (2009)¹², o ciclo de políticas não é uma teoria, é um método que apresenta algumas ideias teóricas dentro dele. É um instrumento utilizado para poder entender a política.

¹² Considerações apresentadas por Stephen Ball na palestra proferida em novembro de 2009 no RJ. Vídeo disponível em: www.ustream.tv/recorded/2522493. Acesso em: 05 de maio 2011.

O principal argumento do autor, na análise das políticas, é que as políticas estão em movimento desde sua formulação até a prática e abrem-se espaços para a ação e a resposta. As políticas não se difundem no vazio. Há circunstâncias sociais, institucionais e pessoais que afetam a forma como as políticas são entendidas por quem as coloca em prática.

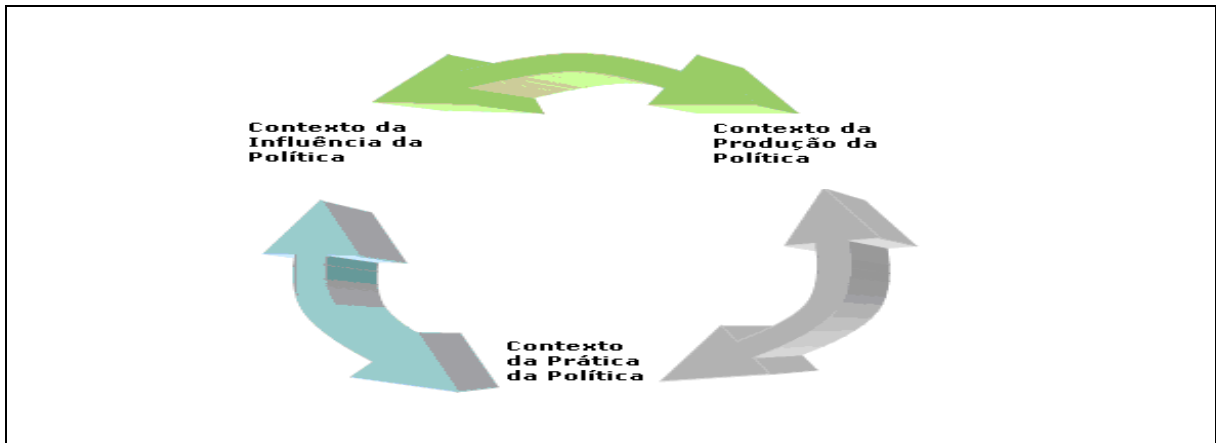
Uma das formas para perceber esse movimento, segundo Ball, é dentro dos ciclos das políticas, que caminha na direção contrária à forma tradicional, linear e ordenada, de analisar as políticas. Deste modo, salienta que o analista deve compreender que as políticas são instáveis e, geralmente, contraditórias. O mundo das políticas não é linear, ele passa por ciclos de repetição num campo de conflitos e de lutas multifacetadas sobre valores, interesses e significados. Isso significa que a tarefa do ator, daquele que vai colocar a política em prática, é muito desafiadora, este sujeito está num processo de criar. Então, para Ball, o processo de atuação é justamente o processo de transformar um texto em uma prática.

A maior parte das políticas “são frágeis, produto de acordos, algo que pode ou não funcionar; elas são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática” (Ball, 2001).

A abordagem do ciclo de políticas trabalha com a complexidade dos contextos políticos, interligando as instâncias global e local, isto é, relacionando o que acontece no macrocontexto com o microcontexto, e vice-versa, estudando as influências mútuas e as mudanças que um implementa sobre o outro, com ênfase para a potencialidade dos microcontextos.

A partir dessa constatação, os autores supracitados apresentam a formulação do ciclo de políticas, agora caracterizado como um ciclo contínuo que se ampara em três contextos principais: *o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática*. Desta forma, embora cada contexto possua suas características e especificidades, eles se relacionam e dialogam, compondo um ciclo, num movimento dinâmico e intenso de reflexões, produções e ações. Nesta perspectiva analítica há um ciclo contínuo dos três contextos que se relacionam entre si, representados na figura que segue:

Figura 1.1 - Representação do ciclo de políticas



Fonte: Mainardes (2006)

Em cada uma dessas arenas, de acordo com Ball (2009), há confusão, complexidades e lutas, numa trajetória atravessada pelo tempo e pelo espaço. Esse movimento das políticas deve ser captado pelo analista de políticas através do *ciclo de políticas*, percebendo, dentro de cada contexto, e entre os vários contextos, a forma como as políticas se transformam quando estão se movendo e a forma como o significado das políticas se transforma em cada um dos contextos explicitados a seguir.

O *contexto de influência* corresponde aos grupos de interesse que disputam entre si para influenciar a definição e finalidades sociais da educação. Esse é o contexto da elaboração das políticas e de construção dos discursos políticos. Atuam neste contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, governo, processo legislativo e instituições sociais diversas. É o local onde os conceitos ganham legitimidade e formam um discurso de base para a política (MAINARDES, 2006).

Muitos órgãos internacionais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) a UNESCO, a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outros, influenciam as políticas educacionais de vários países do mundo. No Brasil essas influências se intensificaram a partir da década de 1990, nos governos de Collor e de FHC, pela ênfase dada à concepção neoliberal¹³ na condução das políticas. Há que ressaltar, contudo, como alerta Beech (2009) que a difusão de concepções ou receitas de políticas de corte homogêneo se dá também, contemporaneamente, por meio de redes sociais, acadêmicas e políticas, o que é permitido pela revolução tecnológica. O estabelecimento da lógica neoliberal e de suas influências negativas no campo da educação para aqueles que lutam por mais justiça social, foi

¹³ Para compreensão das influências neoliberais no mundo e na educação indico a leitura das obras de Michael Apple – Educando à Direita, 2003 - e de David Harvey – O Neoliberalismo, história e implicações, 2005.

amplamente debatida em diversos trabalhos acadêmicos com a intenção de alertar e de mobilizar para o estabelecimento de ações contra hegemônicas.

Mesmo com o recente (ou aparente?) fracasso da agenda neoliberal, a partir da crise econômica mundial de 2008, persistem organizações, institutos e redes sociais espalhadas em vários lugares do globo para divulgação dessas ideias.

Segundo Ball (2009), uma política educacional pode ser caracterizada como texto e como discurso. O autor considera que, como texto, a política está sujeita a diferentes leituras, ou interpretações, quer dizer, com base nas suas representações e práticas, os atores traduzem a política. Contudo, essa interpretação, ou (re)significação, articula-se à política como discurso. A política como discurso dá a ideia de limite, quer dizer, que existe uma moldura nas possibilidades de interpretação das políticas. Em outras palavras: a autonomia interpretativa dos sujeitos quanto a uma política é uma mediação circunscrita às concepções, instrumentos e procedimentos postos na política formulada. Ao defender essa perspectiva, o autor afirma que pode se efetuar uma análise que supere o binarismo entre a formulação e a implementação de uma política.

A educação é um assunto de políticas globais e locais e tem sido vista como uma “oportunidade de negócios”, isto é, cada vez mais políticas sociais e educacionais estão sendo articuladas à competitividade econômica. Conseqüentemente, é cada vez mais comum que o “mundo dos negócios” enfoque a educação como uma área em expansão. Essa rede de políticas está presente em vários países do mundo com o compromisso de divulgar a lógica mercantil neoliberal. Segundo estudos recentes, apresentados por Ball (2009), “há mais de 500 agências multilaterais, cada qual a seu modo, trabalhando arduamente para criar outros espaços para a ‘privatização’ e a participação do setor privado na prestação de serviços públicos, incluindo a educação”.

As tecnologias propostas ou mobilizadas na perspectiva da lógica mercantil aplicada à educação podem mudar não só o que fazemos, mas o que somos. Estão em jogo novos valores, novas culturas e novas identidades. “Novos papéis e subjetividades são produzidos à medida que os professores são transformados em produtores/fornecedores, empresários da educação e administradores, e ficam sujeitos à avaliação e análise periódicas e a comparações de desempenho” (BALL, 2005, p. 546).

Podemos citar como exemplo dessas influências e do tipo de atenção dada à educação pelo mundo empresarial no Brasil duas organizações:¹⁴ o Instituto Millenium e o Movimento Todos Pela Educação, cujo presidente é o empresário Jorge Gerdau, um dos principais membros do Instituto Millenium.

É importante esclarecer que o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, lançado em 2007 pelo governo federal, foco de estudo dessa dissertação, não tem a mesma origem do Movimento Todos Pela Educação (2006) liderado pelos setores empresariais. O primeiro é um Plano de Metas que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), uma iniciativa pública conduzida pelo Ministério da Educação e o segundo é exclusivamente financiado pela iniciativa privada. Inicialmente houve a interpretação de que as duas propostas seriam convergentes, inclusive pelo título semelhante. Essa situação se configurou em parte pela convergência de objetivos, metas e envolvimento social na busca de melhoria da qualidade da Educação Básica brasileira (ambos têm a mesma estratégia). Porém, as semelhanças coincidem somente no foco de melhoria da qualidade da educação brasileira. De todo modo, não está descartada a hipótese de que a semelhança no nome se deva à busca de apoio do empresário à iniciativa do MEC, afinal, estamos falando de uma política que está imersa na *politics*.

Conforme observado por Ball (2006, p. 27), “há uma tensão básica e aparentemente irredimível no âmago das pesquisas sobre política educacional. Uma tensão entre as preocupações com eficiência e as com justiça social”. Portanto, o analista de políticas deve estar atento aos diferentes atores, interesses e concepções que atuam neste contexto de influência para definição das políticas públicas, pois há muitos interesses privados e mercantis atuando fortemente no campo das políticas sociais. Acrescento que não há, tão somente, uma oposição privado mercantil-público socialmente justo, talvez o melhor seja a imagem de um *continuum* dentre essas posições polares; do que são exemplo as divergências no interior do Movimento Todos pela Educação ou as divergências no interior de uma rede ampla que se pode nominar “defesa do ensino público e gratuito”,

O *contexto da produção do texto* refere-se aos diferentes textos produzidos que representam a política e essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais,

¹⁴ O Instituto Millenium foi oficialmente lançado em abril de 2006 durante o Fórum da Liberdade, em Porto Alegre, com a finalidade de promover valores e princípios de uma sociedade livre. Precisamente liberdade individual, propriedade privada, meritocracia, estado de direito, economia de mercado, democracia representativa, responsabilidade individual, eficiência e transparência pautam a trajetória do Instituto. Disponível em: www.imil.org.br/institucional/quem-somos. Acesso em: 02 de maio 2011. O Todos Pela Educação é um movimento, criado em 2006, financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega setores da sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos, que tem como objetivo contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade. (fonte: www.todospelaeducacao.org.br/institucional/quem-somos) Acesso em: 02 de maio 2011.

textos políticos, comentários formais ou informais, pronunciamentos oficiais, vídeos, entre outros. Estes textos não são, necessariamente, coerentes e claros e podem ser até mesmo contraditórios.

De acordo com Ball (1994), tanto o texto da política, quanto seus autores e leitores possuem histórias que interferem nas representações de tal política. Nessa perspectiva, é importante que os contextos de produção dos textos políticos sejam considerados e analisados e que os leitores não sejam vistos como meros receptores passivos, mas como sujeitos críticos que, de acordo com suas ideias e vivências, dão diferentes interpretações ao texto político. Os textos políticos são resultantes do embate de influências e interesses, além de algumas negociações também, tendo como produto final a priorização de certas vozes - discursos - e a legitimação de determinadas interpretações.

Desta forma, reitero, a política como texto e política como discurso são conceituações que se complementam. Essas duas formas de expressão da política compõem processos complexos, visto que não se limitam a uma representação estática, mas envolvem poder, interesses e história. Suas potencialidades consistem na amplitude de uma produção de sentidos que são incorporados à política em formação.

É no *contexto da prática* que a política está sujeita a interpretações e recriações, produzindo efeitos e consequências que podem vir a provocar mudanças e/ou transformações significativas na política original. É neste contexto que ocorre a etapa de implementação das políticas. Bowe e Ball (1992) ressaltam que os profissionais que atuam no contexto da prática não são leitores ingênuos, as políticas são interpretadas de acordo com as diversas experiências, valores e interesses. Partes dos textos políticos podem ser ignoradas, rejeitadas ou mal entendidas. Além disso, interpretação é uma questão de disputa, isto é, uma vez que cada interpretação se relaciona com determinado interesse, e são diversos os interesses em disputa, haverá sempre diferentes interpretações. Embora seja comum que predomine uma interpretação, esta será contestada por interpretações minoritárias. Deste modo, no contexto da prática (re)cria-se o contexto de influência e o contexto de produção de texto, o que evidencia o caráter não-linear dos contextos.

Neste estudo, enfatizei o *contexto da prática* do ciclo de políticas, realizando uma avaliação do processo de implementação do Plano de Ações Articuladas de Gravataí. Procurei observar as interpretações e reinterpretações dos agentes implementadores desse instrumento da política PDE/Plano de Metas, evidenciando os limites e as possibilidades identificadas por estes atores na execução das ações e subações previstas no PAR municipal.

A utilização do ciclo de políticas para realizar esta análise possibilitou a compreensão das diversas fases de uma política educacional, não as entendendo como etapas distintas, mas como fases interligadas e que se articulam. Além disso, o ciclo de políticas trabalha com o macro e microcontextos, o que permite a compreensão da complexidade da política em questão. Por último, e talvez o aspecto mais importante, é que o ciclo de políticas rompe com a antiga visão de passividade do profissional que atua no contexto da prática, reconhecendo que ele também interpreta, reinterpreta e recria políticas educacionais. A abordagem do ciclo de políticas reconhece e reforça a compreensão de que o profissional do contexto da prática possui autoria sobre as políticas educacionais. Particularmente em relação à política em estudo, a abordagem do ciclo de políticas permite a compreensão da dinâmica de implementação do PAR, na qual os diferentes atores sociais envolvidos são considerados sujeitos autores de suas práticas e não meros executores de instruções impostas por políticas que não compreendem.

O conceito de análise relacional, explicitado numa sessão anterior deste texto, auxilia o pesquisador na compreensão das diferentes relações imbricadas em cada ciclo da política em estudo. Portanto, a utilização deste conceito de Michael Apple e do método do ciclo de políticas de Stephen Ball, são ferramentas de análise que se cruzam e que me auxiliaram para decifrar as complexidades da política em estudo.

2 CONCEITOS DO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são identificadas como as ações de governo em diferentes áreas de atuação. As políticas sociais, destinadas ao atendimento dos direitos sociais da população que correspondem à saúde, educação, habitação, saneamento, segurança, entre outros, estão entre as ações empreendidas pelos governos. No entendimento de Sara Gordon (2000).

La política social se entiende como aquella parte de la política general que tiene como meta específica promover el bienestar económico-social de la población. Incluye el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a asegurar a los ciudadanos un estándar mínimo de salario, alimentación, salud, vivienda e instrucción, como derecho social y como caridad. Este carácter de instrumento destinado a impulsar el bienestar señala a la política social como la expresión de la solidaridad institucionalizada y ha llevado a identificarla con las acciones, estructura y procesos del estado de bienestar. [...] La política social también puede concebirse como un conjunto de arreglos, modelos y mecanismos sociales orientados a la distribución de los recursos de acuerdo con algún criterio de necesidad. Esta perspectiva define a la política social como teoría y práctica de distribución y redistribución de los recursos sociales adecuados para satisfacer las necesidades sociales básicas de la población. (GORDON, 2000, p. 582)

A partir destas definições, é possível distinguir políticas sociais e políticas públicas. As políticas sociais constituem um subconjunto de um conjunto maior que denominamos políticas públicas. “Toda política social é uma política pública, mas nem toda a política pública é uma política social” (RODRIGUES, 2010).

Entre os distintos direitos sociais, a educação, à luz dos princípios constitucionais, deve ser objeto de políticas públicas. Nas palavras de Cury (2009) tais políticas se tornam realidade por meio de ações públicas que visam tornar realidade os princípios de igualdade e de bem-estar para todos, a fim de que todos possam exercer seus direitos civis, políticos e sociais.

Refletir sobre as políticas públicas, em particular sobre aquelas denominadas de políticas sociais em uma sociedade capitalista, remete à necessidade de termos que compreender que essas políticas apresentam em sua constituição uma complexidade histórica, já que surgem em uma íntima relação com as características históricas de cada realidade social.

No presente estudo realizo uma avaliação do processo de implementação de um instrumento da política Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, uma política pública governamental voltada para garantia de um direito social básico, a educação, com o objetivo central de melhorar a sua qualidade. Para isso, utilizei conceitos norteadores do campo das políticas públicas, buscando uma compreensão mais apurada na realização desta análise.

Este capítulo apresenta, a partir de distintos autores, as escolhas teóricas que tratam de conceitos, noções, estágios ou fases de políticas públicas, Estado e políticas públicas, enfatizando as relações de poder estabelecidas nesse campo de conflito entre diferentes atores políticos. Além disso, apresento as características de alguns elementos do quadro institucional brasileiro e da área da educação, pela importância que têm no estudo do Plano de Metas/PAR. São eles: federalismo, descentralização, regime de colaboração e o financiamento da educação pública no Brasil.

2.1 CONCEITUANDO A POLÍTICA PÚBLICA

Para compreensão do conceito de política pública, primeiro temos que entender o significado da palavra *política*. Segundo Bobbio et al (2004), a palavra política, na sua concepção clássica, provém do grego *pólis* (*politikós*), ou seja, tudo o que se refere à cidade, o que é urbano, civil e público. Aristóteles, na obra *A Política*, contribui com o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisões do Estado e suas várias formas de governo. Por muitos séculos o termo política permanece com o desígnio de informar as atividades que se referem ao Estado. Na modernidade, porém, o termo política será substituído por outras expressões, como “ciência do Estado”, “doutrina do Estado”, “ciência política” e “filosofia política”.

No dicionário Houaiss (2010) o significado da palavra *política* se traduz como a arte ou ciência de governar; ou, ainda arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados. Já o significado da palavra *público* é o de relativo ou pertencente a um povo, a uma coletividade; relativo ou pertencente ao governo de um país, estado, cidade etc; o que pertence a todos, comum.

A partir destas definições dicionarizadas, poderíamos entender a *política pública* como as ações - *artes* - de um governo que se legitimam pelo suposto de que servem para atender aos direitos e necessidades do povo. Segundo estudos de Rodrigues (2010) as políticas públicas

[...] são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política. Uma de suas características principais é que políticas públicas constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público. A questão, então é saber: quem são os atores envolvidos na produção de políticas públicas? Quem tem poder para tomar decisões políticas? (RODRIGUES, 2010, p. 14).

Essa autora acrescenta um conceito importante de ser compreendido no campo de análise das políticas públicas, o conceito de *poder*.

O conceito de poder é abordado por diferentes autores, varia no tempo e em função da corrente de pensamento de cada autor. Entre eles, destaco Max Weber (1864-1920), que conceituou poder como sendo “a probabilidade de um ator social (a burocracia, por exemplo) levar adiante sua vontade, numa relação social apesar das resistências que enfrenta” (2005, p. 21).

A concepção weberiana de poder parte da visão de dominação - a obediência a um determinado mandato – classificando em três tipos as bases de legitimidade da dominação: a dominação carismática, a dominação tradicional e a dominação legal-racional. Essa última, utilizada neste estudo no sentido de compreender o poder organizacional da burocracia, caracterizada pela impessoalidade, competência e hierarquia de cargos. A legitimidade do poder racional tem sua origem na crença que a sociedade tem no saber especializado do aparelho administrativo. Os *burocratas* são atores atuantes na formulação e implementação das políticas públicas.

Celina Souza (2001), olhando o conceito numa perspectiva disciplinar, conceitua política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. Já no que diz respeito às políticas públicas em si, a mesma autora coloca que o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. Esta autora destaca alguns elementos principais referentes às políticas públicas:

- A política pública distingue entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários níveis de governo e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, ela implica também em implementação e avaliação.

Em outro estudo, a mesma autora salienta que, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu

foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Nesse contexto, afirma o seguinte:

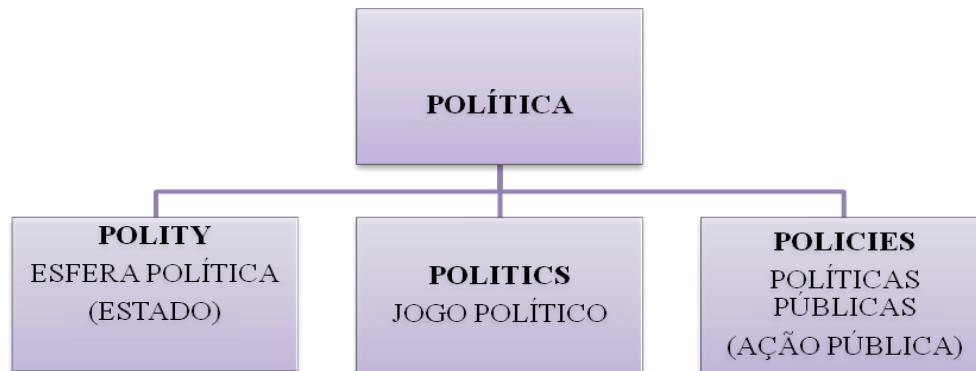
[...] uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos. (SOUZA, 2006, p. 27)

Na construção deste conceito, Muller e Surel (2002) nos apresentam alguns requisitos para que um conjunto de decisões e ações seja considerado como constituindo uma política pública. Um primeiro seria a construção e/ou existência de um quadro normativo de ação ou um quadro geral de ação, no sentido de que há fins a atingir, sejam estes implícitos ou explícitos. Um segundo requisito é que as ações/decisões sejam expressão do poder público (sem que, contudo, esse seja considerado como um bloco homogêneo e autônomo). O terceiro requisito é que a política pública constitui uma ordem local, ou seja, um sistema dentro do qual os atores mobilizam recursos e estratégias de poder para realizar objetivos. Entendo que tais características estão presentes no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e no PAR, instrumento de ação desta política.

Baseando-se em diferentes autores, Ruz (1997) diferencia três dimensões conceituais que são de importante apropriação: *polity*, *politics* e *policy*.¹⁵ As *policies* como políticas públicas são resultantes da atividade política (*politics*), demarcadas pelo quadro político-institucional de organização do Estado e setorial (*polity*), e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. A figura a seguir apresenta a distinção entre cada dimensão da política:

¹⁵ Estes termos diferenciados sobre as políticas são utilizados por autores ingleses para expressar o caráter polisêmico do termo política. Vários autores utilizam essa nomenclatura para melhor compreensão da análise de políticas públicas, entre eles ver Muller, 2006; Muller e Surel, 2002; Frey, 2000, Ruz, 1997, Draibe, 2001.

Figura 2.1 - Dimensões conceituais da política



Nota: elaborado pela autora para representar as dimensões da política.
Fonte: Rua, 1997.

Outro aspecto importante a ser considerado na análise de políticas é a compreensão sobre os seus diferentes estágios ou fases.

2.2 FASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise sequencial é um dos instrumentos conceituais para compreender o processo de formação e transformação das políticas, servindo como recurso de análise; as políticas públicas são concebidas como um processo, composto por um conjunto de etapas ou fases¹⁶.

Essas fases são caracterizadas pelos seguintes processos: o estabelecimento de uma agenda que passa por decisões políticas até a sua formulação e posterior implementação; na última fase temos a avaliação.

A definição de uma agenda é a fase em que são constituídos os problemas, assuntos ou demandas que os formuladores escolhem ou são compelidos a escolher, provenientes de diferentes atores governamentais e atores não governamentais. A *agenda* determina os objetos e agentes de conflito no Poder Político¹⁷. O objeto da política que está em jogo em qualquer processo decisório determina a participação ou não de vários indivíduos e grupos e a entrada de ou não de novos participantes, formando a composição dos grupos de interesses. Ou seja, a definição da agenda da política, de saúde, educação ou assistência social, pressupõe a presença de setores – políticos, dirigentes governamentais, profissionais e usuários ou cidadãos –

¹⁶ Para aprofundar modelos e abordagens no campo das políticas públicas ver Rodrigues (2010, p. 28-53) Souza (2006, p. 20-45).

¹⁷ Sobre *agenda* o trabalho de Mario Fuks (2000), traz uma importante síntese sobre esse conceito.

que vão discutir a formatação e o funcionamento da política, estabelecer conflitos e chegar a consensos em torno da alocação de recursos e dos mecanismos básicos de operacionalização da política. Essa etapa é constituinte da formulação da política, mas pode dela ser distinguida pelos processos peculiares e atores que envolvem.

O processo de formulação de uma política é complexo e tende a ser longo. Esta é a fase de construção dos parâmetros, das alternativas e do programa de ação, determinantes para a sua implementação. Ela pressupõe princípios e concepções que fundamentam seus conteúdos e objetivos definidos. De acordo com Draibe (2001), envolve a formação da agenda pública; a produção e o confronto de alternativas por parte dos diferentes grupos de atores; os processos de filtragens e de apropriação/domesticação da *policy* por parte dos agentes, segundo o legado ou as tradições e culturas organizacionais; a formulação e decisão; as definições de estratégias de implementação.

A fase de implementação de uma política envolve o desenvolvimento das atividades planejadas que viabilizam o programa. É a execução propriamente dita. Nas palavras de Rua (1997, p. 09):

A implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

Neste contexto é importante ressaltar, de acordo com Arretche (2001), que a implementação modifica as políticas e que este é um campo de incertezas, pois as vontades, os interesses, as lealdades e as concepções ideológicas dos diversos agentes responsáveis pela execução de um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes. De fato esta etapa, ressalta a referida autora, é uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental. Isso implica que a maior proximidade entre as intenções do formulador e a ação dos implementadores dependerá do sucesso do primeiro em obter a adesão dos agentes implementadores aos objetivos e à metodologia de operação de um programa.

De acordo com Souza (2005):

A implementação se refere a como a política pública está sendo posta em prática, ou seja, à transformação da política em ação. A implementação tem se constituído na subárea ou fase da política pública que menos tem recebido atenção, tanto de

trabalhos acadêmicos como dos próprios governos. A subárea é de fundamental importância porque, por ser um estágio intermediário entre a formulação e a avaliação de uma dada política pública, estudos realizados na fase de implementação podem detectar, com antecipação, problemas que podem estar ocorrendo e propor mudanças no desenho e na implementação da política. (SOUZA, 2005, p. 19)

Reitero que esta pesquisa desenvolveu uma análise na etapa de implementação, realizando uma avaliação do processo de implementação de uma política proposta no nível federal de governo no âmbito de um município. Para apropriação de tal processo, procurei focalizar na análise, de acordo com Celina Souza (2005), os seguintes aspectos:

- a) o grau de conhecimento e capacidade das organizações e dos implementadores sobre a política que está sendo implementada;
- b) os diversos processos que compõem a implementação, inclusive seus pontos de conflito;
- c) o papel dos atores e dos agentes na implementação;
- d) o grau de discricionariedade da burocracia quando implementa a política pública.

A autora supracitada, salienta que ao realizar uma análise que incorpore os problemas de implementação pode-se compreender melhor:

- A complexidade de se alcançar os objetivos almejados pela política pública.
- As possibilidades de "fracasso" da política originalmente desenhada.
- A natureza dinâmica da transformação da política em ação.
- O papel e a importância dos detalhes técnicos e da base de informações.
- O papel dos servidores de linha e sua potencialidade para mudar os rumos da política.
- A identificação de ambiguidades ou contradições no desenho original da política.
- As questões práticas do dia-a-dia que influenciam o resultado das políticas e como esses resultados são influenciados pelo trabalho cotidiano da burocracia que a implementa.

A última fase das políticas é a etapa da avaliação, e se classifica conforme o enfoque avaliativo, isto é, pode ser efetivada uma avaliação de processo, utilizada e explicitada neste estudo, por ser esta a opção metodológica desta pesquisa, ou avaliação de resultados, entre outras.

No que concerne às análises e/ou avaliações das políticas públicas, as decisões governamentais têm privilegiado dois aspectos: a) gerar um produto físico, tangível e mensurável; e b) gerar um impacto, que, tanto pode ser físico, tangível e mensurável, quanto subjetivo, alterando atitudes, comportamentos e/ou opiniões. (FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A., 1986, p. 100).

Nos últimos anos, tem sido dada maior ênfase e importância aos estudos de implementação e de avaliação, sendo esta última relevante porque possibilita confrontar os propósitos e os objetivos das políticas com o que efetivamente se pratica, identificando, criticamente, e detectando as disparidades entre as suas metas e os resultados obtidos. Todavia, a avaliação pode ser entendida também como um processo de permanente discussão da política pública, num cenário democrático, no qual os resultados das ações devem ser debatidos com o conjunto dos atores governamentais e sociais.

A realização de uma avaliação de processo pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Uma perspectiva importante implica “não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, mas [...] apreendê-las no âmbito das relações sociais”. (DOURADO, 2007, p. 922).

A partir destas conceituações, concluo que as políticas públicas expressam a ação do Estado, mediando os interesses e as reivindicações de atores sociais e/ou econômicos. Nesse sentido, uma política *pública* requer a transparência, acesso e participação desses atores, de forma multilateral (MORAES, 2007). A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral torna a publicização fundamental, devendo as políticas públicas, em termos mais normativos, ter por objetivo maior atender aos setores sociais mais fragilizados e vulneráveis, a fim de assegurar direitos.

Entretanto, nem sempre essas políticas consideram os interesses e as necessidades dos atores sociais e, geralmente, a multilateralidade predominante acaba sendo a dos organismos e agências transnacionais.

Segundo Ianni (2005), é neste horizonte global “em que se inserem e movimentam o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD), o Convênio Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE)”. É nesse âmbito que se configura a formulação das políticas de educação, em especial, no caso brasileiro, a partir dos anos 1990, quando deslanchou a reforma educativa, período durante o qual aqueles organismos, em especial o Banco Mundial, ocuparam o espaço “[...] tradicionalmente conferido à UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), a agência das Nações Unidas especializada em educação” (TORRES, 2003, p. 125). A interferência dessa instituição financeira firmou-se como garantia de exequibilidade da formação educacional nos padrões definidos pelos interesses econômicos vigentes, e não segundo as propostas dos atores sociais, como pressupõe Teixeira (2000).

De outra parte, sabemos que o financiamento destas agências têm sido decrescente nos últimos anos. No nível federal, não há, na atualidade, programas ou projetos com financia-

mento de agência multilateral no setor educacional, para o que, é bem provável, contribuíram as contundentes críticas à formulação de políticas de educação com base em ideários afeitos ao neoliberalismo ou ao gerencialismo na função pública. Mesmo assim, faço essa referência às reformas educacionais que foram processadas no bojo de negociações entre o governo brasileiro e agências como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, pois muitos programas de assistência técnica e financeira da União hoje inseridos no PAR foram formulados nesse contexto.

Para um melhor entendimento dessas influências de organismos e agências transnacionais na formulação e implementação das políticas públicas no cenário brasileiro, faz-se necessário aprofundar os conceitos que abordam as articulações entre Estado e políticas públicas, assim como a compreensão dos alguns elementos do quadro institucional brasileiro e da área da educação, entre eles, o federalismo, a descentralização, o regime de colaboração e o financiamento da educação pública no Brasil pela importância que têm no estudo do Plano de Metas/PAR.

2.3 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição de Estado varia de acordo com a perspectiva adotada pelo analista, o período histórico em que o estudo está sendo realizado e, principalmente, a posição ideológica de quem o define. Utilizo neste estudo o conceito desenvolvido por Weber no ensaio “*A política como vocação*” em que o mesmo define o “Estado como uma comunidade humana, que dentro dos limites de determinado território – a noção de território corresponde a um dos elementos essenciais do Estado - reivindica o *monopólio do uso legítimo da violência física*” (tradução 1968, p. 56).

Com base no dicionário da política, a definição clássica weberiana é a seguinte: "por Estado se há de entender uma empresa institucional de caráter político onde o aparelho administrativo leva avante, em certa medida e com êxito, a pretensão do monopólio da legítima coerção física, com vistas ao cumprimento das leis". (BOBBIO, 2004).

Deste modo, podemos definir que o Estado moderno, situado em um determinado território, é constituído por um conjunto de instituições públicas, regidas por leis e envolve múltiplas relações com o complexo social. A organização burocrática do Estado promoveu um reordenamento jurídico da sociedade com o reconhecimento, por parte do Estado, dos direitos dos cidadãos. De acordo com Rodrigues:

Isso significa dizer que da organização burocrática do estado nasce a *administração pública* – compreendida como o conjunto das atividades ou ações do Estado, que por serem definidas por lei ou pelos atos de Governo, visa à execução de tarefas de interesse público. [...] esse reordenamento da sociedade, com base em sistema jurídico que garanta as liberdades fundamentais com a aplicação das leis através de juízes independentes, nasce o *Estado de direito*. Por fim, do reordenamento da sociedade com base em um sistema de proteção social que garanta renda mínima, saúde, educação habitação, saneamento e segurança como direito de todo o cidadão, nasce o *Estado de Bem-Estar Social (Welfare State)* (RODRIGUES, 2010, P.56).

O Estado, detentor de poder e autoridade, por meio de suas instituições e formas de governo, deve definir e implementar políticas públicas que garantam os direitos básicos e o bem estar de toda a população com base nas suas necessidades, interesses e demandas.

A concepção de política pública nasce entrelaçada com a ideia de intervenção estatal. Neste sentido, só poderia ser elaborada e executada pelos agentes públicos, em outras palavras, funcionários selecionados para compor a burocracia estatal. Ao Estado é atribuída a maior parcela de responsabilidade, exatamente porque mobiliza os recursos necessários para a elaboração, execução e monitoramento das diversas políticas públicas.

Entende-se, então, que as políticas públicas são definidas e implementadas de acordo com a natureza do Estado. O delineamento desta natureza se dá conforme o modo de exercício do poder na sociedade. Durante o desenvolvimento do capitalismo, o Estado assume diversas configurações, segundo as necessidades políticas e sociais do modo de produção. A concepção de democracia que perpassa este movimento dá a forma para as políticas públicas implementadas pelo Estado. Nesse sentido, apesar de algumas diferenças e peculiaridades, o liberalismo e o neoliberalismo se constituem como continuidade e retomada de princípios, sendo a democracia, grosso modo, concebida apenas como método de escolha e legitimação formal de governos e representantes no parlamento.

Da mesma forma, a educação, como uma política pública social de responsabilidade do Estado, assume “feições” diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado. É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo.

O Estado federativo brasileiro caracterizou-se, no decorrer de sua história, por ser uma organização política com expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos. Nas últimas décadas, com os modelos implantados a partir das influências globais, o Brasil passou por profundas mudanças tanto na gestão econômica como na atuação do Estado e responsabilidades do setor público.

A globalização impôs uma nova ordem mundial, provocando transformações políticas,

econômicas e sociais que afetaram uma grande parcela dos Estados/Nação. O mundo globalizado, principalmente no seu caráter econômico, provocou sérios efeitos nas políticas públicas. De acordo com essa lógica, os países, sobretudo os periféricos na constelação mundial capitalista, tiveram de adotar medidas de contenção de despesas, reduzindo os investimentos no setor social.

Essas transformações do capitalismo global, em sua versão neoliberal, provocaram consequências inesperadas no conjunto de nossas sociedades. As novas configurações no mundo do trabalho, o desmonte das políticas sociais de caráter universal, o aumento sem precedentes da pobreza e da desigualdade social, o desgaste das identidades coletivas e de classe constituem algumas das marcas mais evidentes do esgotamento de um modelo fundado na injustiça e na desigualdade, produzindo economias cada vez mais dependentes.

Até as reformas ocorridas na década de 1980, o *Welfare State* brasileiro caracterizou-se pela centralização política e financeira no nível federal, fragmentação institucional, tecnocratismo, autofinanciamento, privatização e uso clientelístico das políticas sociais. Deste panorama, ressalta Draibe (1995), resultaram várias deficiências; entre elas, ineficiência e ineficácia dos programas sociais, ausência de avaliação, além do distanciamento entre formuladores executores dessas políticas e os seus beneficiários.

Segundo Harvey (1989), as características básicas demonstradas pelo Estado de bem-estar social seriam o controle dos ciclos econômicos, o direcionamento de políticas para o investimento público, a seguridade social, a assistência médica, a educação e a habitação, portanto, a efetivação de um Estado de direitos.

Este modelo de intervenção estatal abrange três dimensões: econômica, social e política, todas interligadas (ABRÚCIO, 1999). A parte econômica se caracteriza pela intervenção estatal na economia (Keynesiana); a dimensão social ou *Welfare State* é caracterizada pela implementação de diversas políticas públicas na área da educação, saúde, previdência social, habitação, etc, garantindo assim as necessidades básicas da população; e a dimensão política ou administrativa caracteriza-se pelo modelo burocrático, ao qual cabe o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental¹⁸.

Como afirma Harvey (2008), este tipo de Estado deveria

[...] concentrar-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos, [...] o poder do Estado deveria ser livremente distribuído ao lado de

¹⁸ ABRÚCIO, 1999, p.175.

processos de mercado - ou, se necessário, intervindo ou mesmo substituindo tais processos – para alcançar esses fins, as políticas fiscais e monetárias em geral caracterizadas como ‘keynesianas’ foram implantadas extensamente para suavizar os ciclos de negócio e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno. [...] Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde, instrução etc.). (HARVEY, 2008, p.20)

Outra denominação que caracteriza este tipo de Estado é o de “liberalismo embutido” (HARVEY, 2008) devido à sua organização político-econômica, a qual, apesar de em alguns casos restringir os processos de mercado, em outros os liderava por meio do forte incentivo ao desenvolvimento de setores (carvão, aço, automóveis) importantes para a economia (*Ibidem*).

O Estado brasileiro, historicamente vinculado aos interesses dos setores privados representados pelas elites dominantes, é caracterizado, principalmente nas últimas décadas, pela adesão a um modelo econômico baseado em políticas de ajuste estrutural, orientadas pelos organismos internacionais de crédito, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e a Organização Mundial de Comércio (OMC). Uma das principais mudanças refere-se a redefinições do papel do Estado. De acordo com Peroni (2008), na história brasileira recente, de mobilização pela democratização, avançamos nas propostas de direito à educação e de gestão democrática, mas no mesmo período o mundo já vivia uma crise do capitalismo, e estratégias de superação que foram sendo propostas e praticadas – como neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva e Terceira Via¹⁹ - concebiam ou redesenhavam o papel do Estado para com as políticas sociais, visando diminuir a sua atuação como executor destas políticas.

Na década de 1980, no que diz respeito ao setor educacional, começa a ser difundida a ênfase na eficiência do funcionamento das instituições escolares e a qualidade de seus resultados. É importante ressaltar a influência de organizações internacionais no estabelecimento destas diretrizes, estabelecidas para o aparelho de Estado como um todo, em seu processo de reforma, conforme tratado em várias produções acadêmicas sobre o tema. Em um desses estudos Merrien (2008) explica que os anos 1980 marcam a ruptura com o paradigma do Estado providência de serviço público. Este é pintado de forma negativa, como pesado, seus gastos sociais representam uma carga para a economia, os gastos do Estado minam a competitividade internacional dos países avançados, o Estado fica com uma fração inaceitável da riqueza. A opção é a adoção de um modelo residual e liberal do Estado providência. Forja-se um novo consenso fundado na crítica do modelo anterior de políticas sociais e na preconização das

¹⁹ Estes conceitos são aprofundados no livro *Público e privado na educação*, organizado por Theresa Adrião e Vera Peroni (2008).

milagrosas receitas neoliberais. Entre os fatores que levaram a isso estão: no plano econômico, as transformações do regime econômico internacional e a fraqueza das políticas macroeconômicas keynesianas; no plano político, a chegada ao poder de partidos conservadores; no plano dos paradigmas, a elaboração/existência de uma doutrina econômica (o neoliberalismo), oferecendo alternativas.

Na década de 1990²⁰, “se espalha a crença nas virtudes do mercado e, ao mesmo tempo, a crença que o Estado deve ter um papel residual nas políticas sociais”. [...] Coloca-se em prática o programa neoliberal com estratégias de privatização, individualização, contratualização e focalização de políticas sociais (MERRIEN, 2008). Este autor salienta que, nesse período, os países da América Latina, com a crise da dívida, sofrem pressões para reformar seus sistemas nestas direções, bem como os países da Europa central e do leste depois do fim do comunismo.

Nesse período, a política educacional brasileira é influenciada pela Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia/1990). Esta conferência, organizada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a cultura), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e Banco Mundial, organismos multilaterais, encaminhou a declaração aprovada que tratou de medidas urgentes para assegurar uma educação básica de qualidade para *todos*. Dos 155 governos que subscreveram a declaração, os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) conhecidos ali por “E 9”, comprometeram-se a agilizar políticas educativas articuladas a partir desse fórum, entre eles o Brasil.

Deste modo, a conferência de Jomtien aparece como um divisor de águas no cenário das políticas educacionais brasileiras atuais. Em, aproximadamente, 20 anos, assistimos, pelo menos, a sete grandes momentos na elaboração do aparato legal no contexto político educacional brasileiro. São eles: o Plano Decenal de Educação para Todos (1993), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF/1996), o Plano Nacional de Educação (PNE/2001), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB/2006) e o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN/2008).

É importante assinalar que os eventos e documentos da Educação para Todos, no Bra-

²⁰ Sobre este contexto ver Torres (1995) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2004).

sil, foram marcados por articulações políticas e consequentes conteúdos nas orientações para a política educacional que configurem o que chamei de “divisor de águas”. Conforme argumentado por Farenzena (2001), os documentos peculiares da Educação para Todos no Brasil foram marcados pela definição de competências e de colaboração das esferas de governo na gestão e no financiamento da educação, relacionando-se esta estratégia à centralidade da valorização salarial e profissionalização do magistério. Embora de modo descontínuo, e com avanços e retrocessos, esses dois itens – competências e inter-relação das esferas de governo e valorização do magistério – estiveram/estão no centro da agenda política da educação nos anos 1990 e 2000, constituindo pauta central de todas as leis e políticas pontuadas no parágrafo anterior.

A educação brasileira passou por reformas em sua estrutura e orientações, destacando-se²¹ as seguintes: redistribuição de recursos; descentralização da execução do gasto; reforço da progressividade e redistributividade dos recursos; reequilíbrio regional da alocação; descentralização; desconcentração de recursos e funções; incentivo à participação dos pais nas escolas; parcerias de governos com a sociedade civil; modernização dos conteúdos; diversificação das carreiras; criação de sistemas nacionais de capacitação docente; e criação de um sistema nacional integrado de avaliações educacionais.

Por meio desta breve caracterização do período abordado, das crises do capitalismo e suas repercussões sobre o Estado e seus processos de reforma, é possível identificar algumas de suas relações com a educação, a partir de diretrizes estabelecidas e políticas implementadas.

No caso deste estudo, é importante situar que a política PDE/Plano de Metas/PAR, formulada e implementada pelo governo Lula, em seu segundo mandato (2006/2010) se estabelece numa configuração de Estado capitalista com predomínio de políticas macroeconômicas de ajuste fiscal.

Entrando no contexto político e econômico dos anos 2000, o neoliberalismo é posto generalizadamente em xeque com a explosão da crise econômica mundial em 2007²². No Brasil, circularam informações sobre cortes no orçamento público, tendo em vista a redução da produção industrial, do consumo de bens e serviços e, conseqüentemente, da circulação de

²¹ Conforme Draibe (2001).

²² [...] Em agosto de 2007, a crise emanada da crescente inadimplência nos pagamentos das hipotecas atingiu fortemente o setor financeiro dos EUA e da Europa. Essa não é apenas uma das crises da globalização financeira. Essa é "A" crise da globalização financeira e, portanto, a crise terminal do neoliberalismo. Trata-se de uma crise sistêmica (ao envolver bancos, bancos de investimento, agentes financeiros não bancários, agências de classificação de risco) que acaba por perturbar de modo definitivo a ordem institucional criada a partir dos anos 1980. [...] (Scherer, 2010, MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos. Site: WWW.mndh.org.br).

recursos no mercado, isso implicaria em menor arrecadação e menor montante destinado à educação. No entanto, o próprio Presidente Luis Inácio Lula da Silva confirmou a manutenção dos investimentos na área da educação: “Não há crise que possa nos fazer tirar um centavo da educação” (LULA, 17 de fev. 2009) [informação verbal]. O Ministro da Educação ratificou a determinação de manutenção do orçamento do MEC, “até porque temos um prazo curto para nossos programas e ações; o PDE, a expansão das redes federais de educação, os Planos de Ações Articuladas, tudo isso está previsto a médio e longo prazo” (HADDAD, 16 de fev. 2009).

O orçamento do MEC anunciado para 2009 correspondeu a R\$ 41,5 bilhões, representando um crescimento de R\$ 9 bilhões em relação ao orçamento de 2008. “Devemos estar beirando os 4,6% do PIB brasileiro, mas tem que chegar a 6% ou até mais que isso” (HADDAD, 16 de fev. de 2009). O que se observa, apesar da crise econômica mundial que atingiu os diferentes setores da economia, é que o orçamento do MEC mais que dobrou em seis anos e, segundo os dados apresentados, “passou de R\$ 23 bilhões em 2004 para R\$ 53 bilhões no orçamento de 2010” (HADDAD, 11 de set. de 2009).

Segundo os estudos de Oliveira (2009), o PDE está situado nessa transição, entre a reforma do estado²³, na contramão dos direitos e garantias conquistados com a Constituição Federal de 1988, promovida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, e uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionais, no sentido de buscar recuperar o papel de protagonista de Estado federal como promotor de políticas sociais de correção das distorções e diferenças regionais. Segundo a referida autora, as políticas educacionais do governo Lula têm sido marcadas por essa ambivalência de rupturas e permanências em relação às políticas anteriores.

Tomando por base estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) o governo federal passou a defender o fortalecimento e a criação de novos espaços públicos “voltados para democratização das instituições de Estado, visando manter e ampliar interlocução com movimentos sociais e organizações da sociedade e dar voz a grupos sociais específicos” (SILVA, 2009, p. 18). Entre outras iniciativas para dinamizar o diálogo com a sociedade na administração pública no período de 2003 a 2008, destacam-se a criação de espaços de apoio à realização de conferências nacionais e de criação de novos conselhos nacionais de direitos e de políticas públicas. Outra consideração importante foi de que “o avanço da parti-

²³ Tal reforma implicou na privatização de empresas públicas, trouxe como importante elemento iniciativas de desregulamentação da administração federal e, conseqüentemente, da administração pública, instaurando um modelo de gestão das políticas sociais assentado na descentralização. (Oliveira, 2009)

cipação social por meio das conferências é resposta do Estado aos reclamos da sociedade civil por maior controle social e ampliação do espaço político” (SILVA 2009, p. 37). Assim, considera-se que a democracia é aprofundada no país pelo reconhecimento de novos atores e pela inclusão de segmentos populares na seara política, pela ampliação da consciência de direitos da parcela excluída da população e pela criação de novos direitos.

Por outro lado, relacionado a esse contexto, aumenta o interesse em saber como se dá a relação entre os agentes estatais e demais atores não estatais, seja do mercado, seja da sociedade civil, na produção dessas políticas.

Assistimos, nas últimas décadas, em praticamente todas as democracias contemporâneas, a um processo relativamente rápido de transferência de ativos controlados pelo Estado para as mãos dos agentes do mercado. Assim como o caminho não está desimpedido para que os proprietários de capital definam os conteúdos das políticas, tampouco o Estado está em condições de implementar as políticas que mais lhe convêm no sentido de atender ao “bem comum”, sem qualquer pressão externa. Por outro lado, se o Estado possui a capacidade de intervir na economia, os agentes econômicos têm motivos suficientes para tentar se envolver com as políticas do Estado, já que serão afetados diretamente. Nesse sentido, quanto maior a capacidade do Estado de implementar suas preferências, menor tende a ser sua capacidade de formular políticas de forma independente.

É nesse contexto de reconfigurações no papel do Estado, de crise financeira mundial e de ampliação da participação da sociedade civil organizada na produção das políticas que a política educacional Compromisso Todos Pela educação/PDE/PAR foi implementada pelo atual governo brasileiro.

3 ELEMENTOS CONTEXTUAIS

Para realizar o presente estudo na área das políticas públicas em educação, é necessária a compreensão de elementos do quadro institucional brasileiro relacionado à política educacional. Este capítulo apresenta alguns desses elementos, entre eles, a organização federativa, a descentralização, o regime de colaboração entre os entes federados e o financiamento da educação pública no Brasil. Este último, considerado como elemento central para a sustentação da política educacional. Apresento referências conceituais, com o objetivo de compreender o funcionamento dos mesmos para efetivação das políticas públicas em educação com qualidade social.

3.1 O FEDERALISMO NO BRASIL

O funcionamento de uma federação deriva, em boa medida, do seu próprio sentido etimológico: a palavra vem do latim *foedus*, que significa pacto (ELAZAR, 1987), de tal modo que este arranjo territorial de poder envolve um “(...) acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO E FRANZESE, 2007).

De acordo com Cury (2010, p. 153) podem-se distinguir três tipos gerais de federalismo.

O *federalismo centrípeto* se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Equivale ao Estado ditatorial vivenciado no Brasil entre os anos 1930-1934, 1937-1945 e 1964- 1988.

O *federalismo centrífugo* remete ao fortalecimento do poder do estado-membro sobre o da União, em que, na relação concentração-difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos estados-membros. Pode se assinalar como tal a Velha República, especialmente o poder hegemônico das oligarquias paulistas e mineiras, entre 1898-1930.

O *federalismo de cooperação* busca um equilíbrio de poderes entre a União e os estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo foi posto em 1934, em 1946 e é o registro jurídico forte de nossa atual Constituição.

Para compreender o funcionamento do federalismo é necessário o entendimento de sua natureza, de seu significado e de sua dinâmica. Tomando por referência as pesquisas, sobre este tema, realizadas por Abrucio (2005)²⁴, em um dos seus estudos sobre a organização federativa, o mesmo argumenta que duas condições conformam este cenário:

Uma é a **existência de heterogeneidades** que dividem uma determinada nação, de cunho territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, linguístico, socioeconômico (desigualdades regionais), cultural e político (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). Qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades. Se um país deste tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação. Outra condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática defensores da **unidade na diversidade**, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades. (ABRUCIO, 2005, p. 3).

A coexistência de heterogeneidades territoriais, culturais e políticas em uma nação e a manutenção de uma unidade nesta diversidade são desafios a serem enfrentados para se organizar um pacto federativo. Uma Federação supõe uma estrutura mais matricial, sustentada por uma soberania compartilhada que “só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles”. (ABRUCIO, 2005)

Deste modo, a interdependência federativa não pode ser alcançada pela mera ação impositiva e piramidal de um governo central, tal qual num Estado Unitário, pois é claro que “as esferas superiores de poder estabelecem relações hierárquicas frente às demais, seja em termos legais, seja por conta do auxílio e financiamento às outras unidades governamentais” (ABRUCIO, 2005).

Uma maior horizontalidade entre os entes federados determina a singularidade do modelo federal. Em poucas palavras, processos de barganha afetam decisivamente as relações verticais num sistema federal. A atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas “não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos” (ABRUCIO, 2005).

²⁴ Este estudo de Fernando Luiz Abrucio se baseia em duas pesquisas. A primeira foi feita em 2002, para o Ministério do Planejamento e o PNUD, que resultou na publicação *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*. A segunda se chama *Reforma do Estado, Federalismo e Elites Políticas: o Governo Lula em perspectiva comparada* e está em andamento, tendo como financiador o Núcleo de Publicação e Pesquisas (NPP) da Fundação Getúlio Vargas.

De acordo com o autor supracitado, para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo. Daí toda federação ter de combinar formas benignas de cooperação e competição. No caso da primeira, não se trata de impor formas de participação conjunta, mas de instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos.

O federalismo brasileiro corresponde a um sistema político em que estados, distrito federal e municípios, sendo independentes um do outro, formam um todo que valida um governo central e federal, que governa sobre/com todos os membros acima citados. A estrutura federativa²⁵ é um dos balizadores mais importantes do processo político no Brasil. Ela tem afetado a dinâmica partidária eleitoral, o desenho das políticas sociais e os processos de reforma do Estado. Além de sua destacada influência, a federação vem passando por intensas modificações desde a redemocratização do país, na década de 1980.

Na afirmação de Arretche (2002), os Estados federativos são:

[...] uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si, são atores políticos autônomos e soberanos em suas respectivas jurisdições, com poder para implementar suas próprias políticas. (ARRETCHE, 2002, p. 27-28)

Desde a República, quando adotou a organização política federativa²⁶, a partir da CF de 1891, o Brasil é historicamente marcado por fortes desigualdades regionais, inclusive em comparação a outros países. A disparidade de condições econômicas é reforçada, ademais, pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios. A média por região é de 75% dos municípios com até 50 mil habitantes, ao passo que, no universo total, há 91% dos poderes locais com este contingente populacional (ARRETCHE, 2000, p. 247).

De acordo com Celina Souza, os estudos empíricos sobre o federalismo brasileiro ajudam pouco no entendimento de uma federação que convive com alto grau de desigualdade regional. Segundo ela, o Brasil sempre promoveu arranjos muito diferenciados no que se refere ao federalismo que sobreviveu e conviveu com os mais diferentes regimes políticos, inclusive com o autoritarismo. Destaca ainda que “outro fator importante para a análise do federa-

²⁵ Baseado nos estudos de Abrucio (2005).

²⁶ Sobre o sistema federativo no Brasil ver também, entre outros: Almeida (1995); Arretche (1999); Fiori (1995), Farenzena (2003 e 2007) e Oliveira e Santana (2010).

lismo brasileiro é que a instituição foi adotada não como uma resposta a clivagens étnicas, linguísticas e religiosas, como na maioria dos países, já que essas questões nunca assumiram relevância na agenda política brasileira”. Nesse sentido, a autora argumenta que:

[...] Cada federalismo, e também cada Federação, incorpora um número variado de atributos econômicos, políticos e socioculturais que se inter-relacionam para produzir padrões complexos de interesses e identidades. Assim, cada federalismo é guiado por um *leitmotif*, que também pode se expressar de diferentes formas de acordo com as peculiaridades de cada tempo histórico. A partir dessa construção, pode-se assumir que a razão de ser do federalismo brasileiro sempre foi, e continua sendo, uma forma para amortecer as enormes disparidades regionais. Em cada momento histórico, essas disparidades foram acomodadas de formas diferentes e essas diferenças se expressaram no desenho constitucional e nos arranjos tributários. (SOUZA, 2001, p. 10)

Segundo Farenzena (2007), o Brasil ao tornar-se uma república, no final do século XIX, adotou a organização política federativa, passando por períodos democráticos e ditatoriais ou de transição entre autoritarismo e democracia. Nos dois períodos ditatoriais (1937-1945 e 1964-1985), as bases federativas do estado brasileiro foram muito atingidas e a organização política do país tornou-se similar às características dos estados unitários.

O regime militar de 1964 promoveu um movimento em favor da centralização. A ditadura provocou o fechamento da política estadual e submeteu capitais ao seu controle direto. O sistema federativo teve papel preponderante para o fracasso do projeto centralizador e autoritário. Os militares demonstraram inabilidade para controlar os níveis subnacionais e eliminar a base da classe política, assim dá-se a ascensão dos governadores, de modo que mais tarde exerceriam importante papel na transição regime ditatorial para a democracia. O federalismo ressurge mais forte após a crise do regime militar com o pacto de governadores que constituiu a Aliança Democrática, que resultou na maioria do Colégio Eleitoral e na eleição de Tancredo Neves em 1985 (CAMINI, 2010, p. 7).

A democracia foi reconquistada pela luta dos movimentos sociais na década de 1980 e reconhecida com a Constituição de 1988, promulgada após 20 anos de regime autoritário, configurando-se, na Constituição, um país com sistema federativo e descentralizado. A federação que emerge da Carta Magna e das relações políticas até meados dos anos de 1990, “caracteriza-se pela não centralização do poder político, pelo reconhecimento dos municípios como componentes da Federação, pelo fortalecimento do poder dos estados e pela descentralização fiscal, essa última favorecendo, em especial, os municípios” (FARENZENA, 2007, p. 02).

Destaco a seguir os fundamentos, objetivos fundamentais e os princípios, elencados na CF, que regem a República Federativa do Brasil em suas relações nacionais e internacionais:

Fundamentos da República Federativa do Brasil:

- *Soberania (art. 1º, I da CF): É a República Federativa do Brasil (conjunto formado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que possui soberania e não a União.*
- *Cidadania (art. 1º, II da CF).*
- *Dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF).*
- *Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV da CF).*
- *Pluralismo político (art. 1º, V da CF).*

Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- *Construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I da CF).*
- *Garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II da CF).*
- *Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III da CF) - A Emenda Constitucional 31/00 criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza para vigorar até 2010. Tal fundo deve ser regulamentado por lei complementar, contando em seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento com representantes da Sociedade Civil.*
- *Promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV da CF).*

Princípios que regem a República Federativa do Brasil nas relações internacionais:

- *Independência nacional (art. 4º, I da CF).*
- *Respeito aos dos direitos humanos (art. 4º, II da CF).*
- *Autodeterminação dos povos (art. 4º, III da CF)*
- *Não intervenção (art. 4º, IV da CF).*
- *Igualdade entre os Estados (art. 4º, V da CF).*
- *Defesa da paz (art. 4º VI da CF).*
- *Solução pacífica dos conflitos (art. 4º, VII da CF).*
- *Repúdio ao terrorismo e ao racismo (art. 4º, VIII da CF).*
- *Cooperação ente os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, IX da CF).*
- *Concessão de asilo político (art. 4º, X da CF): Asilo político é o acolhimento de estrangeiro que está sofrendo perseguição geralmente do seu próprio país, em razão de dissidência política, livre manifestação do pensamento ou ainda, crimes relacionados com a segurança do Estado que não configurem delitos no direito penal comum.*

Uma nova organização no federalismo brasileiro ocorreu com a Carta Magna de 1988. Ocorreu a definição de um sistema mais claro de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais. Essa definição possibilitou que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade.

Segundo Abrucio (2010, p. 45), a CF apresenta cinco grandes pilares no plano das políticas públicas. São eles:

- Busca da *universalização das políticas*, com o intuito de obter a garantia plena dos direitos sociais.

- A *democratização da gestão estatal*, tanto no que se refere à participação no plano deliberativo, como no campo do controle do poder público.
- A *profissionalização da burocracia*, por meio dos concursos e carreiras públicas, tomada como uma condição essencial para a qualidade na formulação e implementação das ações governamentais.
- A *descentralização*, preferencialmente em prol da municipalização das políticas;
- A preocupação com a *interdependência federativa*, na forma de medidas de combate à desigualdade, de preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais de âmbito nacional.

O referido autor salienta que os dois últimos pilares são interligados, fazem parte da dinâmica federativa e que a efetivação e a combinação entre eles, contudo, não se deu exatamente como previa o espírito das normas constitucionais. Nas últimas duas décadas, na afirmação deste autor, foram feitas reformulações institucionais e nos programas para colocar em prática esses princípios, tanto no plano mais geral como no mais específico das políticas públicas.

A partir do que foi estabelecido na CF, os entes federados, União, Distrito Federal, estados e municípios, passaram a desempenhar um novo papel, particularmente, no que se refere à gestão das políticas sociais. Os municípios foram reconhecidos como entes federativos autônomos, com competência para organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. O nível federal passou a transferir para os estados, e, principalmente, para os municípios, um conjunto de responsabilidades e prerrogativas na gestão das políticas, programas e prestação de serviços sociais e assistenciais. O mesmo movimento pode ser referido na direção estados / municípios.

Sobre essas relações federativas Abrucio (2004) argumenta que:

Para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as Federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo. Seguindo esta linha argumentativa, Paul Pierson assim define o funcionamento das relações intergovernamentais no federalismo: "Mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação" (PIERSON, 1995: 458). Daí toda Federação ter de combinar formas benignas de cooperação e competição. No caso da primeira, não se trata de impor formas de participação conjunta, mas de instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos

O aprofundamento do federalismo, elemento do quadro institucional brasileiro, e a sua relação com as políticas públicas, busca compreender, no caso deste estudo, as relações fede-

rativas estabelecidas no processo de implementação do PDE/Plano de Metas/PAR num contexto municipal. O governo federal apresentou à sociedade brasileira, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação²⁷ com essa perspectiva de instaurar mecanismos de parceria aprovados pelos entes federados. O Plano oferece uma concepção de educação alinhada aos objetivos constitucionalmente determinados à República Federativa do Brasil.

Conforme expresso no livro que apresenta o PDE, esse alinhamento exige a construção da unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional – o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade. Em seguida, exige pensar etapas, modalidades e níveis educacionais não apenas na sua unidade, mas também a partir dos necessários enlaces da educação com a ordenação do território e com o desenvolvimento econômico e social, única forma de garantir a todos e a cada um o direito de aprender até onde o permitam suas aptidões e vontade.

Para compreensão das relações federativas estabelecidas no âmbito desta política, recentemente implementada pelo governo brasileiro, no segundo mandato do governo Lula e com continuidade no atual governo da presidenta Dilma, é necessário aprofundar outros dois elementos do quadro institucional brasileiro, fundamentais neste processo, que se referem à descentralização e ao regime de colaboração.

3.1.1 A descentralização na estrutura federativa brasileira

A federação republicana nasce na perspectiva da descentralização. Surge como uma forma de organização capaz de permitir aos entes federados gozar de maior autonomia. Entretanto, à maior descentralização corresponde uma maior desigualdade, a menos que o centro exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas. Essa tensão entre centralização e descentralização e a forma de colaboração ou relacionamento entre a União e os demais entes federados é fundamental para compreender-se a política educacional. (OLIVEIRA E SOUZA, 2010, p. 14).

Segundo ABRUCIO (2010, p. 46), “o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios. A visão descentralizadora teve efeitos positivos no campo das políticas públicas”.

A partir dessa nova visão, de acordo com o referido autor, diversos municípios criaram inovações nas mais diversas áreas governamentais (ex: Bolsa Escola, hoje Bolsa Família) que

²⁷ Ver BRASIL/MEC. **PDE - O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>. Acesso em: maio de 2011.

nasceram por iniciativas de prefeitos e da sociedade local [...]. Também houve avanços no que se refere ao controle social, com experiências como a do Orçamento Participativo²⁸. Além dos avanços, resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se:

[...] a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes. A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. (ABRUCIO, 2010, p.46)

Essa situação demonstra uma das fragilidades nas relações federativas descentralizadas, na medida em que muitos municípios mantêm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo.

Após a Constituição, o federalismo foi marcado por uma descentralização bastante pulverizada e com pouca coordenação entre os entes federativos (ABRUCIO & COSTA, 1999). Surgiram então dois comportamentos: de um lado, um jogo defensivo e não cooperativo e, de outro, a tentativa de criar formas de coordenação entre os níveis de governo. A adoção do conceito de coordenação federativa, para Abrucio:

[...] significa sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação. Além disso, a visão coordenadora que vem se instalando em várias políticas públicas não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta (ABRUCIO, 2010, p. 49)

A política PDE/Plano de Metas/PAR, objeto de análise deste estudo, apresenta essa lógica de uma coordenação federativa. Com essa política o MEC, com o objetivo de apoiar os entes que aderirem ao compromisso, criou ações (especificadas no PAR municipal) que reorganizam a distribuição dos recursos e mobilizam os entes federados a assumir, em conjunto com a União, a responsabilidade pelo avanço dos resultados educacionais.

A Carta Magna, além de estabelecer um novo pacto federativo, foi um marco no processo de

²⁸ O Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, através de processos de participação da comunidade. Esses processos costumam contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo.

descentralização na estruturação de vários setores sociais, conforme bem pontuado por Afonso (2004). Com isso, a organização descentralizada em políticas sociais é integrante da dimensão da *polity* nas políticas públicas, o mesmo valendo para a organização federativa do país. Consta no art. 18/CF “a organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Portanto, esta autonomia indica a não focalização de poder em um centro de governo, mas uma organização descentralizada de poder decisório entre os entes federados.

O conceito de descentralização,²⁹ tem vários sentidos, porém aqui estou me referindo às relações intergovernamentais, à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo. Descentralização ou organização descentralizada como a sistemática instaurada que possibilita que vários poderes administrativos de diferentes níveis de governo tenham a condição de criar, de implantar, de opinar e/ou de gerir uma política pública, de forma que cada um possua uma função neste processo.

A definição de Abrucio (2004) sobre este conceito compreende:

[...] descentralização como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3) e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. (2004, p. 3)

Para Abrúcio & Soares (2001, p. 46), “a atuação coordenadora do governo federal ou de outras instâncias federativas não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais”. Aqui se encontra a nova questão resultante do federalismo conformado na redemocratização: a descentralização depende agora, diversamente do que ocorria no regime centralizador e autoritário, da adesão dos níveis de governo estadual e municipal. Por isso, “o jogo federativo depende hoje de barganhas, negociações, coalizões e induções, como é natural em uma federação democrática. Em suma, seu sucesso associa-se a processos de coordenação intergovernamental”. Estes autores destacam ainda que:

O principal problema da descentralização ao longo da redemocratização foi a conformação de um *federalismo compartimentalizado*, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o comparti-

²⁹ Segundo Arretche, 2002, p.29.

lhamento de tarefas e a atuação consorciada. Disso decorre também um jogo de empurra entre as esferas de governo. O federalismo compartimentalizado é mais perverso no terreno das políticas públicas, já que em uma federação o entrelaçamento dos níveis de governo é a regra básica na produção de políticas públicas (Abrucio & Soares, 2001, p.48).

Sobre esta questão, Arretche (1998) argumenta que há grande variação no que diz respeito à extensão do processo de descentralização entre as diversas políticas sociais e entre distintos estados brasileiros. Sob o Estado federativo pós-88, os governos locais são de fato politicamente soberanos e aderem à descentralização com base em um cálculo em que são avaliados os custos e benefícios prováveis desta decisão. Para obter a adesão dos governos locais a um programa de transferência de atribuições, os governos centrais devem implementar estratégias bem sucedidas de indução que minimizem custos ou tragam benefícios ao nível de governo que assumirá a gestão de uma dada política. Assim sendo destaca a referida autora:

Para que uma estratégia de indução seja bem sucedida, é necessário que os níveis de governo interessados nas reformas tenham disposição - isto é, tomem decisões favoráveis a programas de descentralização - e meios - isto é, contem com recursos financeiros, políticos e administrativos - para implementar políticas cujo desenho institucional obtenha a adesão dos demais níveis de governo. (ARRETCHÉ, 1998, p 34)

Nesse sentido, a União, ao lançar o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), em 2007, estava criando estratégias de indução à adoção de certas políticas por estados e municípios, pois a disponibilização de recursos técnicos e financeiros e o acesso dos entes federados a diferentes programas do MEC, de caráter não universal, somente se tornam efetivos com a adesão dos mesmos à política Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação: “A ideia-chave é o estabelecimento de mecanismos de indução para a adoção das diretrizes (do Compromisso) e para o cumprimento de metas (do IDEB)” (MEC, 2007, p. 1).

Luce e Farenzena (2007), ao analisarem esta política do governo central na perspectiva da descentralização, consideram-na como uma descentralização convergente, no sentido de que as ações do MEC e do ente que firma o Compromisso se agregam em torno de diretrizes gerais previamente estabelecidas, agregação essa que supõe uma rigorosa responsabilização das partes envolvidas ou uma descentralização monitorada, tanto pela exigência de um planejamento (o PAR – Plano de Ações Articuladas), quanto pela existência de um índice (IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) que será tomado como medida de avaliação das ações empreendidas.

Outro aspecto da estrutura federativa brasileira, utilizado como referência para analisar esta política é o *regime de colaboração* entre as esferas de governo na educação, explicitado a seguir.

3.1.2 O regime de colaboração na estrutura federativa brasileira

Na Língua Portuguesa, regime significa método ou sistema político pelo qual se rege uma administração ou uma nação, ou ação de reger (governar, administrar) e colaboração significa ação ou efeito de colaborar (trabalhar com o outro, cooperar), ajudar. Assim, regime de colaboração é uma forma de governar, administrar de forma cooperativa.

O regime de colaboração, no caso brasileiro, é um conceito estreitamente ligado ao de princípio federativo de organização do Estado. Disposto, claramente no art. 211 da Constituição da República: *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.*

Sobre esta questão Abrucio (2010, p. 60) destaca que este artigo apresenta a noção de regime de colaboração, cujo objetivo seria a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem. “Devido à existência de redes duais, particularmente no ensino fundamental, de competências comuns e de ações supletivas da União, seria necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política”.

Segundo CURY (2002) “para dar conta deste modelo federado cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo”. Neste ‘ordenamento jurídico complexo’ coexistem as competências privativas, concorrentes e compartilhadas, entre os entes federados. Competências privativas são particulares de cada ente federado, competências compartilhadas são aquelas que devem ser exercidas por dois ou três dos entes federados para que ocorra sua efetivação e, por fim, competências concorrentes são aquelas que preveem que todos os entes federados possam atuar sobre um determinado tema ao mesmo tempo.

Cada ente federado possui competências e responsabilidades que são determinadas no ordenamento legal, fazendo com que os direitos e deveres, com relação à educação, sejam cumpridos de acordo com as responsabilidades de cada um dos entes federados.

Dentro desta concepção, o art. 211 da CF, assim como os artigos 8º, 9º, 10 e 11 da LDB, estabelecem funções prioritárias ou níveis de atuação prioritária de cada esfera de governo. A União deverá organizar o sistema federal de ensino, realizar a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas; organizar, manter e de-

envolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e dos territórios; recolher, analisar e disseminar informações sobre educação; financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional função redistributiva e supletiva de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Os estados e o Distrito Federal deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Os municípios deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e somente poderão atuar em outros níveis de ensino quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos da receita de impostos vinculados à educação pela CF. De acordo com Farenzena (2006), a divisão de competências entre os entes federados atua na divisão de responsabilidades quanto à oferta da educação; estabelecimento de normas; planejamento da educação e o financiamento.

De acordo com Abrucio (2010), o federalismo cooperativo proposto para a área educacional é reforçado depois por um parâmetro nacional, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), aprovada em 1996 (BRASIL, 1996). Este autor ressalta que a nomenclatura “regime de colaboração” só foi utilizada na educação, embora outros setores tenham incluído na Constituição a previsão de formas colaborativas. Essa ideia já estava presente em outro artigo, o 23, que definia a necessidade de uma lei complementar para regular a cooperação entre os níveis de governo. Desse modo, é possível pensar que a questão da coordenação federativa tem aspectos comuns a várias áreas, e específicos à política educacional³⁰.

A organização federativa requer, como citado anteriormente, que diferentes níveis de governo tenham autonomia política e sejam responsáveis pela maior parte das funções de gestão de políticas sociais. O poder, assim, não fica centralizado no governo federal. Para que esse processo ocorra com unidade, o sistema federativo deve se organizar de forma cooperativa entre os entes federados. A União, os estados e os municípios possuem atribuições que devem ser exercidas em colaboração entre si. O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 27 estados, mais de 5.500 municípios e o Distrito Federal.

De acordo com Luce e Farenzena (2007):

³⁰ Com a Emenda n. 53/06 à Constituição, o art. 23 foi modificado; ao invés de prever *lei complementar*, prevê agora *leis complementares*, abrindo caminho para que possa ser editada uma lei complementar específica da área da educação regulando a colaboração intergovernamental.

[...] esse regime de colaboração não pode ser concebido e praticado apenas como uma mera relação estabelecida entre governantes, que poderia ser eventual, temporária, episódica e voluntária. Se os entes federados têm de dispor de sistemas de ensino em regime de colaboração, tem-se a concepção de que aqueles e estes fazem parte de um mesmo todo, de uma tessitura de complementaridades. Isto posto, a organização descentralizada ou os movimentos de descentralização na área educacional governam-se pelo princípio de um labor em comum, uma operação em conjunto (co-operação) que supõe assimetria entre os sistemas; mas também que todos são indispensáveis entre si, cumprem suas respectivas funções e as do conjunto. Assim pensando, a ação de “transferência” de algo, sempre presumida na descentralização, assume um caráter de negociação ou de concertação, que pode ser operada em várias instâncias da esfera pública, sejam as da democracia representativa, sejam outras criadas em múltiplos espaços de interlocução. (p.10)

Apesar da clareza que está se construindo no país, pelo menos no ordenamento legal, de que entre os âmbitos federal, estaduais e municipais (e, portanto entre seus sistemas de ensino) não há hierarquia, mas uma relação de horizontalidade via regime de colaboração, esse é um ideal a ser construído na articulação entre os entes federados no Brasil.

Há um traço cultural que ainda precisa ser superado na sociedade brasileira, devido à herança centralizadora dos períodos ditatoriais. Um princípio legal novo não sepulta, por si mesmo, um princípio antigo, profundamente arraigado na cultura. É a ação de homens e mulheres do novo tempo, com a prática do princípio novo, que o fazem. Por isso, é mais do que importante, necessário, que a massa crítica da nação aja na perspectiva da consolidação dos princípios explicitados na Constituição da República, para que se minimizem as chances de retrocesso político-institucional na continuidade de nossa história. E essa tarefa é ainda mais urgente quando todas as reformas encaminhadas de 1988 para cá ainda não garantiram o cumprimento do direito de todos à educação.

Sobre esta questão Farenzena e Luce³¹ chamam a atenção:

Neste cenário de novos dispositivos ligados à obrigatoriedade escolar e ao financiamento da educação, e de novas arenas institucionalizadas para deliberações concernentes à política educacional, não podemos deixar de lembrar a magnitude dos desafios que estão colocados no Brasil para as políticas sociais e políticas educacionais, diante do quadro de extrema desigualdade que segue a níveis incompatíveis com o grau de desenvolvimento do país e com os requisitos de uma democracia substantiva. (2009, p.393)

Saviani (2009), ao tratar sobre esses desafios na educação brasileira, esclarece que com a Constituição de 1988 e, após algumas alterações da legislação do período militar durante a Nova República, tivemos as reformas dos anos de 1990 em cujo centro se encontra a LDB,

³¹ Segundo as autoras, mesmo com o IDH de 2009, de 0,813, o Brasil é “um país profundamente desigual, com o índice do GINI atingindo 55,0, o que o posiciona como o sétimo mais desigual do mundo, um país onde os 10% mais pobres ficam 1% e os 10% mais ricos com 43% dos rendimentos”. [...] o estado de injustiça escolar, bem como o fato de que as desigualdades são marcadas por clivagens socioeconômicas, étnicas e demográficas [...] (2009, p. 393).

de 1996, e o Plano Nacional de Educação aprovado em janeiro de 2001, porém a marca da descontinuidade na política de educação atual se faz presente na meta, sempre adiada, de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. Este autor nos alerta que:

O Brasil chegou ao final do século XX sem resolver um problema que os principais países resolveram na virada do século XIX para o XX: a universalização do ensino fundamental, com a conseqüente erradicação do analfabetismo. Para enfrentar esse problema a Constituição de 1988 previu, nas disposições transitórias, que o Poder Público nas suas três instâncias (a União, os estados e os municípios) deveriam, pelos dez anos seguintes, destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade. Isso não foi feito. Quando esse prazo estava vencendo, o governo criou o FUNDEF com prazo de mais dez anos para essa mesma finalidade; e a LDB, por sua vez, instituiu a década da educação; seguiu-se a aprovação em 2001, do Plano Nacional de Educação, que também se estenderia por dez anos. No final de 2006, ao se esgotarem os dez anos do prazo do FUNDEF, foi instituído o FUNDEB, com prazo de 13/14 anos, ou seja, até 2020. Agora, quando mais da metade do tempo do PNE já passou, vem um novo Plano, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelecer um novo prazo, desta vez de quinze anos, projetando a solução do problema para 2022. Nesse diapasão, já podemos conjecturar sobre um novo Plano que será lançado em 2022 prevendo, quem sabe, mais 20 anos para resolver o mesmo problema. (SAVIANI, 2009)

De fato, as políticas públicas em educação implementadas no Brasil, nas últimas décadas, não conseguiram reduzir as desigualdades no oferecimento de uma educação com qualidade social para a maior parte da população brasileira. Tais políticas podem ter alcançado êxito no sentido da universalização, ampliando o acesso aos diferentes níveis de ensino, inclusive daqueles historicamente alijados desse direito (alunos especiais, indígenas, afros descendentes, entre outros).

Porém, a democratização do acesso não foi acompanhada da democratização do conhecimento e da permanência com sucesso. Os dados do IDEB levantados pelo MEC, em 2005, demonstram isso e mesmo com a melhora destes índices em 2007 e no último levantamento realizado em 2009, os desafios ainda são imensos.

Com o objetivo de enfrentar estes desafios o Governo Federal apresentou a política PDE/Plano de Metas/PAR e estabeleceu como base do compromisso “a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração”. A ideia do Ministério da Educação, com essa política, é de fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados, propondo que suas ações alcancem maior abrangência e impacto positivo na melhoria da qualidade da educação em cada território que participe do Plano de metas do Compromisso³². O objetivo final é contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e do desenvolvimento da educação básica. A integração dos entes federados

³² Fonte: <http://sceweb.mec.gov.br/termo/action/livreto.pdf>: Compromisso Todos pela educação – passo a passo. Acesso em: 02 de maio de 2011.

ao Plano é estabelecida através da assinatura de termo de adesão³³, e tal parceria é traduzida “em compromisso”.

O município de Gravataí, território pesquisado neste estudo, fez sua adesão ao Compromisso em 2008 e desde então a cooperação entre este município e a União ocorre por meio de programas e ações educacionais previstas no PAR municipal.

Nas observações, leitura de documentos, participação em reuniões e nas entrevistas realizadas no campo de pesquisa constatei que muitas das ações, previstas no PAR, são realizadas em colaboração entre o governo federal e o município. Destaco a seguir a fala de algumas atrizes, diretamente envolvidas com a implementação da política, sobre a forma como esta se efetivando o regime de colaboração com a implantação do PAR municipal:

[...] Acho que de uma forma satisfatória, não vejo problemas. Eles fazem os investimentos, cada um com as suas responsabilidades, a contra partida do município acontece. Talvez o comitê aponte uma situação em que a União ou o município não estejam cumprindo com suas atribuições. Claro o PAR foi um facilitador, algo que tensiona a existência do regime de colaboração. (LEIRIAS, 02 de outubro de 2010).

[...] Não vejo nenhuma ação sobre o regime de colaboração ainda, está em processo o regime de colaboração. Fui num encontro de conselhos sobre o regime de colaboração e é aquilo que a gente sabe, o Estado (RS) não realiza essa colaboração, mas em relação à União está se construindo esse regime de colaboração. (JAEGGER, 23 de setembro de 2010).

[...] eu acho que o PAR ele é um exemplo de como poderia acontecer efetivamente o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios. É um exemplo. As coisas podem acontecer na prática onde o resultado dessa colaboração seria unir esforços para melhoria da educação brasileira. Eu penso que o PAR deveria ser aprimorado e estudado. Eu vejo problemas no PAR. Eu vejo muita medição tem que superar isso para outras dimensões, mas eu acho que tinha que ser estudado e aprofundado justamente para que ele sirva de base para um regime de colaboração que é o que a CONAE defende no sentido de que se concretize o regime de colaboração, se concretize o Sistema Nacional de Educação e eu acho que o PAR é um ponto de partida se ele for aperfeiçoado. (GONÇALVES, 13 de setembro de 2010).

Está se efetivando, na minha opinião, porque os técnicos do MEC ajudam muito, tem boa vontade, atendem, esclarecem. Acho que o volume de recursos melhorou muito. O maior problema é com as empresas terceirizadas que não cumprem os prazos na entrega dos equipamentos, tem má vontade e entregam mobiliários arranhados, quebrados (móveis das salas de recursos) e no PROINFO eles demoram muito para instalar os equipamentos. (BEHR, 25 de agosto de 2010).

É importante destacar alguns elementos evidenciados nessas falas: o regime de colaboração está ocorrendo somente entre a União e o município e o estado (RS) não participa; o PAR é um facilitador, ele *tensiona* para que ocorra o regime de colaboração; houve um aumento no volume de recursos da União para o município; o PAR deve ser estudado e aprimorado para servir de base ao regime de colaboração e para a concretização do Sistema Nacional

³³ De acordo com o MEC, da data de lançamento do Plano em abril do ano de 2007 até final de julho de 2008, o MEC conseguiu que “100% dos municípios brasileiros (5.563) e todos os 26 estados e Distrito Federal aderissem ao compromisso de metas de melhoria da qualidade” (MEC, 2008, p.15).

de Educação³⁴; as empresas terceirizadas responsáveis pela entrega dos equipamentos de alguns programas previstos no PAR, entre eles o PROINFO e a Sala de Recursos Multifuncional, não cumprem os prazos, entregam equipamentos danificados. Essa situação foi enfatizada por todos os sujeitos da pesquisa, inclusive como um dos limites, a ser resolvido pelo MEC. O contato das escolas com essas empresas é difícil e o retorno por parte das empresas é moroso. Acompanho essa situação em uma escola da rede municipal de ensino, onde atuo. Inclusive dois computadores da Sala de Recursos da nossa escola estão encaixotados há quase um ano, pois a empresa não comparece e, se instalarmos, perderá a garantia.

Outro aspecto importante que destaco sobre o regime de colaboração no local de pesquisa mudança na relação estabelecida entre estes entes federados. Segundo a fala dos atores, explicitada a seguir, o MEC está mais próximo da mantenedora e da rede municipal de ensino, inclusive os diretores das escolas mantêm contato com as secretarias do Ministério.

[...] há uma relação mais próxima, com certeza. Penso que deve haver uma prestação de contas. Mas, aproximou, pois a contra partida do município é bem mais atuante. (SANTAHELENA, 03 de setembro de 2010).

O MEC era muito distante e hoje é tão fácil ligar para o MEC e resolver com tal pessoa de tal setor. Acho que está mais próximo. Parece que a política educacional ela está sendo pensada mais próxima da realidade. O PDE é um marco, é significativo, pode não ser o plano que a gente sonhou, tem muitas críticas, não tem como dizer que é igual e que vais ser igual. Agora tem desafios, com certeza. Há falta de espaços, a SMED não disponibiliza técnicos para arrumar, não construiu espaço adequado, mas também se não tiver tensionamento... É uma relação mais estreita, mais próxima. (LEIRIAS, 02 de outubro de 2010).

Com o PAR eu enxergo a União no município, não só trazendo demandas para o município, mas contribuindo, eu vejo a União se responsabilizando. É uma mão da União do Estado Brasil dentro dos municípios. Eu só queria que isso fosse mais esclarecido, que todas as pessoas enxergassem isso. (GONÇALVES, 13 de setembro de 2010).

A relação é muito mais próxima, antes falar em MEC tu nunca imaginava que o ministério da educação estaria tão próximo das escolas, da mantenedora, eu que participei do GT em 2007 em 2008, era impressionante a receptividade do MEC, tem uma certa demora em alguns setores, mas eles atendem, eu lembro quando eu era diretora de escola, fazer um contato com o MEC? Isso não existia. Hoje os diretores podem ligar direto e tu tens um retorno. Então eu acho que o PAR, o PDE na verdade quando lançou o Compro-

³⁴ O tema central da Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010) foi a regulamentação de um Sistema Nacional Articulado de Educação. Os participantes aprovaram bases da constituição desse sistema, que devem ser levadas em conta pelo MEC para a elaboração do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Os planos de outras esferas de governo, também devem aprofundar o regime de colaboração entre os entes federados. O sistema nacional articulado passou a ser matéria constitucional em 2009, com a aprovação da Emenda nº 59, e precisa ser regulamentado no PNE. Essa emenda alterou a redação do artigo 214 da CF, que passou a vigorar com a seguinte redação: “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (...)”. Fonte: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br/> (Ação Educativa). Acesso em 11 de maio de 2011.

misso Todos pela educação em 2007, é o que aproximou a União dos municípios. (JAEGER, 23 de setembro de 2010).

A relação mais direta e próxima entre o MEC e as redes públicas de ensino é um dos elementos qualitativos para a efetivação do regime de colaboração e pode ser destacado como um dos avanços na implementação da política Plano de Metas. Essa aproximação possibilita ao Governo Federal um contato mais concreto com as realidades educacionais das redes de ensino e, inclusive, das escolas brasileiras.

Além dos avanços observados para a efetivação do regime de colaboração, também constatei algumas fragilidades neste processo. A maior parte dos programas previstos no PAR requer que cada ente federado faça a sua parte. Neste sentido, o MEC disponibiliza, como assistência técnica, equipamentos, mobiliários, kits de materiais (PROINFO, Sala de Recursos) e na assistência financeira encaminha recursos financeiros para reformas, construção de escolas, quadras esportivas ou recursos diretos na conta das unidades executoras das escolas, como no PDE-escola, no Programa Mais Educação e no Programa Escola Aberta.

Em todas essas ações há uma contrapartida municipal. Essa é uma das fragilidades na rede municipal de ensino de Gravataí. O município tem dificuldades para efetivar a contrapartida em algumas ações previstas no PAR. Há uma carência em providenciar espaço físico e recursos humanos qualificados para implementar os programas, a SMED tem dificuldades em providenciar esses profissionais e de ampliar os espaços físicos nas escolas, condição essencial para implementação adequada de alguns programas (Mais Educação, Sala de Recursos, Laboratórios do PROINFO). Outra fragilidade observada é a manutenção dos recursos materiais e equipamentos encaminhados pelo MEC. Em algumas escolas, devido a estas dificuldades, há equipamentos encaixotados (PROINFO) e programas sendo executados de forma precária. Essa situação é evidenciada na fala de alguns entrevistados na pesquisa de campo:

[...] O PROINFO, Mais Educação, Sala de recursos, capacitação, maior problema é a contrapartida do município que não é cumprida e passa essa função para escola. Muitos funcionam de forma inadequada, falta estrutura física, RH... (Membro do CMEG, conselho municipal de educação, questionário aplicado em 14 de agosto de 2010).

[...] as escolas estavam abraçando os programas que estavam chegando pressionadas ou não e muitas vezes estavam fazendo isso de forma frágil, porque a contrapartida do município que é garantir espaço físico, RH e estrutura, não está acontecendo, então quem é que vai responder lá no final se os índices melhoraram e se estes programas estão surtindo efeito era a escola, então a escola tinha que ter noção do que estava fazendo, aí foi isso que nós tentamos fazer passamos essas informações às pessoas acho que ficaram um pouco mais esclarecidas [...]. (GONÇALVES, 13 de setembro de 2010).

[...] é muito complicado, as pessoas entendem de onde vem e agora estão entendendo a contrapartida do município (RH, espaço físico) e então não tem e o caos se estabeleceu em algumas escolas e ficou muito

difícil. As pessoas não sabem de tudo, sabem do que compete a elas no dia a dia da escola [...] (SANTA-HELENA, 03 de setembro de 2010).

Mesmo com as fragilidades explicitadas, as escolas municipais estão tendo acesso a mais recursos, existe nitidamente, conforme os dados coletados, um maior investimento na educação. Essa política ampliou o volume de recursos e o está distribuindo de uma forma mais justa, pois se orienta pelo diagnóstico da situação educacional de cada região. Porém, os recursos ainda são escassos e insuficientes. Portanto, a União precisa assumir maiores responsabilidades financeiras na manutenção do ensino no país. Para melhor entendimento desta questão é necessário conhecer como funciona o financiamento da educação pública brasileira.

3.2. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Uma preocupação importante, em qualquer país marcado por fortes disparidades regionais e sociais, é a de criar condições para que todos os cidadãos usufruam de iguais oportunidades de ascensão social, independentemente do local em que vivem. Em um regime unitário marcado por grau elevado de centralização, a responsabilidade pela observação desse princípio pode ser unilateralmente assumida pelo governo central. Em um regime federativo, no entanto, a responsabilidade precisa ser compartilhada pelos governos que compõem a federação e, para isso, é necessário que existam condições que concorram para tanto.

Nesse caso, cabe ao sistema de transferências intergovernamentais desempenhar uma função adicional de promover a cooperação intergovernamental no financiamento e na gestão das políticas que se voltam para tal objetivo.

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de acordo com as normas legais vigentes, têm a responsabilidade e competência de promover a educação pública pela manutenção e expansão dos sistemas de ensino. Para viabilizar os gastos com estes sistemas, foi estabelecida uma estrutura de financiamento.

A Constituição Federal prevê que os estados e municípios devem destinar à educação, obrigatoriamente, um percentual de 25% receita resultante de impostos, proporção que, para a União, é de 18%. Sobre esta questão Jorge Abrahão de Castro esclarece:

A estrutura de financiamento da educação é fortemente baseada em impostos, que são recursos gerais tomados à sociedade. Isso significa que parcela expressiva dos recursos, principalmente de estados, Distrito Federal e municípios, é proveniente da arrecadação tributária, sobretudo em razão da vinculação de impostos. Essa forma de financiamento para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecada-

dato mediante impostos – tem sido uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do Poder Público nessa área. (2005, p. 843)

A União³⁵ deve aplicar recursos na execução de alguns programas/ações próprios, além de ter a responsabilidade de transferir recursos para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas para a educação, os estados e municípios somam aos recursos próprios os recebidos da União; além disso, com o FUNDEB, operam-se transferências dos estados aos municípios, ou dos municípios aos estados ou entre municípios. Ou seja, se seguido o estabelecido pela norma legal, o regime de financiamento entre os entes federados deve se pautar pela colaboração, além do que a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados estão condicionadas à capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A partir dos estudos de Farenzena (2006) sobre o financiamento da educação básica no Brasil, as principais fontes de financiamento da educação estabelecidas na CF de 1988 e na LDB são: (1) impostos próprios da União, distrito federal e dos municípios, assim como a receita proveniente de transferências que tenham como origem o recolhimento de impostos; (2) a contribuição social do salário-educação; (3) outras contribuições sociais; (4) receita de incentivos fiscais. A referida autora destaca ainda que “a receita de impostos e o salário-educação são as principais fontes financiadoras da educação, uma vez que representam, em termos de volume de recursos e de regularidade, a receita que tem financiado a expansão e qualificação da educação”. (p.82).

O Ministério da Educação, através do FNDE, direciona recursos financeiros aos estados, ao Distrito federal, aos municípios e a organizações não governamentais sem fins lucrativos para atendimento à educação básica mediante três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e a voluntária. No quadro a seguir apresento, de forma sintética, as diferenciações sobre os tipos de assistência:

³⁵ Baseado nos estudos de Jorge Abrahão de Castro (2005).

Quadro 3.1 - Tipos de Assistência Financeira da União à Educação

Assistência financeira direta	Assistência financeira automática	Assistência financeira voluntária
<ul style="list-style-type: none"> • É executada pelo FNDE para a aquisição e a distribuição de produtos entre estados e municípios nas situações em que as escolas recebem os materiais para usufruto da comunidade escolar. <p>Programas: PNLD - Programa Nacional do Livro Didático PNBE - Programa Nacional Biblioteca na Escola PROINFO - Programa Nacional da Informática na Educação</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ocorre pelo repasse direto em conta corrente específica aberta para a descentralização, em nome do beneficiário. As transferências automáticas podem ter caráter constitucional ou legal. • As transferências legais são previstas em leis específicas que “determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas.” (CGU, 2005, p. 23). <p>Programas: PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar; PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola; PDE escola; PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar Complementação da União ao Fundeb.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • É um tipo de transferência que ocorre através de convênios³⁶ para o financiamento de projetos educacionais, por meio da apresentação de Planos de Trabalhos Anuais (PTAs), elaborados a partir dos critérios definidos anualmente pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) e divulgados pelos manuais de financiamento da autarquia, voltados para as diferentes etapas e modalidades da educação básica. <p>Programas: Proinfância, Caminho da Escola, construção de quadras esportivas.</p>

Fonte: Cruz (2009); CGU (2005).

Em 1998, foi implantado o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, alterando os pilares do financiamento na educação nacional, através da redistribuição dos recursos entre os estados e seus respectivos municípios, de acordo com o número de alunos matriculados em escolas de cada ente federativo. “A criação do FUNDEF teve como principal resultado a redução do compromisso do governo federal com o ensino fundamental, pois, ano após ano, a contribuição da União ao fundo foi caindo” (PINTO, 2009, p. 324), indicando que o regime de colaboração entre as esferas de governo, legalmente estabelecido, que deveria ser exercido pelo governo federal para tentar corrigir a heterogeneidade da oferta educacional, teve pouco aporte de recursos. Isto significa que o poder de intervenção do órgão central para efetuar a colaboração com os demais entes federados foi bastante reduzido, principalmente no que diz respeito à educação infantil e ao ensino fundamental.

³⁶ Convênio: “disciplina a transferência de recursos públicos e tem como participe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que esteja gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco com duração certa, em regime de mútua cooperação, ou seja, com contrapartida do município, sendo ele corresponsável pela aplicação e pela fiscalização dos recursos.” (CGU, 2005, p. 25-26).

Em 2001, foi estabelecido um amplo conjunto de prioridades para educação nacional com a elaboração do PNE, em que ficou estabelecido prazo para os estados e municípios criarem seus planos decenais de educação. Por último, no ano de 2006, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) advindo da Emenda Constitucional n. 53/2006, estabelecendo, além da vinculação de recursos de impostos para manutenção e desenvolvimento da educação, uma subvinculação dos mesmos, de modo que todos os entes federativos contribuam para a universalização do acesso dos alunos, com qualidade, em todas as etapas e modalidades da educação básica. Este novo fundo abriu caminho para que fossem criadas as condições objetivas para a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio e para a expansão da educação infantil e de jovens e adultos.

Com o FUNDEB³⁷ tem havido uma significativa ampliação dos recursos da União, positivo para reduzir as disparidades regionais, porém ainda distante de cumprir sua função constitucional (art. 211) de garantir a equalização das oportunidades educacionais, assegurando um padrão mínimo de qualidade de ensino, pois os recursos ainda são insuficientes.

Farenzena (2009), a partir de um de seus últimos estudos sobre o financiamento em educação, argumenta:

De outra parte, se a insuficiência de recursos [para a área da educação] é aqui posicionada como o mais grave problema, isso não quer dizer que o “gastar mal” não exista e não persista. Este “gastar mal”, contudo, pode ser visto desde diferentes perspectivas, por exemplo, ações corruptas, ou sobreposições e descontinuidades de ações que levam ao desperdício e à ineficiência. Acrescento a essas a dimensão da distribuição dos recursos financeiros disponíveis para a educação, na apreciação do “gastar bem” ou “gastar mal” no setor da educação. A distribuição dos recursos disponíveis pode nos remeter para a abordagem da igualdade entre os cidadãos, princípio ético-ontológico, igualdade que pode ser garantida através da equidade nas ações do Estado, através da distribuição desigual de bens, no sentido de direcionar mais recursos para populações ou grupos em situação mais desfavorecida. E esta distribuição desigual de bens, no caso, de oportunidades educacionais, pode ser pensada de acordo com o desafio de superar clivagens regionais, socioeconômicas, étnico-raciais, de gênero, e assim por diante, de acordo com diferentes contextos. Na sociedade brasileira, que convive com um grau extremo de desigualdade social, é urgente que se avance na garantia de maior justiça distributiva na educação.

Deste modo, a redução da desigualdade social e educacional no país passa necessariamente pela ampliação dos recursos a serem aplicados em educação. É neste campo, do financiamento, entre outros, que o regime de colaboração deve se efetivar. Essa causa não pode ser assumida somente pelos estados e municípios, responsáveis pelo oferecimento direto da edu-

³⁷ Baseado em PINTO (2009, p. 327)

cação básica. Compete à União ampliar as faixas de financiamento nessa colaboração, implementando políticas públicas que poderão garantir maior justiça social, principalmente nas regiões e territórios mais desfavorecidos do país.

Nessa perspectiva, em 2007, o governo federal apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação, aprofundado na próxima seção desse estudo, que modificou a dinâmica de repasse dos recursos da União aos demais entes federados. Desde o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal estão vinculadas à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Todos os que elaboraram o PAR podem receber assistência técnica e/ou financeira do MEC em diversas áreas, como por exemplo, construção de escolas infantis, melhoria do transporte escolar. A partir da aprovação do PAR 2008-2011, os dirigentes assinam termo de cooperação técnica. As ações de assistência técnica devem ser implementadas pelo Ministério da Educação até 2011. Já as ações de assistência financeira, sendo aprovadas, são realizadas por meio de convênio, um para cada ano. Os gestores devem acessar o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) periodicamente para acompanhar o trâmite do PAR do seu estado ou município. Em relação às transferências obrigatórias do MEC aos entes federados, como a da merenda escolar, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Programa Dinheiro Direto na Escola, o repasse é direto, feito com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Para não deixar de receber nenhuma parcela dos recursos os estados e municípios precisam apresentar as prestações de contas no prazo pré-determinado.

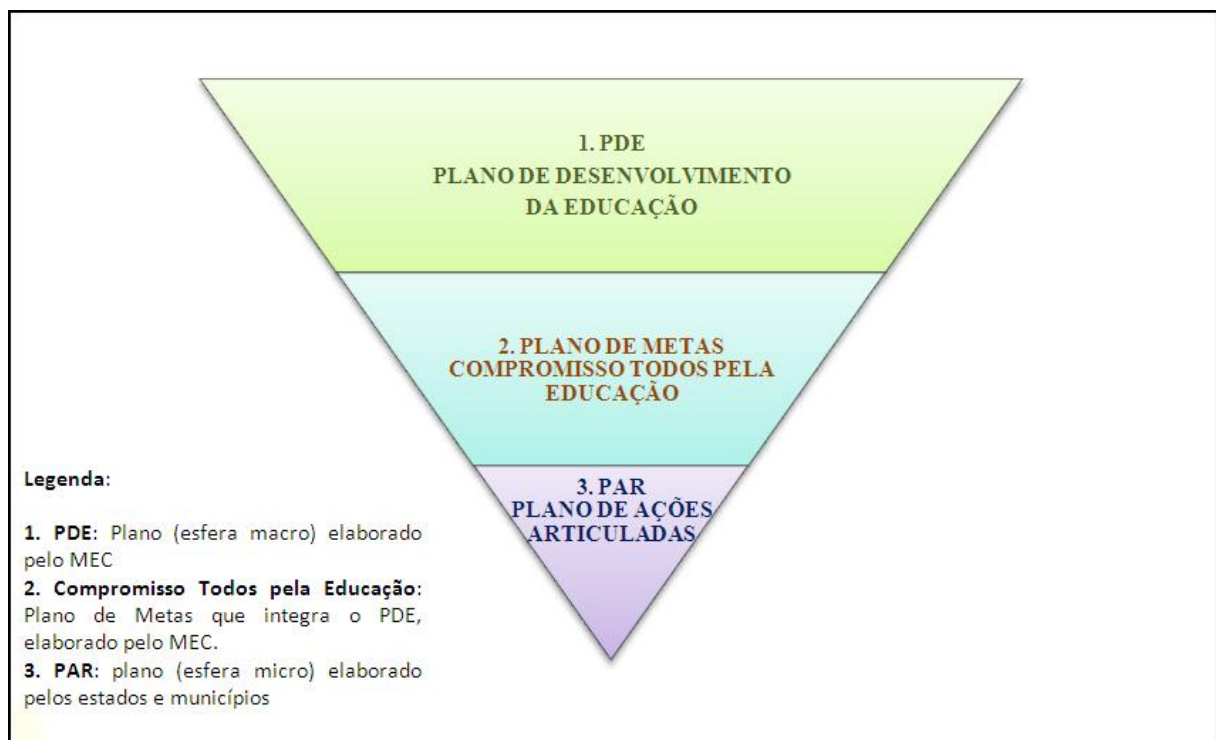
Na seção a seguir apresento o Plano de Ações Articuladas, objeto de estudo dessa pesquisa, esclarecendo sobre sua origem a partir dos contextos políticos e socioeconômicos ocorridos no processo de formulação, organização e forma de funcionamento do PDE/Plano de Metas/PAR apresentado na segunda gestão do governo Lula e vigorando no atual governo da Presidenta Dilma.

3.3. O PAR NO CONTEXTO DO PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO

Para compreensão da origem do *Plano de Ações Articuladas* (PAR), planejamento micro elaborado pelos estados e municípios e objeto de estudo dessa dissertação, é necessário conhecer o *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE), plano macro elaborado pelo Ministério da Educação, e aprofundar o *Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação*, política inserida no PDE e proposta pelo governo federal aos demais entes federados com o objetivo de articular esforços para melhoria da qualidade da educação brasileira.

A figura, a seguir, demonstra a organização da política PDE/Plano de Metas/PAR, do plano macro a micro, identificando os responsáveis pela sua elaboração:

Figura 3.1 – Conjugação e inserção - PDE, Plano de Metas e PAR



Nota: representação elaborada pela autora

3.3.1 O Plano de Desenvolvimento da Educação

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi apresentado à sociedade brasileira, em 2007, no segundo mandato do governo Lula. O governo federal, através do Ministério da Educação, apresentou um esboço inicial do PDE, constituindo-se na reunião de programas

que abarcam da educação básica, compreendendo suas etapas e modalidades, à educação superior, procurando, por meio de parcerias com os municípios e estados, instaurar um regime de colaboração capaz de proporcionar o desenvolvimento prioritário da educação básica.

O Presidente Lula, em seu pronunciamento no pré-lançamento do PDE no Palácio do Planalto, apresentou o PDE como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – caracterizado como o PAC da Educação. Os princípios estratégicos do PAC e os 120 fundamentos teóricos que organizam a concepção do PDE têm como referência o texto constitucional de 1988. Destacou, ainda, que o sistema educacional brasileiro está entre os piores do mundo. Em reunião com educadores, reitores, pedagogos e secretários de educação, ao falar das medidas a serem adotadas na área do ensino, disse que pretendia acelerar “uma grande reforma no setor”. Comentou que a experiência acumulada mostra que o Estado brasileiro, ao longo das últimas décadas, não deu respostas para os problemas da educação. “Houve universalização do ensino, mas não houve um acompanhamento da melhoria da qualidade da educação” (SILVA, 2007, *apud* CAMINI, 2009).

No período de seu lançamento não havia um documento ou texto referência para esclarecer as intencionalidades do plano, fato que provocou muitas críticas na época. Posteriormente, no ano de 2008, o MEC apresentou um caderno contendo os princípios, os fundamentos, as razões, os objetivos e os programas do Plano de Desenvolvimento da Educação. Conforme este documento referência³⁸ o PDE está sustentado em seis pilares: visão sistêmica da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização; e mobilização social.

Estes são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro lado. A visão sistêmica tem a intenção de mobilizar todos os níveis de ensino, diferentemente dos planos dos governos anteriores que apresentaram “visões fragmentadas” de educação. Dentro desta visão, é interessante destacar a prioridade que se dá à Educação Básica, pois 26 dos 40 programas apresentados estão ligados a este nível de ensino.

A União, os estados e os municípios atuam em regime de colaboração no compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para execução de mais de 40 pro-

³⁸ Caderno lançado pelo MEC em 2008: O Plano de Desenvolvimento da Educação – razões, princípios e programas (2008, p. 11). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>.. Acesso em 10 de março de 2010.

gramas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia e prioritariamente com aqueles que encontram maiores dificuldades. Esta parceria busca, segundo o MEC, encorajar estes níveis de governo a realizarem maiores investimentos no ensino fundamental. Os programas são estabelecidos sob a forma de leis, decretos, resoluções, programas, projetos e ações.

O PDE apresenta quatro eixos para projeção de suas ações. São eles:

Eixo 1 - Alfabetização de Adultos e Educação de Jovens e Adultos (EJA): O programa *Brasil Alfabetizado* é destinado a todo país, com prioridade para os 1100 Municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35%. Será dada atenção especial ao Nordeste, onde se situam 905 destes Municípios.

Eixo 2 - Educação Básica: Através de avaliações nacionais e de indicadores - *A Prova Brasil* e o *IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação* – o Ministério terá condições de avaliar cada escola nas zonas urbanas. 1103 municípios foram diagnosticados como em situação prioritária. O “Plano de Objetivos” *Compromisso Todos pela Educação*, solicita adesão de Estados e Municípios a um programa destinado a melhoria da educação básica, a partir de um diagnóstico individual. É voltado aos Municípios com piores indicadores.

Eixo 3 - Educação Profissional: Abertura de 214 novas escolas profissionais e tecnológicas federais em diálogo com a economia e a produção local. A implantação destas escolas foi definida a partir de um acordo realizado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, O Ministério de Integração Nacional, o de Indústria, o do Comércio Internacional e o do Desenvolvimento Social.

Eixo 4 - Educação Superior: O programa *Universidade Aberta do Brasil* permitirá que cursos de nível superior e de formação de professores sejam oferecidos nos 291 polos de educação à distância, presentes em todos Estados e Federação. O programa REUNI tem como objetivos a abertura de novas Universidades Federais no interior do país.

Este plano reúne medidas legais e ações já existentes no MEC, lança novos decretos e incorpora ações novas e reformuladas, de grandezas e ordem bastante diferentes, propondo interligar os programas e políticas já existentes dentro do âmbito das políticas educacionais do MEC. “O PDE se apresenta como um enorme guarda-chuva para um conjunto de ações preexistentes no Ministério da Educação e algumas ações novas ou remodeladas” (ARAÚJO, 2007, p. 01).

Para isso, o MEC estabeleceu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)³⁹, indicador que classifica os resultados apresentados pelas escolas públicas de diferentes regiões do país, a cada dois anos, calculado a partir dos resultados da Prova Brasil, do SAEB e do Educa Censo. O índice, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), pretende mostrar as condições de ensino do país, estabelecendo como meta atingir o índice 6 no IDEB até 2021, pois este é o índice obtido pelos países desenvolvidos que ficaram entre os 20 melhores colocados do mundo quando usada a mesma metodologia de cálculo.⁴⁰ Sobre o IDEB, em entrevista concedida à revista *Nova Escola* gestão escolar, Saviani (2009) argumenta que o PDE atrelou a permanência na escola à qualidade do ensino e para isso instituiu o IDEB. Ele é uma composição do resultado dos alunos em avaliações nacionais, como a Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), com as taxas de aprovação de cada escola. Assim, ele não ficou apenas como um número nacional, mas está conseguindo refletir a realidade das unidades de ensino. Isso permite identificar os pontos de estrangulamento e tomar medidas para saná-los. E o MEC tem feito isso, atuando nos municípios prioritários (aqueles com pior desempenho no IDEB), reforçando neles o apoio técnico e financeiro que a Constituição determina que a União preste aos entes federativos. (2009, p. 14).

Ao falar sobre o PDE, no ato de posse dos novos titulares do Conselho Nacional de Educação, no dia 10 de junho de 2008, o Ministro Fernando Haddad afirmou: “o PDE não é um ponto no tempo, mas um processo que vai se complementando à medida que as metas são alcançadas ou passando por correções quando necessárias”. Neste sentido, admite-se que o PDE/Compromisso é um processo em construção, no entanto, não há definição de critérios e linhas para a sua ampliação. Sendo assim, reivindicações ou demandas de setores da sociedade podem ser incorporadas a qualquer momento, na medida em que as mesmas forem apresentadas. Para o MEC, o conceito da responsabilização está ligado à ideia de envolvimento, prestação de contas e publicidade do que se passa nas escolas e, especificamente, com cada criança. Isso se dá com uma grande linha da responsabilidade pública, que tem que partir do Ministério da Educação, sem dúvida, mas tem que atingir a sala de aula.

Saviani (2009), analisando as propostas encaminhadas pelo PDE considera:

³⁹ O IDEB é calculado e divulgado a cada dois anos pelo INEP, a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações do INEP; o SAEB, para as unidades da federação e para o país; e a Prova Brasil, para os municípios. A consulta ao IDEB de cada escola e de cada rede de ensino do país está disponível em: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

⁴⁰ BRASIL. Ministério da educação. Disponível em <HTTP://portal.mec.gov.br>.

[...] a singularidade do PDE, isto é, aquilo que o distingue de outras peças também ligadas ao termo “plano”, pode ser aferida em dois sentidos, um negativo e outro positivo. Em sentido negativo, constata-se que, na verdade, o PDE não se configura como um plano de educação propriamente dito. É, antes, um programa de ação [...] Em sentido positivo, a singularidade do PDE manifesta-se naquilo que ele traz de novo, e que não fazia parte do PNE e também não se encontrava nos planos anteriores. Trata-se da preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira. [...] (SAVIANI, 2009, p. 30).

A melhoria da qualidade da educação e a redução das desigualdades relativas às oportunidades educacionais são as razões constitutivas do PDE. Mesmo sendo recebido de forma positiva por diferentes setores da sociedade brasileira, o PDE foi alvo de críticas. Uma dessas críticas refere-se à utilização do IDEB como fator central na medida da qualidade do ensino. O indicador, ao tomar apenas o rendimento e a aprovação dos alunos como fatores de medida de qualidade deixou de fora importantes aspectos como, por exemplo, os salários dos professores, a participação da sociedade nos processos de ensino, a formação dos educadores e assim por diante.

Outra crítica refere-se ao processo de elaboração do PDE, realizado de forma não participativa. Conforme pesquisa sobre este tema realizada por Sérgio Haddad, em 2008, as instituições ligadas à educação e os educadores não foram consultados nesta etapa. Assim, quando o plano é apresentado à sociedade civil, muitos são surpreendidos. Para Elisabeth Ramos (2007), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, tais constatações revelam um aspecto muito negativo do plano e mostram os limites do diálogo do MEC com o campo da Educação, assim como sua concepção da participação. Segundo Haddad (2008), ao longo da elaboração do PDE:

[...] o único grupo consultado pelo MEC foram os membros do *Compromisso Todos Pela Educação*, inclusive adotando este nome para uma das ações do PDE. O Compromisso Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil conduzida por um grupo de empreendedores e composta hegemonicamente por empresários e fundações empresariais. Este grupo, dotado de um importante peso político e econômico, reforçado por sua proximidade com as principais mídias do país, apresenta-se como um novo ator da sociedade civil de perfil mais conservador. A implicação dos setores empresariais sempre foi presente na defesa dos interesses privados na educação, no entanto, é crescente já há alguns anos na mobilização pela educação pública. Sua ação principal é a de trazer para o contexto da ação pública uma visão empresarial do sistema educativo onde a prioridade esteja colocada na gestão e na racionalidade dos recursos. (HADDAD, 2008, p. 16).

Sobre esta questão Camini (2008, p. 63), em um de seus estudos sobre este tema, estabelece a diferença entre o Movimento Todos Pela Educação e o PDE/ Compromisso Todos pela Educação do MEC. O primeiro nasceu de setores da sociedade, vinculados ao setor produtivo, empresarial, organizações não governamentais e o segundo tem origem na estrutura do

Estado, coordenado pelo Governo Federal através do MEC, responsável pela implementação da política educacional no país. O PDE/MEC é financiado com recursos públicos e desenvolvido em conjunto com os estados e municípios brasileiros.

Apresento, a seguir, um quadro com as principais propostas apresentadas no lançamento do PDE, em 2007, indicando quais já foram implementadas pelo MEC.

Quadro 3.2 - As propostas do PDE em 2007

Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) PROPOSTAS APRESENTADAS	Situação em 2011
1. Criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) ⁴¹ , indicador com pontuação que varia de 0 a 10. O IDEB leva em conta três aspectos: o rendimento dos alunos e, a taxa de aprovação. Com base nesse indicador, o governo seleciona os municípios e escolas que receberão recursos da União e assistência técnica adicionais.	Implementado (3ª edição em 2009)
2 - Dinheiro na escola: dar às escolas que atingissem as metas do IDEB uma parcela extra referente a 50% dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a fim de incentivar as escolas a melhorarem seus desempenhos.	Implementado (escolas receberam em 2008)
3 - Implementação do programa Pró-infância, através do qual se destinariam recursos federais para a construção de creches e pré-escolas.	Implementado (em andamento)
4 - Implantação da Provinha Brasil para avaliar a alfabetização de crianças de 6 a 8 anos, visando verificar se as crianças estariam se alfabetizando, bem como corrigir problemas, com aulas de reforço.	Implementado
5 - Crédito do BNDES de R\$ 600 milhões para facilitar a aquisição de ônibus e barcos, por prefeituras e empresas, para o transporte escolar.	Implementado
6 - Investimento em formação continuada de professores, que teriam vínculo com um a universidade.	Implementado
7 - Universidade aberta: criação de novos polos no sistema de ensino superior a distância com o objetivo de dar formação a milhares de professores sem curso superior.	Implementado (Em andamento)
8 - Até 2010, deveria ser firmada uma parceria das universidades públicas com as prefeituras para implantação de multipolos de formação de professores em todo o país, principalmente nas pequenas e médias cidades do interior. Além de suprir a demanda de professores, serviria para fixar o profissional em sua cidade ou região, evitando a perda de pessoas capacitadas para os grandes centros urbanos.	Implementado (ampliação em andamento)
9 - Criação de bolsa para estimular jovens com até 17 anos, de famílias com baixa renda e que estão fora da escola, a voltar a estudar.	Implementado
10 - Modificação do sistema de crédito estudantil. O financiamento poderia chegar a 100% e o pagamento seria feito depois que o jovem estivesse formado e empregado.	Implementado
11 - Universalização dos laboratórios de informática para as escolas públicas de 5ª a 8ª séries, num primeiro momento, e depois da 1ª a 4ª séries, até 2010. O governo planejava levar computadores com acesso à internet para as escolas da área rural. O investimento previsto era da ordem de R\$ 650 milhões em equipamentos de informática.	Implementado (Em andamento)
12 - Ampliação do programa Luz para Todos para cerca de 18 mil escolas públicas que ainda não possuíam energia elétrica.	Implementado (Em andamento)
13 - MEC e o Ministério de Ciência e Tecnologia lançariam edital no valor de R\$ 75 milhões para estimular a produção de conteúdos didáticos digitais.	Implementado
14 - O Programa Brasil Alfabetizado teria um novo desenho. Pelo menos 75% dos alfabetizadores	Implementado

seriam professores da rede pública municipal e estadual.	
15 - Na área da educação profissional, o PDE previa a instalação de 150 escolas técnicas nas cidades polo. As cidades foram escolhidas levando em conta critérios de interiorização do desenvolvimento e da criação de oportunidades para que o jovem do interior não abandonasse sua cidade.	Implementado
16 - Para a educação superior, a principal medida seria a ampliação do acesso. As universidades federais que abrissem ou ampliassem cursos noturnos e reduzissem o custo por aluno ganhariam mais verbas. A meta era dobrar o número de vagas, que era de 580 mil.	Implementado (Em andamento)
17 - Biblioteca na Escola: investir R\$ 17,5 milhões na ampliação e atualização das bibliotecas de 17 mil escolas. Esse programa visaria a garantir o acesso a obras literárias para 7,7 milhões de adultos até 2008.	Implementado (Em andamento)
18 - Olimpíada de Português: competição com alunos do Ensino Fundamental de 80 mil escolas, objetivando estimular o estudo da disciplina, aperfeiçoando a habilidade de leitura e escrita.	Implementado
19 - Piso salarial mínimo para os professores das escolas públicas com jornada semanal de 40 horas. A meta estabelecida seria alcançar, gradualmente, R\$ 850,00, até 2010 ⁴² .	Implementado (em 2011, o piso salarial do magistério foi fixado em R\$ 1.187,00).

Fonte: Tese Lúcia Camini, 2009 <[http:// www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>.

Nota: elaborada pela autora indicando a situação atual de cada proposta apresentada em 2007.

Conforme indicado na tabela acima, todos os programas apresentados em 2007 foram implementados e estão sendo ampliados para atender as demandas em diferentes regiões do país. Em abril de 2009, o ministro Fernando Haddad apresentou ao Senado um balanço de dois anos de PDE. Segundo o ministro “todas as metas anunciadas em 2007, no lançamento do PDE, foram cumpridas, em todas as etapas da educação”, salientando que a participação do Senado e da Câmara foi fundamental para este avanço, já que praticamente todas as proposições encaminhadas pelo MEC ao Congresso foram aprovadas.

Haddad ressaltou que o cumprimento das mais de 40 ações do PDE não é mérito apenas do MEC, já que a maioria das metas comprometia prefeitos e governadores. “Quem cumpriu as metas foram os entes federados. Todos os representantes dos governos estaduais e municipais aderiram ao plano; o apoio foi suprapartidário”, lembrou o ministro. O resultado do trabalho se refletiu no IDEB calculado para o País⁴³. Em uma entrevista concedida em 2010, avaliando o PDE, Haddad argumentou:

Aproveitamos a necessidade de encaminhar um Plano Plurianual e coincidimos instrumentos, programas e ações com a necessidade do cumprimento de metas do PNE. O plano tinha metas quantitativas, mas não qualitativas. Pela primeira vez, elas foram introduzidas no País. O PDE ainda reordenou o pacto federativo. As metas de qualidade foram estabelecidas por escola, por rede e para o País como um todo. Elas

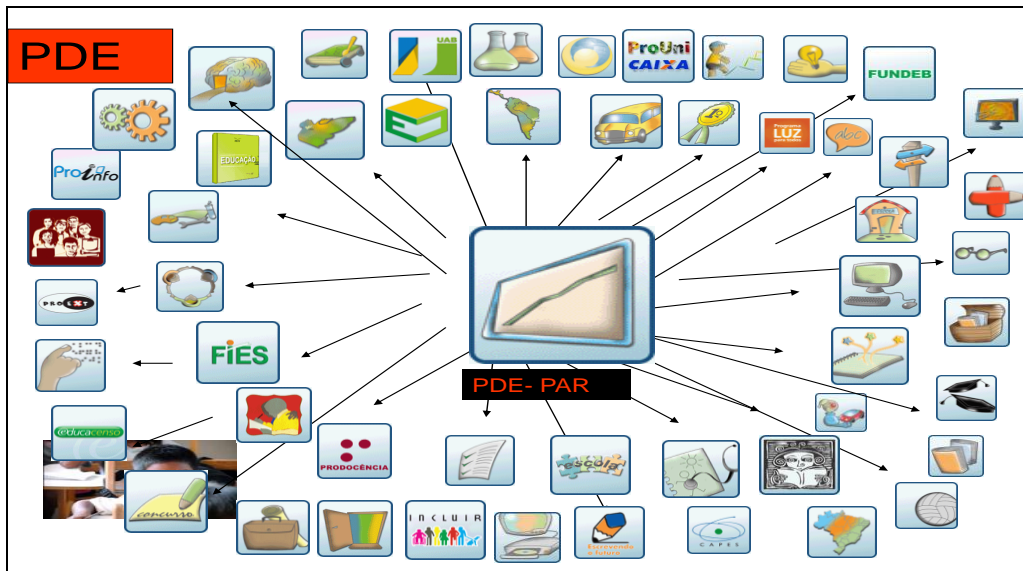
⁴² BRASIL. Ministério da educação. Disponível em [HTTP://portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br).

⁴³ Em 2005 alcançamos 3,8 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental, chegando a 4,6 pontos em 2009. Para os anos finais do ensino fundamental, a evolução foi de 3,5 pontos em 2005, para 4,0 pontos em 2009. Já com relação ao ensino médio, passou-se de 3,4 pontos em 2005 para 3,6 pontos em 2009. Fonte: Inep / MEC.

disciplinam a repartição de recursos do Ministério da Educação. Todos os prefeitos e todos os governadores aderiram ao PDE. Foi o atendimento mais republicano já feito. Nós garantimos mais de R\$ 5 bilhões de repasses em transferência voluntária da União aos municípios. Nós triplicamos o orçamento da educação. Nosso orçamento era menor que R\$ 20 bilhões e vamos entregar em 2010 um orçamento superior a R\$ 60 bilhões (HADDAD, 2010).

Conforme dados apresentados na tese de Lúcia Camini sobre este tema, em 2009, foram acrescentados programas e ações no decorrer do primeiro ano de desenvolvimento dos PDE ampliando de 40 para 62 programas em 2009. A figura, a seguir, representa a amplitude de programas encaminhados aos entes federados através da política PDE/Plano de Metas/PAR:

Figura 3.2 – Programas Federais do PDE/Plano de Metas/PAR



Fonte: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Brasil/BrasilGuiadosProgramasdoMEC.pdf>

Com a implementação dessas medidas e programas, o governo federal, através do MEC, buscou atuar como um grande mobilizador de forças internas e externas ao Estado. Nas palavras do ministro Haddad (2008, p. 6):

Não há como construir uma sociedade livre, justa e solidária sem uma educação republicana, pautada pela construção da autonomia, pela inclusão e pelo respeito à diversidade. Só é possível garantir o desenvolvimento nacional, se a educação for alçada à condição de eixo estruturante da ação do estado de forma a potencializar seus efeitos. Reduzir desigualdades sociais e regionais se traduz na equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade.⁴⁴

A participação dos estados e municípios ocorreu através da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que responsabiliza os mesmos a cumprirem 28 diretrizes

⁴⁴ BRASIL. Ministério da educação. Disponível em [HTTP://portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br).

para melhoria da qualidade da educação, com foco na aprendizagem de todos. A fim de colocar em prática as medidas previstas no PDE, o MEC estabeleceu este compromisso apresentado a seguir ⁴⁵.

3.3.2 O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação

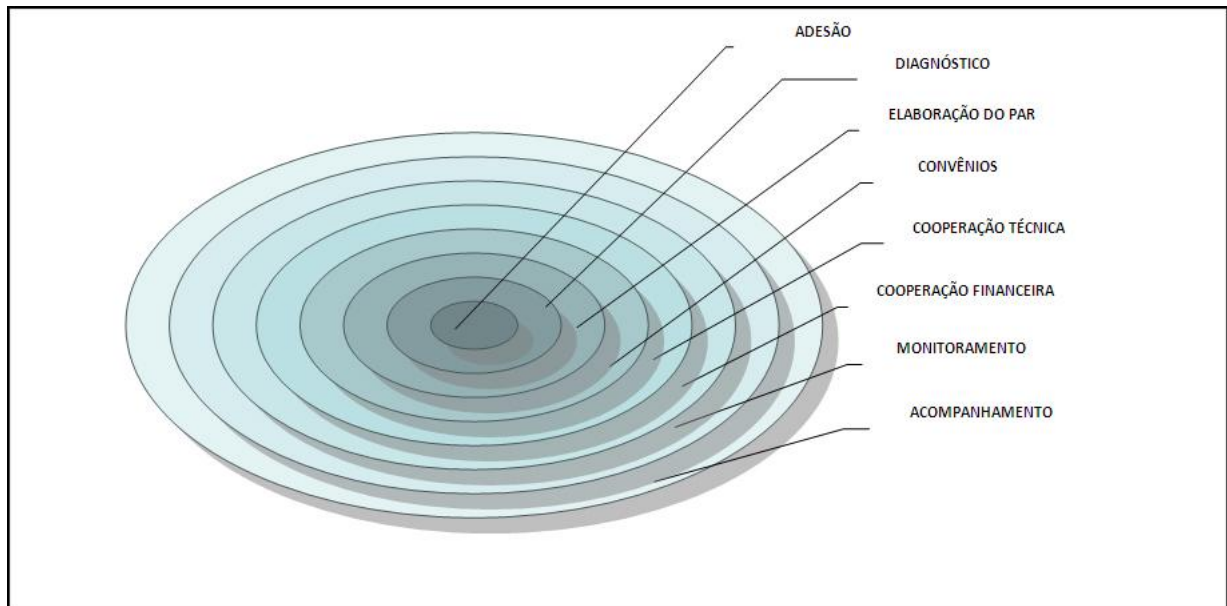
O Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação é um programa estratégico do PDE que inaugurou um novo regime de colaboração, conciliando a atuação dos entes federados sem lhes ferir a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à mobilização em torno da melhoria da educação básica no Brasil. Para tanto, a gestão pública da educação local deve definir e apropriar-se de uma estratégia de ação que permita conhecer as dificuldades e as possibilidades da educação, com vistas ao estabelecimento de um norte de atuação do MEC, que contribua para a implementação de políticas e práticas potencializadoras do sucesso na aprendizagem escolar.

O Decreto Presidencial nº 6.094/007 regula o Plano de Metas e no seu art. 2º estabelece: “A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das vinte e oito (28) diretrizes, visando a evolução do IDEB nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental de seu município” (Anexo 1 – Decreto nº 6.094/07). Desde o seu lançamento em abril do ano de 2007, o MEC conseguiu que “98% dos 5.564 municípios brasileiros e todos os 26 estados e Distrito Federal aderissem ao compromisso de metas de melhoria da qualidade” (MEC, 2008, p.15). No último balanço realizado em novembro de 2010 o MEC informou que “todos os entes federados aderiram ao Plano de Metas”.

A partir do caderno referência que apresenta este plano e das orientações indicadas pelo MEC aos consultores que auxiliaram os municípios na elaboração dos seus respectivos planos, considero importante destacar que os entes federados, ao participarem do plano, passam pelas seguintes etapas na execução dessa política, conforme representado na figura a seguir:

⁴⁵ Caderno lançado pelo MEC em 2008: O Plano de Desenvolvimento da Educação – razões, princípios e programas (2008, p. 24).

Figura 3.3 - Etapas de desenvolvimento do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação



Fonte: <http://sceweb.mec.gov.br/termo/action/livreto.pdf>

Nota: elaborado pela autora para representar as etapas de desenvolvimento do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação/MEC.

Essas etapas não foram apresentadas de forma linear nos documentos do MEC, porém nas experiências acumuladas no trabalho de assessoria técnica e nas trocas com outros consultores, organizamos essa sequência de etapas para esclarecer aos municípios cada fase que eles passariam a partir da adesão ao Plano de Metas. A *adesão* ocorre através da assinatura do termo de adesão pelo prefeito municipal assumindo compromisso público documentado no cumprimento das diretrizes no plano local. A próxima etapa corresponde à realização do *diagnóstico* da situação educacional local para *elaboração do PAR*. Com o PAR elaborado são estabelecidos os *convênios* entre o FNDE/MEC e os entes federados para liberação dos recursos que ocorrem através das etapas de *Cooperação Técnica* (Termo de cooperação) e *Cooperação Financeira* (transferência voluntária). Na etapa de *monitoramento* o município retoma o PAR, via sistema, concebido como uma atividade gerencial que permite controlar e avaliar as ações do PAR (executadas pelo município e de assistência técnica do MEC). Essa etapa busca levantar e fornecer aos gestores municipais de educação dados e informações que possibilitem um exame contínuo e periódico da execução das ações aprovadas, identificando, em tempo real de execução, e de forma ágil, os entraves que dificultam a realização das ações e as possibilidades que facilitam a adoção de medidas corretivas, indicando também as ações que colaboram para melhor qualificação da educação no município. Além do monitoramento téc-

nico, foi disponibilizado o monitoramento financeiro aos estados, inicialmente, e para os municípios com ações em que houve transferência de recursos financeiros (convênios).

Na etapa de *acompanhamento* o MEC realiza o acompanhamento, por meio de visitas aos municípios, inicialmente aos prioritários, por equipes que podem ser formadas por técnicos da secretaria estadual de educação e integrantes de universidades públicas (cada estado possui um arranjo próprio), para ajudar os municípios na superação de dificuldades que possam estar impactando na execução das ações (assistência técnica). O GT Capitais e Grandes Cidades recebe assistência técnica em reuniões periódicas do grupo. Nesta fase, o papel central da equipe de assessoria técnica (Universidade/MEC) é auxiliar os estados e municípios no que diz respeito ao andamento das subações.

Os agentes, órgãos e entidades participantes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação são:

1. O Ministério da Educação (MEC), por intermédio de cada secretaria-fim, responsável pela formulação das políticas e diretrizes no âmbito da Educação Básica, e pelo monitoramento e avaliação do Plano, diretamente ou por delegação.

2. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, fiscalização da aplicação dos recursos e cooperação técnica.

3. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP: responsável pela apuração e divulgação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

4. A Comissão Técnica, responsável pela aprovação do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos entes federados, pelo acompanhamento da execução do Plano de Metas e pelo cumprimento das metas fixadas.

A referida Comissão Técnica (CT) é constituída por um representante, titular e suplente, da (o):

I – Secretaria de Educação Básica, presidindo a Comissão;

II – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

III – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade;

IV – Secretaria de Educação Especial;

V – Secretaria de Educação a Distância.

Conforme prevê a Resolução MEC/FNDE nº 029/2007, para compor a comissão técnica os representantes foram indicados pelos titulares das respectivas secretarias e do FNDE,

podendo ocorrer convocação de outros dirigentes ou consultoria técnica, conforme pauta específica da Comissão.

A Resolução determinou prioridade aos 1.242 municípios com baixo IDEB, considerados prioritários para as transferências voluntárias do FNDE a partir da assinatura do Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação. A maioria desses municípios concentra-se nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. As equipes técnicas do MEC visitaram estes municípios, assessorando às equipes locais na construção do diagnóstico da situação educacional e elaboração do PAR.

O Ministro Haddad considerou o trabalho junto a esses municípios estratégico para o sucesso do PDE do MEC. Posteriormente, dada essa concentração e demandas de governos estaduais e municipais, a política definiu também municípios considerados “abaixo da média do IDEB”, estes também com status de prioridade nas ações de assistência técnica e financeira do MEC previstas no PAR. No Rio Grande do Sul, por exemplo, 24 municípios estavam entre os 1.242 prioritários; já com a inclusão, na priorização, dos “abaixo da média”, o número se elevou para 142.

Os sistemas municipais e estaduais de ensino que fizeram sua adesão ao Compromisso comprometeram-se em cumprir 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes apresentadas no quadro a seguir:

Quadro 3.3 - Diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação

- | |
|--|
| <p>I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;</p> <p>II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;</p> <p>III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;</p> <p>IV - combater a repetência, dadas às especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial;</p> <p>V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação;</p> <p>VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;</p> <p>VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob-responsabilidade da escola para além da jornada regular;</p> <p>VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;</p> <p>IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;</p> <p>X - promover a educação infantil;</p> <p>XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;</p> <p>XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;</p> <p>XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;</p> |
|--|

- XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;
- XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;
- XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
- XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
- XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
- XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, referido no art. 3º;
- XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
- XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
- XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;
- XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;
- XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;
- XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;
- XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;
- XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;
- XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.
- (Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007)

Fonte: [HTTP://portal.mec.gov.br](http://portal.mec.gov.br).

Nota: Elaborado do pela autora.

No desenvolvimento das diretrizes do Plano os repasses de recursos da União estão vinculados à intenção de impactar positivamente a qualidade da educação e, por consequência, alavancar a evolução do IDEB nos municípios, Distritos Federais e estados onde adotado, mediante assinatura de termos de colaboração e convênios. De acordo com o Ministro da Educação, a demanda por recursos teria que vir acompanhada de Plano de Ação: “parcerias duradouras com os entes federados vão implicar um conjunto de ações para resolver o problema da qualidade” (HADDAD, 21/06/2007). O Decreto que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação prevê um processo de monitoramento dos planos de ação junto aos municípios, considerando os indicadores já estabelecidos no IDEB (dados do Censo

Escolar e, quanto ao desempenho dos estudantes, Sistema Nacional de Avaliação e Prova Brasil).

A adesão ao Plano de Metas significa o compromisso dos gestores estaduais e municipais com sua concretização no plano local. O Plano de Metas, por sua vez, agrega ingredientes novos ao regime de colaboração, de forma a garantir a sustentabilidade das ações que o compõem. Convênios unidimensionais e efêmeros dão lugar ao plano de ações articuladas (PAR), apresentado na seção a seguir.

3.3.3 O Plano de Ações Articuladas

O Plano de Ações Articuladas - PAR⁴⁶, é considerado o instrumento de ação do Compromisso Todos Pela Educação. É um plano estratégico, apresenta caráter plurianual e multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. A ideia é que seja possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional.

Tanto o diagnóstico da situação escolar que precede o Plano, quanto o PAR em si foram sendo elaborados por estados e municípios desde 2007. No caso dos municípios, a orientação foi de que a elaboração fosse de responsabilidade de *equipe local*, reunida pelas secretarias de educação, tendo como integrantes, no que concerne aos municípios, o secretário municipal de educação, técnicos da secretaria da educação, representantes dos diretores das escolas municipais, dos professores da zona urbana e da zona rural, dos supervisores das escolas, dos conselhos escolares e do conselho municipal de educação, quando existente. Ainda poderiam participar representantes dos conselhos do FUNDEB e da alimentação escolar (CAE) e representantes do conselho tutelar e do Ministério Público, e quantos mais o município definisse. Esta equipe trabalharia baseada em diagnóstico de caráter participativo, elaborado a partir da utilização do *instrumento de avaliação de campo*, que permite a análise do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de

⁴⁶ Caderno lançado pelo MEC em 2008: O Plano de Desenvolvimento da Educação – razões, princípios e programas (2008, p. 25).

serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

O diagnóstico da situação educacional realizado nos municípios que aderiram ao Compromisso está estruturado em quatro grandes dimensões:

1. Gestão educacional: compreende o compartilhamento de decisões e informações, a preocupação com a qualidade da educação e com a relação custo-benefício, a transparência (capacidade de deixar claro para a comunidade como são usados os recursos da rede escolar, inclusive os financeiros). Envolve a existência e o funcionamento de conselhos escolares (participa da construção do projeto político-pedagógico e dos planejamentos anuais, avalia os resultados da administração e ajuda na busca de meios para solucionar os problemas administrativos e pedagógicos, decide sobre os investimentos prioritários); existência, composição e funcionamento democrático de conselhos municipais de educação (CME); conselhos de alimentação escolar (CAE); conselho do FUNDEB; existência de projeto pedagógico elaborado com participação dos professores e conselho escolar; existência e implementação do plano municipal de educação; critérios definidos e de conhecimento público para escolha da direção escolar; plano de carreira para o magistério; plano de carreira dos profissionais de apoio; desenvolvimento da Educação Básica com 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, entre outras questões incluídas para o diagnóstico dessa dimensão, como pode ser verificado no quadro apresentado mais adiante.

2. Formação de professores e dos profissionais de serviço de apoio escolar: envolve a qualificação dos professores que atuam nas creches, pré-escola, ensino fundamental, educação especial, educação em comunidades indígenas, quilombolas e do campo, possuindo habilitação adequada e/ou cursos específicos adequados; existência de processos de formação continuada; para os profissionais de apoio compreende a formação mínima exigida para a função e cursos de qualificação específicos.

3. Práticas pedagógicas e avaliação: envolve o processo de elaboração e organização das práticas pedagógicas; existência de coordenadores pedagógicos; reuniões e horários de trabalhos pedagógicos; estímulo à realização de atividades pedagógicas extracurriculares; programas de incentivo à leitura; avaliação participativa; acompanhamento individual dos educandos; políticas de correção de fluxo.

4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos: compreende a existência de adequadas instalações físicas gerais e equipamentos, incluindo bibliotecas com acervo condizente, laboratórios de ciências, artes e de informática, recursos audiovisuais, quadras poliesportivas;

salas de aula, instalações gerais e mobiliários, condições de acesso para pessoas com deficiência física; cozinha e refeitório em condições apropriadas de funcionamento; materiais pedagógicos e equipamentos esportivos.

Cada dimensão é composta por áreas⁴⁷ de atuação e cada área apresenta indicadores específicos que representam algum aspecto ou característica da realidade a ser avaliada e expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida, qualificada e analisada. Esses indicadores são pontuados segundo critérios⁴⁸ cuja descrição corresponde a quatro níveis e foram construídos a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto 6.094/200, apresentados no seguinte quadro:

Quadro 3.4 – Critérios de Pontuação da Fase de Diagnóstico do PAR

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.
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 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 4	A descrição aponta para uma situação positiva , ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas.

Fonte: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf>

Com base nos critérios acima elencados, a pontuação atribuída é justificada, estabelecendo-se, na sequência, ações para dar conta da demanda com baixa pontuação. As pontuações e justificativas de cada indicador são registradas no sistema SIMEC; após a finalização do diagnóstico, é feito o plano, contemplado ações e subações para todos os indicadores que foram pontuados com 1 e 2, visando um planejamento para melhoria da cobertura e/ou atendimento da educação em cada localidade; para cada ação é indicada a pessoa responsável e prazos para consecução num período de quatro anos (2008-2011); cada ação desdobra-se em subações, cujo cronograma de execução e indicadores físicos devem ser registrados. Cabe destacar que o diagnóstico, ações e subações são padronizados, ou seja, os indicadores a serem avaliados pelas equipes locais, assim como o conteúdo de ações e subações, estão contidos no programa para registro do PAR e são os mesmos para qualquer município. Os indica-

⁴⁷ Conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Entretanto, é objeto de avaliação e pontuação indireta, pois as pontuações são feitas para cada indicador que compõe a área (MEC, 2007).

⁴⁸ Critérios são os padrões que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação de um indicador.

dores com pontuação 3 e 4 não geram ações articuladas com apoio do MEC, no entanto podem contemplar iniciativas de ações locais, envolvendo a secretaria de educação municipal, a rede escolar, a comunidade escolar, entre outros.

Na figura a seguir apresento um exemplo de como ficou organizado o PAR no sistema SIMEC.

Figura 3.4 - Monitoramento do PAR no SIMEC/MEC

PAR - Plano de Metas	
Monitoramento do PAR	
MUNICÍPIO A - SC	
Dimensão:	3. Práticas Pedagógicas e Avaliação
Área:	2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
Indicador:	4. Política específica de correção de fluxo
Programa:	Guia de Tecnologias Educacionais - Programa de Correção de Fluxo Escolar
Ação:	Definir e implementar políticas para correção de fluxo.
Nome do Responsável:	Roseli da Silva
Período Inicial:	03/03/2008
Período Final :	30/12/2011
Resultado Esperado:	Políticas de correção de fluxo implantadas
Descrição Subação:	3.2.4 - 3 Desenvolver atividades para reverter a situação de fracasso escolar por meio de programa de correção de fluxo escolar.
Estratégia de Implementação:	Implantação de programa de correção de fluxo escolar, pré-qualificado pelo Ministério da Educação e disponibilizado no Guia de Tecnologias Educacionais/SEB.

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

Nota: O acesso ao PAR municipal é público.

A estrutura do instrumento, que explicita as dimensões, as áreas e os indicadores de qualidade para elaboração do Diagnóstico e Plano de Ações Articulada do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, é apresentada no quadro a seguir:

Quadro 3.5 - Dimensões e Indicadores do PAR 2008-2011

Dimensão 1. Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino	Existência de Conselhos Escolares (CE)
	Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE
	Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME e de consideração das especificidades de cada escola
	Critérios para escolha da Direção Escolar
	Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE
	Plano de Carreira para o magistério
	Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
	Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, 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 9 anos
	Existência de atividades no contraturno
	Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC
3. Comunicação com a sociedade	Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares
	Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas
	Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário
	Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	Quantidade de professores suficiente
	Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores
5. Gestão de Finanças	Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação
	Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb
Total de Indicadores da Dimensão	20
Dimensão 2. Formação de Professores e dos Profissionais de serviço e apoio escolar e Condições de trabalho	
Áreas	Indicadores
1. Formação inicial de professores da Educação Básica	Qualificação dos professores que atuam nas creches
	Qualificação dos professores que atuam na pré-escola
	Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do Ensino Fundamental
	Qualificação dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental
2. Formação Continuada de professores da Educação Básica	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.
	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.

	Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do Ensino Fundamental.
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.	Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03	Existência e implementação de políticas para a formação inicial e continuada de professores, que visem a implementação da Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003.
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar	Grau de participação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos.
Total de Indicadores da Dimensão	10
Dimensão 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	
Áreas	Indicadores
1. Elaboração e organização das práticas pedagógicas	Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas
	Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos, para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.
	Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar
	Existência de programas de incentivo à leitura, para o professor e o aluno.
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.	Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos
	Utilização do tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
	Formas de registro da frequência
	Política específica de correção de fluxo
Total de Indicadores da Dimensão	08
Dimensão 4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos	
Áreas	Indicadores
1. Instalações físicas gerais	Biblioteca: instalações e espaço físico
	Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências)
	Existência e conservação de quadra de esportes
	Existência e condições de funcionamento da cozinha e refeitório
	Salas de aula: instalações físicas gerais e mobiliário
	Condições de acesso para pessoas com deficiência física
	Adequação, manutenção e conservação geral das instalações e equipamentos.
2. Integração e expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública	Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas.
	Existência de recursos audiovisuais
3. Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	Suficiência e diversidade do acervo bibliográfico
	Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos)
	Suficiência e diversidade de equipamentos esportivos

	Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.
	Confecção de materiais didáticos diversos
Total de Indicadores da Dimensão	14

Fonte: Instrumento de Campo do PAR (MEC, 2007).

De acordo com o diagnóstico e com a capacidade financeira de cada estado ou município, e do Distrito Federal, o Plano de Ações Articuladas (PAR) pode propor quatro tipos de tratamento:

1. Ações que contarão com apoio financeiro do MEC
2. Ações que contarão com apoio técnico do MEC
3. Ações executadas diretamente pela prefeitura ou governo estadual
4. Ações que ainda não contam com formas definidas de apoio. Neste caso, o MEC, em parceria com o ente federado, poderá mobilizar novos apoios para o desenvolvimento das ações identificadas como necessárias.

Todas as definições, desde a realização do diagnóstico sobre a situação educacional até a elaboração do PAR, deveriam ser de caráter participativo e têm por objetivo promover uma análise compartilhada da situação educacional.

Com base no Plano de Ações Articuladas (PAR), foram firmados termos de convênio ou de cooperação, entre o MEC e o ente apoiado, para implementação de ações de assistência técnica ou financeira, observando os limites orçamentários e operacionais. Os requisitos, apresentados pelo MEC, para a celebração de convênio ou termo de cooperação são os seguintes:

- a formalização de Termo de Adesão⁴⁹ ao compromisso;
- o comprometimento de realização da prova Brasil, pelas escolas de sua rede, que atendam os critérios estabelecidos pelo INEP;
- o preenchimento e envio dos dados financeiros, por meio do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE);
- o envio regular de informações sobre a frequência escolar dos alunos beneficiários do Bolsa Família

⁴⁹ [...] A adesão ao Compromisso é base para o apoio suplementar e para as “transferências voluntárias” da União às redes públicas de Educação Básica; quer dizer, a previsão é de que a assistência da União tida como “voluntária” (em oposição aos programas educacionais universais e transferências previstas em lei) seja direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos e que se comprometam com as metas do Compromisso e do PAR [...]. (LUCE e FARENZENA, 2007, p. 11)

Ao cumprir com estes requisitos o ente federado assina um Termo de Cooperação com o MEC, no qual constam os programas aprovados, levando em consideração as prioridades estabelecidas pelo município no seu PAR. Neste documento consta, de forma detalhada, a participação do MEC, que pode ser com assistência técnica por um período ou pelos quatro anos do PAR, bem como assistência financeira. Para os programas de transferência de recursos financeiros para o município, é necessária a assinatura de convênios, os quais podem variar conforme a ação e seguem as normas específicas para transferências federais de qualquer tipo, bem como as normas do FNDE.

No momento da elaboração do PAR é instituído por decreto ou portaria um Comitê de Acompanhamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (diretriz XXVIII do Plano de Metas). Este comitê tem as seguintes atribuições: acompanhar a implementação e execução do Plano de Ações Articuladas; analisar as estratégias de implementação das propostas do PAR; analisar os relatórios de progresso da execução do PAR; avaliar o desempenho e os resultados alcançados pelo PAR; identificar possibilidades de articulação e parcerias que possam contribuir para acelerar a implantação e execução do PAR; contribuir para o diálogo com as escolas do sistema municipal de ensino na ampliação da adesão e execução do PAR e na sua divulgação junto à sociedade civil.

Ciente dessa circunstância, o MEC, ao implementar o PDE/Compromisso Todos pela Educação/PAR, com metas claras, estabelecidas a partir do diagnóstico e do planejamento das ações, disponibilizou o acompanhamento público e o controle social dos relatórios dos planos de ações articuladas elaborados pelos estados e municípios. As consultas são feitas no *site* do MEC e pelo ambiente virtual - Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) utilizado também para inserir o diagnóstico e o PAR dos estados e municípios que fizeram sua adesão ao Compromisso e para realização do monitoramento do mesmo.

No início do ano de 2007, o Ministério da Educação contratou consultores para realizar o trabalho direto de assistência técnica à elaboração do PAR de estados e municípios prioritários. Complementarmente, desde o final de 2007, o MEC assinou convênios com instituições localizadas no âmbito estadual para a realização deste trabalho. No Rio Grande do Sul, a proposta do MEC foi a formação de um grupo de trabalho reunindo coordenações e consultores da UFRGS e da Secretaria de Estado da Educação, com apoio do Conselho dos Secretários Municipais de Educação – CONSEME/UNDIME-RS⁵⁰.

⁵⁰ Este parágrafo e parte do próximo têm como referência as informações de FARENZENA (2008)

Para realização desse trabalho, foi formado um grupo de assessoria visando apoiar a elaboração do PAR em 142 municípios gaúchos, prioritários e abaixo da média⁵¹, para fins de elaboração dos respectivos diagnósticos da situação educacional e dos planos de ações articuladas. Esse trabalho de assessoria iniciou em novembro de 2007 e teve continuidade em 2008. Posteriormente, em 2009, o MEC firmou novo termo de cooperação com a UFRGS para realização do trabalho de acompanhamento do monitoramento do PAR a municípios prioritários e abaixo da média dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraíba e Alagoas. Este trabalho foi concluído em 2010, realizado pelos assessores técnicos UFRGS/MEC.

Para o ano de 2011, o Ministério da Educação apresentou aos estados e municípios, no mês de abril, o novo instrumento diagnóstico do PAR (etapa 2011 a 2014), que possui quinze questões pontuais e oitenta e dois indicadores. Todas as orientações necessárias à aplicação do instrumento diagnóstico estão contidas nas *Orientações Gerais para Elaboração do Plano de Ações Articuladas dos Municípios – PAR 2011-2014*, documento encaminhado aos entes federados com cadastro ativo no Módulo PAR 2010 do Simec e disponibilizado no portal do Ministério da Educação. Para complementar esse material de orientação aos municípios, foi disponibilizado ainda o *Instrumento Diagnóstico – PAR Municipal 2011 – 2014*. Neste documento o MEC esclarece

Em 2010 o PAR completou três anos e, na etapa atual, os estados estão sendo orientados a revisarem os seus diagnósticos. Essa etapa deve significar uma atualização dos dados da realidade local, com ênfase na importância do planejamento na construção da qualidade do ensino. Esse é um momento de reencontro dos estados com o seu Plano de Ações Articuladas. Constitui-se em uma oportunidade privilegiada de reflexão em que, a partir da análise do monitoramento, com uma avaliação criteriosa do que foi executado, deverá haver a validação ou revisão da implementação das ações e subações cadastradas no PAR. Esse processo deve ser norteado: a) pela busca da melhoria na qualidade do ensino em todas as escolas, atendendo às expectativas de aprendizagem de cada série; b) pelo alcance dos resultados e metas previstos a partir do IDEB. (2011, p. 7)

Passados quatro anos desde o lançamento do PDE, em 2007, algumas análises e avaliações foram realizadas por pesquisadores e especialistas. No processo de estudo de documentos, textos e produções acadêmicas sobre o tema de pesquisa, considero importante destacar algumas dessas avaliações e opiniões apresentadas sobre o PDE. Entre elas, destaco as avaliações apresentadas no seminário “O Plano de Desenvolvimento da Educação – resultados e desafios”, para fazer uma avaliação de sua implementação, promovido em setembro de 2009, pela Ação Educativa, por meio de seu Observatório da Educação. Participaram deste evento diferentes atores do

⁵¹ Prioritários são os municípios que constaram no Anexo 1 da Resolução FNDE nº 29/07; abaixo da média são aqueles com IDEB abaixo de 3,8 que não foram incluídos na lista dos prioritários. No RS são 24 municípios prioritários.

campo educacional, entre eles, representantes de organizações da sociedade civil, gestores dos governos federal, estaduais e municipais, pesquisadores e educadores. O Ministro da Educação, Fernando Haddad, participou da mesa de abertura. Destaco, a seguir, algumas avaliações apresentadas no referido seminário.

Mais de dois anos após seu lançamento, os impactos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ainda não podem ser totalmente medidos. Conforme demonstrado no seminário cujas discussões são apresentadas nesta publicação, alguns resultados do PDE são mais evidentes e imediatos, outros demorarão a ser percebidos, como demonstram os indicadores de qualidade e desempenho, que ainda não apontam melhoras na educação brasileira. No entanto, mudanças consideráveis podem ser notadas nestes dois últimos anos conforme avaliação de vários participantes:

- redirecionamento dos recursos do MEC prioritariamente aos municípios mais pobres e com piores indicadores educacionais;
- inserção de instrumentos de gestão e planejamento educacional em estados e municípios que, para receber os repasses de recursos do MEC, foram obrigados a formular um plano de metas;
- possibilidades trazidas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) para a elaboração de diagnóstico e planejamento de longo prazo;
- ampliação do financiamento de insumos educacionais, como merenda e transporte escolares, ainda que essa já fosse uma tendência para a qual o MEC apontava antes mesmo do lançamento do PDE. (Ação Educativa nº 28, julho de 2010, p. 04).

Maria Beatriz Luce, professora da UFRGS e membro do Conselho Nacional de Educação (CNE) comentou que a dificuldade de articulação com os estados não é uma situação exclusiva de São Paulo. Relatou que alguns estados têm fugido da possibilidade de articulação. Há o desafio de implantação do plano de valorização do magistério e de coordenação e diagnóstico do PAR nos estados.

Jorge Abrahão, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas abordou inicialmente o efeito distributivo dos recursos financeiros. Mostrou que entre 1995 a 2005, o gasto na educação manteve-se praticamente constante, em 4% do Produto Interno Bruto (PIB). A prioridade era o ensino fundamental. No período atual, esses números sofreram uma variação positiva expressiva e, para 2010, projeta-se chegar a 5% do PIB. Outra questão importante refere-se à relação entre estados e municípios. Abrahão mostrou que enquanto os municípios aumentaram sua participação no total dos recursos investidos em educação, os estados diminuíram. De certa maneira, percebe-se que o Fundef forçou uma intensa municipalização da educação. Além disso, ampliou-se a concentração dos recursos para a educação básica. [...] O pesquisador apontou uma série de desigualdades internas à educação, como a influência dos quesitos renda, raça e região geográfica nas taxas de analfabetismo. A taxa de analfabetismo no Brasil é de 10% e se distribui de maneira muito diferenciada: no urbano/metropolitano é de 4,4%, enquanto no rural é de 23%; na faixa etária de 15 a 17 é de 1,7% e nos 40 anos ou mais é de 17%. Combinando os índices referentes ao Nordeste rural e faixa etária, pode-se chegar a mais de 60%. Nesse caso, estamos lidando com uma dívida secular.

A promoção da equidade na educação básica foi o principal tema abordado por Maria do Pilar Lacerda, do MEC, que tratou dos resultados dos programas do PDE em relação a acesso e qualidade. Ela entende que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) levou consciência às comunidades escolares, por trazer à tona o que o país espera das escolas e em que nível elas estão. “Precisamos enfrentar os problemas da evasão, reprovação e do não aprendizado”.

Sérgio Haddad, coordenador da ação educativa, comenta que a questão do controle social sobre as políticas públicas tem sido muito discutida nos anos recentes. Fala-se no envolvimento da sociedade civil organizada como mecanismo importante de garantia de continuidade e ajuste das políticas aos interesses sociais das majorias. Já no seu lançamento, em 2007, o PDE recebia críticas por não haver

contado com a participação da sociedade na sua elaboração. O Conselho Nacional de Educação e o Congresso Nacional tampouco estiveram envolvidos na sua formulação. Dois anos depois, a última mesa do seminário tratou de avaliar como evoluiu a questão e refletiu sobre os sentidos do controle social nos planos educacionais brasileiros. De maneira geral, os participantes destacaram a ausência de mecanismos de controle social dentro do PDE. No entanto, ressaltou-se também a ocorrência de modificações na proposta original do Plano em virtude do diálogo com a sociedade, bem como a possibilidade de maior transparência da política educacional pelos índices e avaliação das escolas e pelo Plano de Ações Articuladas (PAR).

Fernando Haddad, Ministro da Educação argumenta Reconheço o PDE como um salto de qualidade, principalmente na relação entre os entes, na forma como o MEC tem assumido responsabilidades que antes não assumia e, prioritariamente, em ouvir os municípios. Um pouco de realidade não tem feito mal a ninguém. Saber exatamente qual é a demanda da ponta, qual é a necessidade. Muitas vezes, são coisas simples, que se resolvem apenas com envio de equipamentos. A assistência técnica aliada à assistência financeira tem feito a diferença. Por isso existe esse compromisso, que as pessoas assumem independentemente da gestão, em que se faz o diagnóstico para saber de onde está partindo e para onde se quer chegar.

Vera Masagão, coordenadora de programas da Ação Educativa, tratou do Ideb como indicador político, não apenas avaliador. “O Ideb é excessivamente sintético, o professor não entende o que se espera dele”, disse. Ela acrescenta que outro problema é a falta de cultura de avaliação de coletivos. “Na escola, ela é feita aluno por aluno, não se pensa no coletivo. Isso é superado na Provinha Brasil, um modelo menos duro que ajuda a criar essa cultura”. A pesquisadora ressaltou ainda a importância de se trabalhar com indicadores de insumos e processos, não apenas de resultados. Quanto às avaliações de aprendizagem, apontou a necessidade de se avançar para outros campos do conhecimento. Para ela, “isso poderia acontecer se houvesse diálogo entre as avaliações promovidas pelos diferentes entes federados, que acabam por medir o mesmo”.

Daniel Cara, coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, assinalou que o Plano de Metas e o Plano de Ações Articuladas (PAR) fizeram com que o ministério conseguisse atuar diretamente nos municípios, mas que “a fragilidade do PDE está na incapacidade do MEC em envolver atores para fortalecer o plano”.

Considero importante destacar essas avaliações realizadas pelo Ministro e por alguns especialistas da área, mesmo que ainda seja cedo para avaliar os resultados efetivos do PDE para melhoria da qualidade da educação brasileira. É importante a realização de avaliações do processo de implementação dos diferentes programas previstos no Plano de Metas, em contextos locais que abrangem estados, municípios e escolas públicas do país. Desta forma, pesquisadores, especialistas e educadores poderão contribuir com suas análises para o aprimoramento da política em tela. A avaliação do processo de implementação de políticas públicas proporciona a informação necessária para correção de rumos e redesenho dos programas. O redesenho não precisa ocorrer apenas ao final da avaliação de resultados; ele pode acontecer em etapas anteriores de modo a possibilitar a correção a tempo de fragilidades e aspectos negligenciados que deveriam receber mais atenção por parte dos gestores de forma a potencializar a efetividade das intervenções.

É nesse sentido, que realizo, no presente estudo, uma avaliação de processo da implementação do PAR do município de Gravataí/RS e apresento o resultado dessa pesquisa nos capítulos finais dessa dissertação, de modo a contribuir para qualificação das políticas públicas voltadas para o enfrentamento dos grandes desafios que ainda se colocam na realidade da educação brasileira. Entre eles, limitações de financiamento e de descontinuidades políticas, que impedem a eliminação do analfabetismo e universalização da educação básica, limitações no campo pedagógico, que envolve as ideias educacionais.

A mentalidade pedagógica articula a concepção geral do homem, do mundo, da vida e da sociedade com a questão educacional. Assim, numa sociedade determinada, dependendo das posições ocupadas pelas diferentes forças sociais, estruturam-se diferentes mentalidades pedagógicas que perpetuam as desigualdades sociais ou estão voltadas para efetivar a justiça social emancipando a maioria da população brasileira, formada pela classe empobrecida deste país. Nessa direção, Vieira (2007, p. 67), argumenta que “o desafio a ser assumido por todos os que fazem a educação, independente da esfera em que se insiram é de construir uma agenda de colaboração mútua entre as instâncias do Poder público”.

Neste contexto, é fundamental, para este estudo, aprofundar os diferentes conceitos de gestão presentes na condução da política educacional brasileira que influenciam na elaboração e implementação das políticas públicas, analisando os seus diferentes sentidos para modificação ou manutenção deste quadro de desigualdades e de injustiça social. No próximo capítulo, apresento a temática da gestão e sua relação com o campo das políticas públicas em educação.

4 A GESTÃO DA POLÍTICA EDUCACIONAL NO BRASIL

[...] a análise da gestão educacional pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Uma perspectiva importante implica não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade. (DOURADO, 2007, p. 922)

O conceito de *gestão*, e seus diferentes sentidos na condução da Política Educacional⁵² brasileira, é central no presente estudo que realiza uma avaliação da implementação de uma política pública em educação, com foco na *gestão* da execução dessa política. Buscando uma definição dicionarizada, a gestão compreende o “*Ato ou efeito de administrar; ação de governar ou gerir empresa, órgão público [...]. Exercer mando, ter poder de decisão (sobre), dirigir, gerir*” (Houaiss, 2009. Grifos meus). Os termos gestão e administração referem-se ao ato de governar pessoas, organizações e instituições. Política, portanto. Gestão diz respeito à capacidade de dirigir, isto é, confunde-se com o exercício do poder.

O termo gestão é consagrado na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e em diferentes instrumentos legais dos sistemas de ensino do país. De acordo com Sander (2003), o termo gestão “representa hoje o novo discurso político e administrativo no governo da coisa pública e da educação”. Sobre a relação e o uso dos termos *administração* e *gestão* este autor esclarece

[...] ao longo da nossa vida republicana, o termo *administração* dominou o pensar e o fazer a educação. Atualmente, no entanto, uma série de termos disputam seu espaço semântico, destacando-se os de *gestão*, *gerência* e *governança*. Há duas décadas, o termo *gestão* era praticamente inexistente na teoria e na prática da educação brasileira. Os primeiros que se aventuraram a utilizá-lo eram encarados com ar de desconfiança, até mesmo de desaprovação. Desconfiança e desaprovação, provavelmente porque os primeiros a adotar o termo *gestão* tenham sido os administradores de empresa [...] pelos representantes do pensamento liberal que atuavam nos bancos internacionais de desenvolvimento e nos organismos multilaterais de cooperação técnica. Na realidade, para muitos analistas, a adoção dos termos *gestão* e *gerência* representa mais uma transposição, tão comum na história do pensamento administrativo brasileiro, de categorias analíticas e praxiológicas da administração empresarial para a administração do Estado e da Educação. (SANDER, 2003, p. 14)

Mesmo com essa desconfiança inicial e com as restrições que o termo poderia representar, a gestão da educação está hoje assimilada nas diferentes instituições do país como um

⁵² A Política Educacional (assim, em maiúsculas) é uma, é a Ciência Política em sua aplicação no caso concreto da educação, porém as *políticas educacionais* (agora no plural e em minúsculas) são múltiplas, diversas e alternativas. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais [...] se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais (PEDRO PUIG, 1998 apud VIEIRA, 2007, p. 55)

conceito que diz respeito ao pensar e ao fazer a educação em sua totalidade, visando o cumprimento de sua missão política e cultural e a consecução de seus objetivos pedagógicos. Sendo assim, conforme sistematizado por Sander (2003), a *gestão da educação* envolve a formulação de políticas e planos institucionais, a concepção de projetos pedagógicos para os sistemas educacionais e instituições escolares, a execução, supervisão e avaliação institucional das atividades de ensino, pesquisa e extensão e a administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos.

Deste modo, a política PDE/Plano de Metas/PAR, formulada pelo governo federal, vigorando nos últimos quatro anos em diferentes regiões do país, representa intenções, de estabelecer um compromisso entre os entes federados pela melhoria da educação básica. No presente estudo, faço um recorte, analisando o PAR de Gravataí, a materialização dessa política num contexto municipal, onde busco compreender como está ocorrendo a implementação deste planejamento com foco na gestão e nas relações institucionais responsáveis pela execução desse plano. Analiso as concepções de gestão presentes nas práticas desses gestores para o fortalecimento da gestão democrática, por mim defendida como o sentido de gestão capaz de atender as demandas por mais justiça social neste país.

Os processos de gestão presentes na política educacional brasileira, praticados na contemporaneidade, resultam de projetos societários que nos conduziram até aqui e que não colocavam a educação como prioridade efetiva no Brasil. Até o estabelecimento do Estado democrático de direito, nos anos finais da década de 1980, que ampliou as condições de acesso à educação, passamos por longos períodos de vigência de um Estado brasileiro classista, autoritário, centralizado e ditatorial que deixou marcas profundas e uma herança histórica de injustiças sociais devido ao conjunto de determinações estruturais no plano social, político, econômico e cultural.

Além disso, a marca da descontinuidade na política educacional brasileira acarreta imensos prejuízos, pois a cada quatro anos, em média, mudam os gestores e modificam-se as políticas, eliminando, por vezes, muitas ações construídas pela gestão anterior, não importando se as ações estavam sendo positivas para a população.

Recorrendo a pesquisa apresentada por Vieira e Farias (2007), sobre a política educacional no Brasil, destaco o clássico estudo de Luzuriaga, apresentado pelas autoras, sobre a História da educação pública, escrito em meados do século XX (1950). Este autor apresentou uma cronologia do desenvolvimento da educação pública em quatro grandes momentos: educação pública religiosa (séc. XVI e XVII); educação pública estatal (séc. XVIII); educação pública nacional (séc. XVIII e XIX); educação pública democrática (séc. XX). Dessa classifi-

cação, as autoras esclarecem que “ao passado mais remoto não se aplica o mesmo conceito de educação pública, forjado ao longo da história recente, ou seja, o de uma oferta que se dá através de estabelecimentos oficiais de ensino, mantidos pelo Poder Público”. (VIEIRA e FARIAS, 2007, p. 17).

Realizo essa dissertação no contexto do século XXI e, a partir dos quatro grandes momentos apresentados por Luzuriaga, na década de 1950, me desafio a refletir neste capítulo: Qual modelo de desenvolvimento vigora na educação pública brasileira? Seria uma educação pública democrática pautada pela lógica mercantilista? Qual concepção de gestão está fortalecida? Que concepções fundamentam os discursos e os textos dos gestores da Política Educacional e das políticas públicas? Quais interesses estão em jogo para manter ou superar as injustiças sociais neste país?

Essas questões são pertinentes de serem abordadas, visto que este estudo analisa a implementação do instrumento de uma política pública que se coloca como alternativa para melhorar a qualidade da educação brasileira. Para compreensão dos contextos político, econômico e social que influenciaram a formulação da política pública analisada em tela, recorri à história da Política Educacional e dos projetos de desenvolvimento em disputa no Brasil que não colocaram a educação como prioridade neste país.

4.1 CONTEXTO SOCIOECONÔMICO E CONTEXTO POLÍTICO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Para tratar sobre a economia brasileira⁵³, inicio com a seguinte reflexão:

O Brasil é um país rico. Possui a quarta extensão territorial contínua do globo [...]. Nela, uma quantidade generosa de recursos naturais, associada a um clima predominantemente tropical, se oferece a uma população diversificada, de base predominantemente jovem. O país tem um histórico de poucas guerras e poucas catástrofes naturais. Em seu território, encontra-se a maior parte da maior reserva de biodiversidade do planeta, a Amazônia. Com tantas riquezas, como o nosso país consegue ter, cinco séculos após sua formação, e a quase dois de sua independência, tanta pobreza? (PIRES et al. 2010, p. 1).

Parte da resposta para esta questão se explica pela nossa herança colonial, nosso passado político, o longo período de escravidão (388 anos) e o analfabetismo que marcam negativamente nossas origens e, até hoje, dificultam avanços no âmbito político-social e econômico.

⁵³ Sobre a economia e o desenvolvimento brasileiros ver Pires *et al* (2010) e Pochmann (2010).

co. Esse período de nossa História produziu “a longa construção de um país para poucos, tão somente para a elite branca dirigente e encastelada nos enclaves da modernidade vinculados com o exterior” (POCHMANN, 2010, p. 19).

Além dessas, outras razões foram e continuam sendo entraves para uma cidadania plena e a consolidação das instituições políticas democráticas. Nas práticas de muitos gestores das instituições públicas, nos seus afazeres políticos, permanecem ainda algumas mazelas históricas. Frigotto (2010, p. 2) retomando a história dos projetos de desenvolvimento em disputa no Brasil argumenta

[...] O traço que, talvez, mais dissimula o caráter de violência das relações de classe no Brasil nos é revelado por Sérgio Buarque de Holanda (1995) em *Raízes do Brasil*. Com efeito, o título nos convida a desvelar os traços profundos de nossas heranças, sobretudo, culturais na figura do “homem cordial”, na aversão à impessoalidade e seus reflexos no plano social, econômico e político mediante o personalismo, o populismo, o clientelismo e o patrimonialismo ou da apropriação privada dos bens públicos.

Analisando a temática do desenvolvimento brasileiro, a partir das diferentes dimensões históricas nacionais, Pochmann (2010) argumenta que o desempenho econômico e social pode ser dividido em dois distintos padrões de desenvolvimento. O primeiro compreende a longa experiência de 430 anos da *sociedade agrária* (primitivismo prolongado) que percorreu o país desde a condição de colônia portuguesa (1500-1822), passando pela independência monárquica (1822-1889) até chegar a República Velha (1889-1930). O segundo compreende a *sociedade urbano-industrial* até a passagem para a sociedade pós-industrial atual. Com o avanço urbano, na passagem do século 19 para o século 20, a estrutura social seguia fortemente primitiva. Com isso a escola pública não avançou, a reforma agrária permaneceu bloqueada e a base da pirâmide social submetida aos baixos rendimentos e desassistida de proteção social. “A vigência do liberalismo plutocrático da sociedade agrária interditou a agenda de reformas e concedeu postergação à estrutura social primitiva e esclerosada por mais tempo” (POCHMANN, 2010, p. 41). Uma das constatações desse estudo compreende que

[...] o desenvolvimento brasileiro combina recorrentemente o atraso com o moderno, fazendo com que significativa heterogeneidade econômica, social e territorial persista enquanto reprodução de subdesenvolvimento. Somente com a existência de rupturas profundas que o anacronismo do passado pode deixar de fazer parte do presente e, sobretudo, do futuro [...]. (POCHMANN, 2010, p. 16)

Esse *anacronismo do passado*, de acordo com Frigotto (2010, p.2), se evidencia nas relações políticas brasileiras “em momentos de crise e riscos para a classe dominante, por ditaduras e reiterados golpes institucionais e, em tempos de democracia restrita, por mudanças

pelo alto que alteram a realidade na sua superfície e mantêm e reforça as estruturas produtoras da desigualdade”. A institucionalização da administração pública patrimonialista permaneceu do período colonial até a ditadura militar, ressaltando-se as características da modernização administrativa da gestão pública na "república populista" e da gestão técnico-burocrática.

A partir da década de 1980, a opção de “crescimento com endividamento”, como assinala Pires (2010), levou o país a um longo período de crise econômica e estagnação da renda *per capita*, ocorreu um abrangente processo de mudanças – crise fiscal, recessão e elevada inflação - com seus devidos desdobramentos nas esferas econômicas, sociais e políticas e que atingiram sobremaneira a dinâmica social e suas correspondentes contradições. Esse primeiro período entrou para história como a *primeira década perdida* na economia brasileira (PIRES, et al, 2010). Nos anos finais dessa década ocorreu a transição do sistema político ditatorial, que perdurou no país por 21 anos, para o sistema político democrático, aprofundado mais adiante neste capítulo.

Durante a década de 1990, classificada como a *segunda década perdida* na economia brasileira, entrou em cena uma nova cartilha em que constavam lições modernas que evocavam conceitos como desestatização, reinserção no sistema internacional, abertura da economia, desregulamentação e privatização. Romper com o passado e construir um presente alinhado com as determinações da ordem econômica globalizada passaram a ser a meta maior do Estado no sentido de colocar o Brasil na corrida para o desenvolvimento nos moldes neoliberais.

Nesse período, a educação brasileira passa por reformas em sua estrutura e orientações, reformas essas que mesclam conquistas da transição democrática com referências do ideário neoliberal, destacando-se⁵⁴ as seguintes: redistribuição de recursos; descentralização da execução do gasto; reforço da progressividade e redistributividade dos recursos; reequilíbrio regional da alocação; descentralização; desconcentração dos recursos e funções; participações dos pais; parcerias com a sociedade civil; modernização dos conteúdos; diversificação das carreiras; criação de sistemas nacionais de capacitação docente; e criação de um sistema nacional integrado de avaliações educacionais. Nas palavras de Dourado (2007), os organismos multilaterais, nesse período, desempenharam um importante papel na formulação e na implementação das políticas educacionais. Estes processos, segundo ele, apresentavam limites estruturais, estabelecendo uma “gestão centralizada e de pouca eficácia pedagógica para

⁵⁴ Conforme Draibe (1999).

mudanças substantivas nos sistemas de ensino, sem a efetiva incorporação de novos formatos de organização e gestão”. Isto, de acordo com o referido autor:

[...] não redundou em mudanças e, sim, em “um cenário de hibridismo no plano das concepções e das práticas que, historicamente, no Brasil, têm resultado em realidade educacional excludente e seletiva”. Vivencia-se, no país, um conjunto de ações, de modo parcial ou pouco efetivo, sob a ótica da mudança educacional, mas que, de maneira geral, contribui para desestabilizar o instituído, sem a força política de instaurar novos parâmetros orgânicos à prática educativa (DOURADO, 2007, p. 926).

Nos dois períodos do governo FHC (1995-1998/ 1999-2002) ocorreu uma ofensiva mais estruturada do que a praticada por Collor para a implantação do modelo de administração pública gerencial do Estado. Esse modelo gerencialista do Estado, conforme Sader (2010) incorporou temas como a estabilidade monetária, além de contribuir para “acentuar os elementos pertinentes ao novo modelo: o modo de vida norte-americano, com seu centro no consumo, o individualismo possessivo correspondente, a desqualificação da organização social e política, dos partidos e da esfera estatal”. Isto conseguiu mudar a agenda nacional. Ao final da década neoliberal o Brasil era outro.

Com o término do segundo mandato de FHC, um novo paradigma de administração pública foi sustentado pelo candidato Luiz Inácio Lula da Silva, preocupado em promover a inclusão social, e combater as desigualdades sociais. Segundo Antunes (2005)

[...] foi o fracasso do neoliberalismo tardio de Fernando Henrique Cardoso que propiciou o favoritismo de Lula nas eleições de 2002. Abriu-se uma expectativa no seio das forças políticas, que efetivaram a resistência ativa às políticas neoliberais do período anterior. Para estes segmentos sociais, o novo governo teria como tarefa e compromisso ético-político, primeiramente, uma inversão de direção no modelo econômico — condição primordial para a mudança concomitante nas demais esferas. Posteriormente, seriam realizadas mudanças nas políticas sociais e educacionais. Seria um governo que recuperaria a res pública contra a secular privatização do Estado brasileiro. Seria “o início de um programa efetivo de mudanças, com prazos e caminhos construídos com sólida impulsão social”. (ANTUNES, 2005, p.2).

A partir daí o Estado é que teria que se adequar a essa premissa, pois, modernizar e transformar a administração pública para torná-la mais eficiente e eficaz, implicava necessariamente, torná-la a serviço e sob a participação e controle de seus usuários. A reforma do Estado era possível, desde que atendesse às reais necessidades do cidadão e contemplasse políticas públicas de qualidade, abrangentes e democráticas.

Com a conclusão dos dois mandatos do governo Lula algumas avaliações sobre o papel do Estado e a gestão da educação, nesse período, foram realizadas por especialistas, pesquisadores e gestores da área. Numa dessas análises de conjuntura, Frigotto (2010), argumen-

ta que por diferentes razões e determinações “não ocorreu o caminho do *não retorno* e a opção esteve centrada na realização de um governo desenvolvimentista”. Conforme o autor, essa perspectiva de governo não alterou nem o tecido estrutural de uma das sociedades mais desiguais do mundo nem a prepotência das forças que historicamente o definem e o mantêm.

Para Oliveira (2009), o governo federal, na educação, buscou estabelecer um novo modelo de gestão de políticas públicas e sociais, desenvolvendo programas, estabelecendo parcerias com os municípios e com as escolas diretamente, muitas vezes sem a mediação dos estados. A autora salienta que tal modelo envolveu outras instituições na implementação de programas sociais no nível local, tais como: Organização Não- Governamental (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sindicatos. Esse modelo de gestão de políticas públicas e sociais teve início no governo anterior, ou seja, na reforma do Estado promovida por FHC. Segundo ela, no decorrer dos dois mandatos do presidente Lula

[...] houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais. Sabe-se que o processo de descentralização ocorrido na década passada trouxe ganhos e perdas. Não se trata mais de um esforço de recentralização no sentido de uma contrarreforma, mas desequilíbrios provocados precisam ser corrigidos. Assim, as políticas educacionais do governo Lula [...] podem ser caracterizadas por políticas ambivalentes que apresentam rupturas e permanências em relação às políticas anteriores. Ao mesmo tempo em que se assiste, na matéria educativa, à tentativa de resgate de direitos e garantias estabelecidos na CF de 1988, adotam-se políticas que estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a referência do IDEB justificada nos padrões do desempenho educacional dos países da OCDE é um exemplo). [...] a vinculação dessas políticas à utilização de técnicas de fixação de objetivos e de medição de desempenho, [...] permite descentralizar ações, comprometer os atores locais, mas permanecer administrando a distância. (OLIVEIRA, 2009, p. 208)

Na avaliação de Emir Sader (2010, p. 27) “o governo Lula manteve alguns elementos das políticas do governo anterior e rejeitou outros, configurando um quadro contraditório. Na sua primeira fase, primaram os elementos de continuidade, mantendo-se um rígido ajuste fiscal adotou políticas sociais e políticas externas claramente inovadoras”. Na sua gestão foram mantidas a mesma política agrária tradicional e a mesma política econômica.

Mesmo assim, de acordo com este autor “o Brasil mudou e mudou para melhor. Nem por isso conseguiu resolver os principais problemas herdados. Não se furtou, todavia, em lançar os problemas fundamentais a serem resolvidos: a hegemonia do capital financeiro, o modelo agrícola, e a ditadura da mídia privada”. (SADER, 2010, p. 29).

Ao avaliar a própria gestão em 2010, o Ministro da Educação, Fernando Haddad, afirma que mudou a lógica de financiamento da educação e comemora resultados da gestão destacando sobre o aumento de recursos. “O orçamento do ministério, que era de R\$ 19 bilhões em 2003, fechará o ano em R\$ 60 bilhões”. Ele não usa meias palavras para explicar como esse aumento foi possível: “Não pedimos dinheiro, apresentamos projetos. Invertemos a lógica”.

Considero importante destacar essas avaliações sobre a gestão do Governo Lula, pois é neste contexto político, social e econômico que o PDE/Plano de Metas/PAR foi formulado e implementado. A partir dessas considerações é possível afirmar que hoje o campo da gestão em educação vem se caracterizando por práticas de elementos híbridos de tendências teóricas distintas e isso resulta em formulação de políticas públicas contraditórias.

Nesta ciranda de reformas, considerando o contexto político e socioeconômico de um Brasil capitalista, que recebe influências internacionais de um mundo global, entra em jogo o arsenal de contradições e dificuldades que emperram a gestão democrática e a definição clara do papel do Estado na condução das políticas asseguradoras da ampliação e efetivação dos direitos constitutivos da cidadania.

A gestão das políticas educacionais no Brasil constituiu-se a partir de diferentes concepções e perspectivas, perfazendo cenários complexos em disputa.

Segundo Dourado (2007, p.925):

A constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo. Tal dinâmica tem favorecido ações sem a devida articulação com os sistemas de ensino, destacando-se, particularmente, gestão e organização, formação inicial e continuada, estrutura curricular, processos de participação.

Saviani (2009), em estudo recente analisando os desafios para construção de um sistema nacional articulado de educação, também, chama a atenção sobre essa descontinuidade na gestão da política educacional, presente nos dias de hoje nas metas, sempre adiadas, de universalização do ensino fundamental e de eliminação do analfabetismo. Neste sentido o autor ressalta:

Para enfrentar esse problema a Constituição de 1988 previu, nas disposições transitórias, que o Poder Público nas suas três instâncias (a União, os estados e os municípios) deveria, pelos dez anos seguintes, destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade. Isso não foi feito. Quando esse prazo estava vencendo, o governo criou o FUNDEF com prazo de mais dez anos para essa mesma finalidade; e a

LDB, por sua vez, instituiu a década da educação; seguiu-se a aprovação em 2001, do Plano Nacional de Educação, que também se estenderia por dez anos. No final de 2006, ao se esgotarem os dez anos do prazo do FUNDEF, foi instituído o FUNDEB, com prazo de 14 anos, ou seja, até 2020. Em 2007, quando mais da metade do tempo do PNE já havia passado, veio um novo Plano, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que estabeleceu um novo prazo, desta vez de quinze anos, projetando a solução do problema para 2022. Nesse diapasão, já podemos conjecturar sobre um novo Plano que será lançado em 2022 prevendo, quem sabe, mais 20 anos para resolver o mesmo problema. (SAVIANI, 2009, p. 20).

Parece um tanto desanimador concluir que a gestão da política educacional brasileira, de tempos em tempos, articula reformas educacionais, estratégias e planos que não conseguem garantir o direito à educação para o conjunto da população. Estamos em pleno processo de implementação do PDE/Plano de Metas/PAR, objeto de estudo desta dissertação, portanto, com o desafio de contribuir a tempo, a partir de uma avaliação do processo de implementação de um instrumento dessa política, com possíveis correções de rumo dessa política, almejando que no prazo final estabelecido de conclusão deste plano tenhamos alcançado resultados satisfatórios na melhoria da qualidade da educação básica brasileira.

Deste modo, é fundamental problematizar a herança histórica, política e cultural de injustiças sociais que perpetuam as relações patrimonialistas, classistas e autoritárias que dificultam o fortalecimento da democracia. É importante destacar que cada um desses planos propostos pelos políticos e gestores apresentam diferentes concepções ideológicas que determinam o tipo de homem, de sociedade e de mundo que se quer. Assim sendo, há sentidos distintos de gestão que podem ser direcionados para atender as demandas e os interesses do capital e do mercado (conduzido pela seleta elite que detém poder neste país) ou para atender a grande camada de excluídos dos direitos sociais neste país.

Apresento, a seguir, a caracterização de modelos distintos de gestão, presentes na contemporaneidade, a *gestão democrática da educação* e o paradigma do *novo gerencialismo - a nova gestão pública* -, buscando compreender os elementos híbridos de concepções divergentes nas práticas dos gestores formuladores e implementadores das políticas educacionais.

A gestão da educação voltada para garantia dos direitos legalmente constituídos tem seu foco na formação do humano, de gente. Gente diferente nos aspectos sociais, físicos, intelectuais e culturais. Para que essas diferenças sejam atendidas e os direitos garantidos, é essencial que a gestão dos processos educacionais seja voltada para as pessoas. Ou seja, a lógica estabelecida deve se fundamentar em princípios democráticos, promovendo a qualidade social emancipadora e promotora do bem comum. A gestão, neste sentido, é defendida por Cury da seguinte forma:

[...] gerar é produzir o novo, é crescer junto. Gerar é um ato pelo qual se traz em si e dentro de si algo novo, diferente: um novo ente. Isso significa que o gestor não po-

de ter um contrato com a desesperança. A gestão implica um ou mais interlocutores com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação segundo a justiça. Nesta perspectiva, a gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução dos conflitos. (CURY, 2005)

Deste modo, o *sentido* da gestão que promove o encontro das pessoas, o diálogo, a troca de ideias para solução de conflitos é o sentido da gestão democrática. A seguir apresento a concepção, conceitos, significados e importância deste modelo de gestão educacional e escolar, identificado com as questões sociais, na perspectiva da promoção de mais justiça social no cenário educacional brasileiro.

4.2 O SENTIDO DEMOCRÁTICO NA GESTÃO EDUCACIONAL

A gestão democrática, nos últimos anos, é discurso recorrente nas instituições públicas educacionais brasileiras, prevista em diferentes textos legais da educação nacional, porém presente muito mais nos discursos do que nas práticas da gestão educacional e da gestão escolar.

Dourado (2001, p. 79) conceitua a gestão democrática como:

[...] um processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do jogo democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais, e no seio dessas, as práticas educativas.

Para Anísio Teixeira (*apud* LÔBO, 1999), democracia é liberdade de pensar, para produzir a unidade de ação consentida e partilhada. A democracia só vai se realizar pela educação quando essa for compreendida como o processo de aprender a pensar, tornando-se capaz de partilhar a vida em comum e de dar a si e a essa vida comum a sua contribuição necessária e única. Para a autora, a democracia não é só uma forma de governo, é acima de tudo um modo de vida. Nada deve ser imposto do alto, mas tudo deve ser resultado do pensamento partilhado de todos os envolvidos.

Quando a Constituição afirma a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família” (Art. 205), está professando um valor público que, para ganhar materialidade, precisa se traduzir em *políticas*. “As políticas que traduzem as intenções do Poder Público, ao serem transformadas em práticas se materializam na gestão”. (VIEIRA, 2007)

Nas palavras dessa autora, a gestão pública é integrada por três dimensões: o valor público (intencionalidade das políticas), as condições de implementação (viabilidade das ideias) e as condições políticas (aceitação das ideias). Essas dimensões da gestão se estabelecem num campo de constante negociação e conflito que se torna mais desafiador quando se defende uma gestão educacional no sentido da gestão democrática. Este tem sido um tema recorrente entre os teóricos da educação, principalmente daqueles que militam em defesa de uma educação pública de qualidade.

O sentido democrático da gestão na educação é uma conquista recente em nossa história, pois amargamos por mais de vinte anos uma ditadura. As lutas dos movimentos sociais e de vários setores da sociedade provocaram o desmoronamento das relações autoritárias e centralizadas estabelecidas entre os entes federados no período do Regime Militar.

A Constituição Federal de 1988 declarou que o ensino será ministrado tomando como base o princípio da gestão democrática, na forma da lei ⁵⁵, (Art. 206, inciso VI). Com o movimento de redemocratização no país, os movimentos populares passaram a reclamar participação na gestão pública e assim foram implantados conselhos em várias áreas de gestão das políticas públicas nos níveis nacional, estadual e municipal, responsáveis pela gestão e/ou pelo controle social nas políticas setoriais nas áreas da educação, saúde, assistência, cultura, entre outras, atendendo categorias sociais ou programas específicos. De acordo com Gohn (2003, p. 57):

[...] o conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública. [...] Portanto, não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas.

Com a Constituição Cidadã de 1988, avançamos nas conquistas democráticas e na garantia dos direitos. Entre as oito constituições brasileiras, esta foi a mais democrática e a que mais incluiu os diferentes grupos sociais da sociedade, ao apresentar como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988). Porém, passados mais de vinte anos de exercício dos preceitos constitucionais, o Brasil

⁵⁵ A nova ordem constitucional consagrou a gestão democrática do ensino público como princípio, fato inédito em relação às constituições anteriores. O direito à educação ganhou detalhamento e amplitude, fato e texto que se reproduziram, de um modo ou de outro, nas constituições estaduais e nas leis orgânicas, como são chamadas as constituições municipais. (LUCE E MEDEIROS, 2006, p. 23).

ainda encontra-se em processo de fortalecimento de sua jovem democracia, que extrapola em muito o âmbito escolar.

A condução da ação pública na educação, no sentido democrático, está associada:

[...] ao estabelecimento de mecanismos institucionais e à organização de ações que desencadeiem processos de participação social: na formulação de políticas educacionais; na determinação de objetivos e fins da educação; no planejamento; na tomada de decisão; na definição sobre a alocação de recursos e necessidades de investimentos; na execução das deliberações; nos momentos de avaliação (LUCE e MEDEIROS, 2006).

Inúmeros estudos e pesquisas têm sido realizados referentes à efetivação da gestão democrática nas instituições públicas e na forma de condução das políticas públicas. As conclusões são de que as relações democráticas ainda são muito frágeis, sendo necessário o fortalecimento dos conceitos de participação, autonomia, democratização, descentralização, controle social e de qualidade social na educação. Além disso, é preciso estar atento, pois esses conceitos são utilizados por diferentes concepções⁵⁶, inclusive pelos liberais, com o interesse de fortalecer as relações de mercado. Por isso mesmo tais conceitos devem ser debatidos coletivamente, para maior legitimidade, discernimento e concretude na construção de um Brasil mais justo e democrático.

É preciso compreender que a conceituação de democracia é múltipla e conflitante. Varia de acordo com a concepção de sociedade, de estado, de educação, segundo os interesses antagônicos das diversas classes sociais. Deste modo, é possível estabelecer diferenciações entre *democracia elitista*, *democracia pluralista*, *democracia representativa* e *democracia participativa*, entre outras, que buscam esboçar os diferentes entendimentos do que é ou do que pode vir a ser democracia, mas que possuem em comum, na forma dissimulada ou de maneira declarada, um conteúdo classista.

De acordo com Torres (2001), um dos grandes dilemas da democracia é a *construção do sujeito pedagógico* (grifo meu) no sentido da democracia participativa. Os indivíduos não nascem sujeitos participativos, tendo, portanto, que aprender a participar na *polis*. Neste sentido, a democracia e a participação seriam tão indispensáveis à concretização de uma educação democrática quanto a educação democrática seria imprescindível à realização da democracia e da participação. É este o objetivo central da democracia participativa defendida por inúmeros teóricos da educação numa perspectiva crítica.

Para Bordenave (1994, p. 27)

⁵⁶ Sobre o uso desses conceitos numa visão neoliberal ver Laval (2004) e Harvey (2005).

[...] democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições, democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação. [...] a participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento.

A participação envolve escolha, compromisso e exposição de diferentes ideias. Não é um processo que está dado, aprende-se a participar no exercício cotidiano e coletivo quando é disponibilizado tempo e espaço para isso. Este é o sentido da democracia participativa. Como afirmam Luce e Medeiros (2006 p. 16)

Entende-se, nesta perspectiva, a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana, construída histórica e culturalmente, que deve reconhecer e lidar com as diferenças, ser inclusiva das minorias e das múltiplas identidades, implicar a ruptura com as tradições e buscar a instituição de novas determinações. Enfim, é a concepção de que a convivência humana deve ser mediada por uma “gramática democrática”, provocadora de rupturas positivas e indeterminações, por meio do exercício coletivo e participativo do poder político, para que se possa seguir avançando para novos desejados estados de vida em sociedade.

Outro conceito recorrente no campo da gestão democrática é o da autonomia. Quando se fala em autonomia, logo se tem a ideia de liberdade, independência, livre escolha. Porém, a autonomia, na perspectiva da democratização da gestão, requer responsabilidade e compromisso com outros. As escolhas não são individuais, a tomada de decisão é partilhada e coletiva. Para isso é necessário superar uma ideia presente no senso comum de relacionar autonomia com liberdade total ou independência total, isto precisa ser problematizado e discutido. Nas palavras de Barroso (2000)

A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos, podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis [...]. A autonomia é um campo de forças, onde confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externas e Internas) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local. (BARROSO, 2000, p. 16/17)

Sendo assim, é preciso que o governo, em seus diferentes níveis, bem como as demais instâncias responsáveis pela elaboração e implementação de políticas públicas em educação (conselhos, sindicatos, universidades, escolas) promovam tempos e espaços que viabilizem o aprendizado e o exercício da participação e da autonomia. Esse aprendizado possibilita a exposição e o aprofundamento de ideias e de concepções para a tomada de decisão entre os dife-

rentes segmentos da comunidade educacional. Neste exercício, são debatidas e decididas questões de ordem pedagógica, política, financeira e jurídica que promovam uma educação de qualidade para toda a população.

É importante ressaltar que me refiro à *qualidade social*, orientada pelas relações democráticas, mesmo que o exercício da democracia no seu sentido substantivo não seja possível no capitalismo. Trata-se de implantar diferentes mecanismos de participação para a efetivação de processos democráticos.

Poucos estados e municípios no país avançaram na implementação desses mecanismos, pois vivemos num sistema capitalista e temos arraigadas, em nossa cultura e nas relações sociais, práticas autoritárias, herdadas dos longos períodos de regime autocrático. Sendo assim, a gestão da política educacional precisa assumir o desafio de ser conduzida pelos ideais democráticos, contrapondo-se às formas autoritárias de condução das políticas públicas em educação. É preciso valorizar a eleição direta de dirigentes e conselhos escolares, com estímulo à participação dos variados segmentos da comunidade escolar, estabelecendo conselhos de acompanhamento e de controle social da educação, da alimentação, do FUNDEB, entre outros, nos três níveis de governo. Para isso, é necessário estimular os canais de comunicação e articulação de informações entre as diversas instâncias de participação e controle social, qualificar a participação da sociedade civil nessas instâncias e fortalecer as decisões das conferências e planos de educação como orientadoras das políticas de cada esfera. O significado desta postura normativa, que aqui enuncio, é o de explicitar meu engajamento na valorização da gestão democrática. De acordo com Apple:

[...] Essas tendências democráticas precisam ser cultivadas, conectadas umas às outras, e ampliadas. Educadores politicamente comprometidos podem exercer um importante papel neste caso. Eles podem ajudar a restaurar a memória coletiva de um povo, uma memória de lutas passadas e presentes em favor da democracia sob todas as suas formas. Eles podem apresentar modelos de atividade democrática para pais e estudantes e juntar-se a eles – como na verdade muitos educadores no Brasil e em outras partes têm feito – nos seus próprios esforços para criar as condições que assegurem que seus próprios filhos tenham um futuro melhor”. [...] (p. 08, 1989)

4.2.1 A gestão democrática no PDE/Plano de Metas/PAR

A partir da análise de documentos, manuais e legislação específica que apresenta a política PDE/Plano de Metas/PAR constatei que algumas ações propostas pelo Governo Federal, através do MEC, enfatizam a gestão democrática, outras contradizem esse princípio propondo uma gestão com cunho gerencialista.

Um conjunto de cartilhas e publicações, algumas delas anteriores ao PDE na primeira gestão do Presidente Lula, foram organizadas para orientar os estados e municípios e suas respectivas redes públicas de ensino na criação de órgãos colegiados, conselhos de acompanhamento e controle social, com o intuito de promover uma maior participação da comunidade escolar nas decisões das questões da educação.

Entre as 28 diretrizes da política Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, o princípio da gestão democrática é enfatizado em cinco diretrizes: na diretriz XX (acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas.), XXI (zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social), XXII (promover a gestão participativa na rede de ensino), XXIII (elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes) e na XXV (fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso).

O modelo de gestão dessa política aparece, de forma mais clara, no balanço Gestão da Educação 2003-2010⁵⁷ organizado pelo MEC com o seguinte texto:

Internamente, como estratégia de disseminação da informação, democratização do conhecimento e aperfeiçoamento na resolução de problemas comuns às diversas áreas, o MEC tem estruturado um modelo de gestão apoiado por órgãos colegiados, sob a forma de comitês. As ações relativas a compras, tecnologia da informação, publicações, eventos, acompanhamento de obras, planejamento e gestão, são acompanhadas e discutidas em fóruns específicos, compostos por representantes das áreas envolvidas no tema (MEC, novembro/2011).

No referido documento o MEC apresenta, ainda, as formas de participação, destacadas no quadro a seguir:

⁵⁷ Fonte: http://gestao2010.mec.gov.br/situacaoInicial/desafios_compromissos.php

Quadro 4.1 - Formas de Participação da política educacional do MEC

[...] o MEC tem buscado criar, ampliar e institucionalizar espaços de diálogo com atores sociais, aumentando a qualidade do processo participativo e democrático, mobilizando uma multiplicidade de agentes governamentais e sociais para participar da definição, construção, implementação e avaliação das políticas educacionais em todos os seus níveis. Este esforço de mobilização contribui para que o Estado brasileiro se torne mais receptivo às demandas sociais e mais efetivo no seu atendimento, particularmente das reivindicações de grupos mais vulneráveis ou em desvantagens socioeconômicas. Ainda como forma de participação e mobilização social, cabe ressaltar o papel fundamental que cumprem as instituições de educação superior na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. A extensão universitária é, hoje, um fértil campo de mobilização, compromisso e inovação em experiências educacionais de diversas matizes. Entre as principais instâncias de diálogo e participação social destacam-se:

Conferências:

- I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena
- I, II e III Conferências Infanto-Juvenis pelo Meio Ambiente.
- I Conferência Internacional Infanto-Juvenis: Vamos Cuidar do Planeta
- VI Conferência Internacional de Educação de Jovens e Adultos da UNESCO - CONFINTEA
- Conferência Nacional de Educação
- Conferência Nacional de Educação Básica
- Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica
- Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente

Conselhos, Comissões e Comitês:

- Conselho Nacional de Educação – CNE
- Conselho de Alimentação Escolar
- Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
- Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA)
- Comissão Nacional de Educação do Campo
- Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena
- Comissão Nacional de Apoio à Produção de Materiais Didáticos Indígenas/CAPEMA;
- Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros – CADARA
- Fóruns de Educação e Diversidade Étnicorracial, Representantes da sociedade civil, ligados ao movimento negro e de níveis e modalidades da educação
- Comissão de Avaliação de Material Didático e Institucional para a Educação das Relações Étnicorraciais e para implementação da Lei 10.639/03.
- Grupo de trabalho para acompanhar a implementação do "Programa Brasil sem Homofobia"
- Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente
- Conselho Técnico-Científico da Educação Superior (CTC-ES)
- Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB)

Fonte: http://gestao2010.mec.gov.br/gestao_participacao/formas_participacao.php

Nota: elaborado pela autora para destacar as formas de participação da política educacional do MEC

Outro documento do MEC que apresenta a concepção de gestão da política Plano de Metas é o recente manual apresentado pelo MEC “Instrumento Diagnóstico PAR Municipal 2011 – 2014” divulgado para orientar os entes federados na elaboração da segunda versão do Plano de Ações Articuladas para o período 2011-2014. Neste documento consta a seguinte definição de gestão:

A gestão que prioriza a qualidade da educação pública ofertada deve ter sua prática assentada no planejamento, na mobilização social, na participação democrática, na

cidadania, no orçamento público, no financiamento e na absorção de programas indutores da qualidade da educação. Assim, com o objetivo de fortalecer políticas dirigidas para a melhoria da qualidade da educação básica pública, de acordo com princípios constitucionais (art. 206) e conforme o estabelecido no Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, foi instituído o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A adesão voluntária ao Plano de Metas do PDE gerou o comprometimento do ente federado com vinte e oito diretrizes e com as metas bianuais estabelecidas a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Assim, para a implementação programas e ações pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados – e com a participação das famílias e da comunidade –, os entes federados realizaram um diagnóstico da realidade educacional local, elaboraram um planejamento para o período de 2007 a 2011, o Plano de Ações Articuladas (PAR), e o apresentaram ao Ministério da Educação. (INSTRUMENTO DIAGNÓSTICO PARA MUNICIPAL, 2011, P. 02)

Neste documento o MEC salienta que o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação se constitui em uma política pública com ações de curto, médio e longo prazo, e a complexidade da tarefa na sua execução requer um processo de aprimoramento contínuo. Por isso, o Ministério da Educação busca aperfeiçoar o diálogo com os estados, o Distrito Federal e os municípios, aumentando a transparência no atendimento por parte dos diversos programas, e consolidando a construção dessa ampla parceria. Para compreensão das ações e programas do MEC voltados para o fortalecimento da gestão democrática organizei o seguinte quadro:

Quadro 4.2 - Ações e Programas do MEC voltados para gestão democrática

PROGRAMAS/AÇÕES	PÚBLICO ALVO	OBJETIVO
<ul style="list-style-type: none"> Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME) 	Dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer e apoiar os dirigentes da educação municipal na gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais. Início: 2009
<ul style="list-style-type: none"> Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE) Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação – PME 	Dirigentes municipais de educação Membros do CME	<ul style="list-style-type: none"> Estimular e apoiar os sistemas de ensino quanto à formulação e à avaliação coletiva de planos nacionais, estaduais e municipais de educação objetivando a organização e o fortalecimento dos sistemas de ensino, de modo geral. Início: 2005
<ul style="list-style-type: none"> Existência do Conselho Municipal de Educação (CME) Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) 	Gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil.	<ul style="list-style-type: none"> Estimular a criação de novos conselhos municipais de educação, o fortalecimento daqueles já existentes e a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, entre outras ações. Objetivo: qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à

		ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação. Início: 2007
<ul style="list-style-type: none"> • Existência e funcionamento de conselhos escolares • Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares 	Secretarias estaduais e municipais de educação; conselheiros escolares	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica. Início: 2006
<ul style="list-style-type: none"> • Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) • Manual de Orientação do Fundeb (2008) 	Dirigentes municipais, membros do CME e conselheiros do FUNDEB	<ul style="list-style-type: none"> • A sociedade participa de todo o processo de gestão dos recursos do FUNDEB, acompanhando as etapas relacionadas à previsão orçamentária, distribuição, aplicação e comprovação do emprego desses recursos. • Orientar os gestores e sociedade civil sobre os recursos do FUNDEB
<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública 	Gestores das escolas da educação básica pública	<ul style="list-style-type: none"> • Formar, em nível de especialização (lato sensu), gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica, incluídos aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional. • Contribuir com a qualificação do gestor escolar na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar com qualidade social. Início: 2005
<ul style="list-style-type: none"> • Formação pela Escola é um programa de formação continuada 	Conselheiros e pessoas envolvidas com execução, acompanhamento, avaliação, controle e prestação de contas de programas do FNDE.	<ul style="list-style-type: none"> • Voltada para a gestão e o controle social dos recursos públicos destinados à educação e aplicados pelos programas do FNDE em todo o território nacional. Início: 2005
<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes 	Dirigentes e técnicos municipais de educação Conselheiros do conselho municipal de educação	<ul style="list-style-type: none"> • Oferece apoio técnico e pedagógico aos sistemas de ensino para acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE) e dos planos estaduais e municipais.

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

Nota: organizado pela autora.

O governo federal, através do MEC, apresentou estas ações concretas para a ampliação da democratização na gestão da educação básica aos estados e municípios que fizeram sua adesão ao Compromisso Todos Pela Educação e a partir do diagnóstico e ações elencadas no PAR.

Com base nos depoimentos dos atores diretamente envolvidos na implementação do PAR de Gravataí, sobre quais programas federais fortalecem a gestão democrática nas escolas

da rede municipal de ensino, as gestoras entrevistadas manifestaram-se nos termos que transcrevo a seguir.

[...] Acho que todos a partir do momento que se consulta o conselho escolar e direções, pois todos tem que gerar essa proposta (SANTAHELENA, 03 de setembro de 2010).

Eu acho que todos, PROINFO fortalece porque tu tens que decidir, tem que discutir, tem que fazer o chamamento, tu vais trabalhar com a perspectiva da informação, de não ser privilégio para alguns [...] As salas multifuncionais possibilitam trabalhar com a democratização do acesso, pensando na permanência e nas aprendizagens. Pensar nestes três campos para que as pessoas possam participar vivenciar e compreender e para isso tem que ter espaço de cidadania. E para mim todos os programas podem oportunizar isso. Tu quer uma perspectiva de gestão democrática onde todos os sujeitos tem direito a vez, a voz, a participar e intervir no processo tu tem que ter dado o direito antes e pra mim todos os programas possibilitam isso. (LEIRIAS, 02 de setembro de 2010)

[...] A questão dos conselhos escolares, isso prá nós é fundamental tanto que nós, no ano passado, iniciamos o fórum permanente de educação de Gravataí utilizando essa mesma concepção que hoje o Ministério da Educação eles estão iniciando este trabalho nós estamos fortalecendo, empoderando os conselhos escolares, esse trabalho é fundamental na gestão da escola, na verdade avaliar como os programas vinculados ao PAR vêm pra qualificar a gestão, [...] na verdade se a gestão das escolas é democrática todos os programas podem fortalecer esse trabalho (JAEGGER, 29 de setembro de 2010).

Eu acho que tem vários programas que poderiam contribuir, tem formação dos conselhos escolares tem a escola de gestores, mas eu ainda não consigo ver o reflexo na rede, hoje isso não acontece, nem o fortalecimento dos conselhos escolares nem os gestores mais seguros do seu papel (GONÇALVES, 13, setembro de 2010).

As atrizes locais consideram que todos os programas do MEC previstos no PAR de Gravataí *podem* contribuir para o fortalecimento da gestão democrática se os mesmos forem discutidos e apropriados pelas escolas e comunidades escolares, incluindo o conselho escolar, ou seja, isso ocorre se a gestão das escolas abre espaço para ‘a vez e a voz’ dos sujeitos. É importante destacar que se referem, também, aos programas que intencionam democratizar o acesso, as aprendizagens e a permanência dos alunos numa perspectiva inclusiva (inclusão social, inclusão digital).

O envolvimento do conselho escolar foi destacado pelas gestoras entrevistadas, devido aos avanços que a rede municipal de ensino de Gravataí apresenta no estabelecimento de mecanismos que estimulam a participação da comunidade escolar. Desde o ano de 1998, a gestão democrática é um eixo norteador da política educacional desta rede de ensino e apresenta uma legislação específica que orienta as escolas para eleger seus representantes na direção da escola e no conselho escolar.

Portanto, na dimensão gestão educacional do PAR, especificamente na área 1 que trata sobre a gestão democrática, o município já pratica, há mais de dez anos, oito dos nove indicadores previstos no PAR. São eles: existência de conselhos escolares; existência, composição e

atuação do Conselho Municipal de Educação ; existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do conselho escolar na elaboração dos mesmos; existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação; composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); critérios para escolha da direção escolar; elaboração do plano de carreira para o magistério; estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação e o plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar. O único indicador que o município não desenvolve diz respeito à existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME).

Gravataí ainda não construiu seu PME e no diagnóstico do PAR municipal foram elencadas ações para elaboração deste plano tão importante na definição dos rumos da política educacional municipal. Sobre esta questão a dirigente municipal apresentou os seguintes argumentos:

[...] Nós temos algumas dificuldades em todas as ações e subações, algumas nós não conseguimos ainda colocar em prática, como o plano municipal de educação, que estava previsto iniciar no 2º semestre de 2008 e a sua conclusão e isso a secretaria não conseguiu cumprir e não fez mais em função do momento de 2008, foi um ano extremamente difícil [...] porque Gravataí eu considero que está bem mais à frente de outros municípios e estados, mas é inadmissível um município desse não ter o plano municipal de educação, mas agora nós vamos realizar... nós não fizemos quantos anos, a LDB já indicada de 96, o PNE previu os dez anos; nós não fizemos, agora nós vamos aguardar o novo PNE pra poder fazer, claro que isso não impede de a gente já estar com os nossos diagnósticos prontos pra estabelecer as metas a partir do que ficar definido no PNE [...](JAEGER, 29 de setembro de 2010).

Quando a Secretária destaca o avanço de Gravataí em relação a outros municípios está se referindo aos avanços na implementação do princípio da gestão democrática e, justamente por isso, considera inadmissível a inexistência de um Plano Municipal de Educação (PME). Sobre esta questão foi relatado pela presidente do Conselho Municipal de Educação e pela presidente do sindicato dos professores (atrizes entrevistadas neste estudo), membros do Comitê de Acompanhamento do PAR, que em 2008, conforme previsto nas subações do PAR, se constituiu uma comissão para estudar e organizar o processo de construção do PME. Porém, como este documento contempla toda a cidade, abrangendo as três redes de ensino, requer a realização de um censo escolar e de um diagnóstico mais preciso destas redes e devido à conjuntura política e eleitoral da época o processo foi interrompido novamente e decidiu-se aguardar a aprovação do novo Plano Nacional de Educação para retomar o processo.

A seguir apresento a forma de organização da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Gravataí

4.2.2 A gestão democrática na Rede Municipal de Ensino de Gravataí

No ano de 2010 o município de Gravataí completou doze anos sob a administração do Governo Popular e realiza, desde a primeira gestão, congressos municipais de educação envolvendo todos os segmentos da comunidade escolar. Dessa forma, reafirma as conquistas da gestão democrática, “princípio que fundamenta o projeto político pedagógico de construção da escola pública e popular de qualidade, objetivando a reflexão sobre as diretrizes percorridas pela rede municipal de ensino desde o primeiro congresso realizado em 1998” (ANAIS do 3º Congresso Municipal de Educação, 2007).

A organização da gestão democrática do ensino público municipal e a realização de congressos municipais de educação estão previstas na lei nº 2456/06, que dispõe sobre a criação e implementação do Sistema Municipal de Ensino:

Art. 16. Fica instituído o Congresso Municipal de Educação como Fórum máximo de deliberação dos princípios norteadores das ações das instituições públicas do Sistema Municipal de Ensino, a ser realizado, no mínimo uma vez, no período correspondente a cada gestão municipal.

Art. 17. A Gestão Democrática do Ensino Público Municipal dar-se-á pela participação da comunidade nas decisões e encaminhamentos, fortalecendo a vivência da cidadania, garantindo-se:

- I- Eleição direta para o Conselho Escolar, com participação de todos os segmentos da comunidade escolar, conforme determinações da respectiva Lei Municipal;*
- II- Eleição direta para a direção das Escolas Municipais com participação de todos os segmentos da comunidade escolar, conforme determinações da respectiva Lei Municipal;*
- III- Autonomia da comunidade escolar para definir seu projeto político-pedagógico, observada a legislação vigente e os princípios emanados do Congresso Municipal de Educação;*
- IV- Autonomia financeira, garantida por meio de repasses de verbas, a partir do plano de aplicação, conforme determinações da respectiva Lei Municipal e em conformidade com o projeto político-pedagógico da escola.*

O 3º Congresso Municipal de Educação foi realizado no dia 21 de novembro de 2007, conforme previsto na Lei nº 2456/06, assegurando-o como fórum máximo dos princípios norteadores das ações das instituições públicas deste sistema, sendo organizado por uma comissão executiva com representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Educação, Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação. Este congresso foi marcado pela intensa participação das comunidades escolares em todas as suas etapas. Apresento no quadro abaixo as resoluções do Congresso que tratam sobre o Eixo 1 – Gestão Democrática:

Quadro 4.3 - Resoluções do 3º Congresso Municipal de Educação de Gravataí

Eixo I – Gestão Democrática - Conceito: A gestão Democrática está ligada ao exercício pleno da cidadania no espaço público escolar, que inclui o conjunto dos fazeres pertinentes, possibilitando a cada cidadão (educandos, educadores, pais/responsáveis, funcionários), individual ou coletivamente, atuar na produção das políticas educativas e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. A Gestão Democrática é o tempo e o espaço em que se consolida o projeto da Escola Pública e Popular de Qualidade, inclusiva, de acesso universal e gratuito, abrangendo a Educação Básica.

Tese Principal 1. O Projeto Político Pedagógico, o Regimento Escolar e os Planos de Estudos são construções coletivas e democráticas a partir das resoluções referenciadas no 3º Congresso Municipal de Educação e da legislação vigente, sendo que nos CMEIS ainda deverão ser construídos. Resguardada a autonomia pedagógica da escola e preservando o espaço para diferenças.

Teses Complementares

- A gestão democrática nos CMEIs deverá ser implementada em legislação específica, no prazo de sessenta dias, a partir das resoluções desse Congresso.
- Para uma gestão democrática, envolvendo a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar (pais, funcionários e professores), é importante a concretização da eleição de diretores nos CMEI's.
- Garantia da eleição de diretores, bem como, que o PPP, o Regimento Escolar e os Planos de Estudos sejam construídos com todos os segmentos envolvidos nesse processo.
- Pais, professores, alunos e funcionários elegem representantes entre seus pares, constituindo os conselhos escolares com função consultiva, deliberativa e fiscalizadora, através de assembleias, garantindo a participação da comunidade escolar. A direção é eleita pela comunidade escolar, e o diretor é membro nato do conselho escolar.
- A autonomia da escola é um processo de busca e comprometimento. O Conselho Escolar busca concretizar esta conquista, possibilitando a participação efetiva na elaboração do regimento, de projetos políticos-pedagógicos, respeitando as peculiaridades da comunidade escolar e potencializando a ação de outros grupos representativos da mesma, tais como: grêmio estudantil, grupo de preservação ambiental, esporte, cultura, etc.
- O Projeto Político Pedagógico, o Regimento Escolar e os Planos de Estudos são construções coletivas e democráticas a partir das resoluções referenciadas no 3º Congresso Municipal de Educação e da legislação vigente, sendo que nos CMEIS ainda deverão ser construídos. Resguardada a autonomia pedagógica da escola, o que inclui a garantia da escola em realizar períodos de formação para os professores, funcionários, pais e alunos, preservando os espaços para diferenças.
- A eleição de diretores faz parte da gestão democrática, na rede municipal de ensino, garantindo a participação e envolvimento de toda a comunidade escolar. Para tanto, é necessário que o poder público estenda esse processo também dentro dos CMEIs, efetivando assim, a possibilidade da democracia, da cidadania e da construção coletiva.
- Pais, professores, atendentes e funcionários elegem representantes entre seus pares, constituindo os Conselhos Escolares, órgãos máximos dirigentes fiscalizadores e deliberativos, trazendo à cena política nos CMEIs a figura dos segmentos da comunidade escolar na relação representante/ representado.
- Os Conselhos Escolares nos CMEIs terão função consultiva, deliberativa e fiscalizadora em questões administrativas- pedagógicas e financeiras através de assembleias por segmento, garantindo a participação da comunidade escolar.
- Conselhos escolares e as equipes diretivas devem incentivar e potencializar a ação efetiva de cada segmento da escola.
- A participação dos pais no processo educativo é condição primordial para que a criança se sinta valorizada em suas construções. Essa participação precisa ser amplamente buscada em toda a rede.
- A direção das escolas precisa continuar a ser eleita pela comunidade escolar, com a participação dos quatro segmentos.

Tese Principal 2. O Repasse de Verbas às Escolas Municipais constitui-se em política de descentralização financeira, outorgando às comunidades escolares organizadas pelo Conselho Escolar a aplicação dos recursos, a fiscalização e a prestação de contas segundo critérios públicos a partir de um calendário rigorosamente respeitado de pagamentos às unidades de ensino.

Tanto nas ações do MEC como nas ações da rede municipal de ensino de Gravataí encontrei estratégias voltadas para o fortalecimento da gestão democrática. Porém, a existência dessas ações, de programas e dos conselhos de controle social, não garantem as práticas democráticas. A atuação dessas instâncias de participação ainda é fragilizada e a democracia exercitada ainda é a representativa, são os representantes que tomam as decisões, muitas vezes sem consultar seus pares. Portanto, pesquisadores, gestores e trabalhadores da educação, defensores da democracia participativa, devem intensificar seus estudos, denunciar as práticas autoritárias e patrimonialistas que persistem no campo da gestão educacional.

Muitos estudos e pesquisas, realizados nos últimos anos, no campo das políticas e gestão da educação, têm comprovado o enfraquecimento da gestão democrática e a ampliação de estratégias, modelos e ideias da gestão gerencialista. Nessa perspectiva de gestão, as instituições públicas ligadas à educação são gerenciadas numa lógica mercantil. Este outro sentido de conduzir a gestão educacional, conhecido como o *novo gerencialismo* ou a *nova gestão pública*, seus interesses e intencionalidades, serão explicitados na próxima seção.

4.3 O NOVO GERENCIALISMO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA NA GESTÃO EDUCACIONAL

O *novo gerencialismo* também identificado como *a nova gestão pública* tem sua origem nos anos finais da década de 1990, com o declínio do neoliberalismo. Isto não significou abandonar completamente os ideais neoliberais, mas criar novas soluções que dão base a propostas de políticas e do próprio papel do Estado e do mercado. Tomando por base os estudos de Merrien (2008), esta é a nova base intelectual do século XXI. Ele explica essa mudança argumentando que o final dos anos 1990 é um tempo de desilusões, o otimismo missionário do neoliberalismo começa a declinar, os resultados da ofensiva neoliberal são *très mitigés* (mascarados). Reformas importantes foram feitas, mas houve fracassos, que se refletiram no plano político. No norte, a agenda neoliberal se torna impopular e impraticável. Na América Latina, o entusiasmo afunda e as novas experiências tomam outras vias. Na América Latina e no leste europeu, o saldo se mostra desastroso no campo social: forte aumento da pobreza e das desigualdades sociais, baixa na esperança de vida ao nascer, aumento da taxa de doenças, baixa no consumo de cuidados, queda na cobertura social.

A crise monetária, econômica e social de 1997 na Ásia é um golpe fatal para desacreditar o neoliberalismo puro e duro. No final dos anos 1990 uma série de conferências e de

acordos internacionais marca uma virada na maneira de conceber o social e a prioridade que a ele deve ser dada. O social reencontra um lugar de proeminência, mas incrustado nas políticas econômicas de mercado.

De acordo com o referido autor, um novo paradigma substitui pouco a pouco o *neoliberalismo duro* (grifo meu) trata-se do paradigma da governança social. A lógica estabelecida recoloca a questão da proteção social que “privilegia arranjos fundados em três pilares: a responsabilidade individual, a importância do mercado e o papel protetor do Estado” (p. 327). Nessa nova lógica, a proteção social, antes tida como antieconômica, se torna a condição para a coesão social e para o crescimento. O papel do Estado é reabilitado e os fracassos do mercado são reconhecidos. Essa mutação não significa o retorno do Estado providência. A palavra de ordem é a governança: “A nova concepção afirma que a (boa) governança é aquela na qual o Estado se retrai, perde sua força, se torna modesto e trabalha em rede com interesses e grupos privados, na qualidade de parceiro apenas superior aos outros”. A proteção social deve ser calibrada para ser compatível e favorável ao mercado (MERRIEN, 2008, p. 327).

Para o paradigma da governança social, Estado e mercado são complementares e as articulações entre ambos dependem de situações concretas (dos contextos nacionais). Segundo Merrien (2008), a base dessa nova economia institucional é a mesma do neoliberalismo: o individualismo metodológico; a sociedade, e o próprio mercado, são compostos por indivíduos racionais à busca de seus interesses, mas os indivíduos não são suficientemente informados, há, portanto, um mercado imperfeito, por isso é necessária a ação do Estado.

Essa nova ordem hegemônica resulta das pressões, das ações e dos discursos dos grupos dominantes organizados. A força destes grupos conservadores, nas últimas décadas, alcançou enorme prestígio em várias partes do mundo, principalmente devido aos avanços tecnológicos que facilitaram a comunicação, a informação e a propagação do conhecimento no mundo globalizado em que vivemos.

Para explicitar a forma como esses discursos tornam-se hegemônicos, não pela imposição, mas pelo consenso, inicialmente procurei conceituar o significado da palavra hegemonia. Esse conceito, no sentido gramsciano, é empregado por Michael Apple em suas obras (2000, 2004, 2006) e corresponde a uma ferramenta essencial para desnudar alguns dos modos pelos quais poderes diferentes circulam e são usados na educação e na sociedade mais ampla. A hegemonia é o processo de constituição da classe dominante, atua para “saturar” nossa própria consciência, refere-se a um conjunto organizado de significados e práticas. São os valores e ações que são vividos e interiorizados, formando o senso comum. O conceito de senso comum, apresentado por Gramsci, traz a ideia do bom senso (trata-se do que faz sentido no sen-

so comum). Este bom senso presente no senso comum torna as verdades absolutas. Este processo, na contemporaneidade, reúne grupos dominantes da sociedade (a nova direita) ⁵⁸ formando um bloco que impõem sua liderança sobre grupos subordinados.

Para isso, não utilizam a coerção, mas estabelecem um “consenso” em relação à ordem dominante, criando um guarda-chuva ideológico sob o qual podem se abrigar grupos diferentes, que normalmente poderiam discordar uns dos outros. A estratégia é se chegar a um compromisso, de tal forma que estes grupos se sintam como se as suas preocupações estivessem sendo ouvidas, mas sem que os grupos dominantes tenham que abrir mão de sua liderança em relação às tendências gerais da sociedade. Os argumentos conservadores não se baseiam somente em ideias insensatas, mas frequentemente apresentam *bom senso* porque também estão centradas em problemas reais, tais como crise econômica, empobrecimento, desemprego, e assim por diante, como Apple tem insistido (APPLE, 2000 e 2001). Por isso, conservadores e neoliberais “falam para o povo” e fazendo isso reforçam certas noções e discursos a fim de criar um novo senso comum sobre estado, economia, mercado, entre outros temas.

Essa coalizão de forças conservadoras tem por objetivo mudar nosso senso comum, alterando o significado das categorias mais básicas, as palavras-chave que empregamos para compreender o mundo social e educacional e nosso lugar nele. A tarefa é alterar radicalmente aquilo que pensamos ser e como nossas principais instituições devem responder a essa alteração da identidade (política da identidade).

As estratégias utilizadas pela direita de ataque às instituições públicas, principalmente a escola pública, têm por objetivo estabelecer proposta e programas educacionais direitistas desenvolvendo um projeto social e ideológico de grandes proporções conservadoras e excludentes. Apple nos alerta que para combatermos e determos os avanços desse projeto é crucial estudar o que a direita faz. “Quando a própria realidade é complexa e contraditória, nossas análises críticas também precisam ser”. Alguns desafios às relações dominantes podem ter efeitos contraditórios. Existem tensões no interior dos grupos oprimidos e entre eles, mas os indivíduos são, também, eles mesmos, contraditórios. [...] Assim, as pessoas podem manter posições simultaneamente progressistas e reacionárias (APPLE, 2003, p. 57).

⁵⁸ Apple (2006) apresenta essa aliança de quatro grandes grupos nos Estados Unidos e em um número crescente de nações do mundo. [...] o que se chamou de “modernização conservadora” (Apple, 2006; Dale, 1989-90) – é feita de pelo menos três, e às vezes quatro, forças sociais – neoliberais, neoconservadores, conservadores religiosos autoritários e populistas (especialmente poderosos nos Estados Unidos, Paquistão, Índia, Israel e em outros países) e a classe média profissional e gerencial. [...] Esse é um processo muito criativo, examinado por acadêmicos como Hall (1980b), Apple (1996, 2000, 2006), Apple e Buras (2006), Apple et al. (2003), J. S. Torres (2001) e uma série de outros.

Desta forma, compreende-se a propagação desse modelo de gestão intitulado *a nova gestão pública*. Para Merrien (2008), esse novo modelo não forma um conjunto coerente de ideias, mas apresenta uma agenda de reformas: prioridade aos resultados; distinção de missões e objetivos de curto prazo; avaliação; ação em rede. Defende uma cultura gerencialista, dando prioridade às demandas do cidadão ou do consumidor e pregando a responsabilização dos agentes diante dos resultados. Sua orientação em favor do mercado e da eficiência aparece também quando acentua a prioridade aos serviços privados para a oferta de serviços e a prioridade em atingir alvos específicos.

A nova gestão pública, contudo, não visa chegar a um “Estado mínimo”, mas construir uma nova forma de Estado regulador, protetor e trabalhando em rede com o setor privado e a sociedade civil. Para o autor, ambas – nova economia institucional e nova gestão pública – “fornecem o quadro ontológico, analítico e normativo da implementação das novas políticas sociais. A avaliação, a premiação, o ‘*social learning*’ e a palavra dada às associações da sociedade civil são os métodos preconizados para favorecer a melhoria das performances” (MERRIEN, 2008, p. 329).

No Brasil, esse modelo de gestão iniciou na década de 1990 quando o governo federal e governos estaduais passaram a receber financiamento do Banco Mundial para várias ações no campo da educação voltadas para a “educação para todos” e a partir de acordos internacionais, de fato marcados pelos ideários predominantes no Banco Mundial, passou a cumprir com estas orientações. Desde então, as principais metas das reformas educacionais enfatizam esse novo modelo de gestão, visando *melhorar* os resultados da educação brasileira. Essas influências também estão presentes na política Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, conforme o registro feito no caderno que apresenta essa política (2007):

O MEC, a partir dos resultados da Prova Brasil, realizou dois tipos de pesquisa. A primeira delas, em parceria com a UNICEF, examinou escolas que obtiveram bons resultados, a despeito das adversidades locais encontradas. E em parceria com o Banco Mundial, o MEC examinou também sistemas municipais que apresentavam resultados de qualidade, em comparação ao baixo desempenho obtido por municípios com as mesmas características socioeconômicas (MEC, p.4).

Na concepção do *novo gerencialismo* a meta da gestão educacional é aumentar a eficácia e a eficiência das escolas, fatores que se expressariam em indicadores de desempenho ou em resultados. As instituições escolares passam, então, a utilizar técnicas e instrumentos gerenciais, em seus fazeres cotidianos para atender aos ditames do mercado e da economia. Conforme Laval (2004, p. 16):

A força do novo modelo e a razão pela qual ele pouco a pouco se impõe, referem-se precisamente à forma como o neoliberalismo se apresenta à escola e ao resto da sociedade, como a solução ideal e universal a todas as contradições e disfunções, enquanto na verdade esse remédio alimenta o mal que ele supostamente cura. Com a imposição desse modelo liberal, a questão escolar não é mais somente o que se denomina “problema social”, ela tende a se tornar uma questão de civilização.

Esse modelo, calcado na qualidade total, pressuposto da produção empresarial, representa a materialização, na teoria e na prática, de um processo lento, mas extremamente danoso, de transformação da submissão do trabalho docente. Em outras palavras, o trabalhador da educação deixa de ser um trabalhador individual, artesão ou construtor do saber, para se tornar um trabalhador coletivo, um repetidor e reproduzidor de conhecimentos prontos.

Michael Apple (1999) nos apresenta dois conceitos que demonstram de que forma as condições do trabalho docente estão sendo minadas pela lógica do novo gerencialismo: a desqualificação e a intensificação. A *desqualificação* indica que a perda de controle sobre o próprio trabalho atrofia as habilidades que os trabalhadores desenvolveram ao longo do tempo. Esses profissionais tornam-se apenas manipuladores de instrumentos didáticos e pedagógicos sofisticados, perdendo a capacidade de elaborar seus conteúdos, escolherem a sua metodologia, a postura teórica, enfim, passam a desenvolver trabalhos seguindo manuais, roteiros e planejamentos elaborados por instituições privadas que pressupõe a manutenção da hegemonia racista e sexista dos grupos dominantes. Já o conceito de *intensificação* significa a ausência de tempo para manter-se atualizado em seu próprio campo de conhecimento. Sobrecarga de trabalho, cada vez mais coisas a serem feitas e sempre menos tempo disponível para fazê-las (p.183).

Neste sentido, o processo de intensificação, conforme estudo apresentado por Del Pino, Vieira e Hypólito (2009), é um processo que:

- I. conduz à redução do tempo de descanso na jornada de trabalho;
- II. implica a falta de tempo para atualização e requalificação em habilidades necessárias;
- III. implica uma sensação crônica de sobrecarga de trabalho (mais e mais para ser feito em um tempo cada vez menor para fazer o que deve ser feito), o que reduz áreas de decisão pessoal, envolvimento e controle sobre planejamento, aumenta a dependência a materiais e a especialistas externos ao trabalho, provocando maior separação entre concepção e execução, entre planejamento e desenvolvimento;
- IV. reduz a qualidade do tempo (para se “ganhar” tempo somente o “essencial” é realizado), o que aumenta o isolamento, reduz a interação e limita a reflexão conjunta;

- V. as habilidades coletivas de trabalho são perdidas ou reduzidas e as habilidades de *gerência* são incrementadas;
- VI. impõe e incrementa o trabalho de especialistas para dar cobertura a “deficiências” pessoais;
- VII. introduz soluções técnicas simplificadas (tecnologias) para as mudanças curriculares a fim de compensar o reduzido tempo de preparo (planejamento);
- VIII. as formas de intensificação são muitas vezes interpretadas como profissionalização e, assim, passam a ser voluntariamente apoiadas pelo magistério.

Nas instituições educacionais públicas com foco gerencialista, o gestor, diretor da escola, é tratado como “gerente” na perspectiva de potencializar recursos, comprometendo-os com valores que vão à contramão da gestão democrática. Ainda que se fale da participação ou de gestão participativa, o objetivo é a adesão do coletivo aos planos e objetivos traçados ou apresentados em planos de “desenvolvimento estratégico”, que chegam a estas instituições com um roteiro e com uma linguagem empresarial.

No PAR/MEC temos programas, inseridos no guia de tecnologias educacionais do MEC, que ensinam às escolas uma metodologia de cunho gerencialista. Um deles é o PDE-Escola, que disponibiliza recursos às escolas de baixo IDEB, mediante a elaboração de um planejamento estratégico (missão e metas). Este plano é elaborado por uma comissão das escolas, sem a representação de todos os segmentos da comunidade escolar. Isso inviabiliza o partilhamento do poder na tomada de decisão sobre as questões pedagógicas, administrativas e financeiras, enfraquecendo instâncias democráticas, tais como conselhos escolares e grêmios estudantis. Cabe destacar que isso ocorre em escolas que se orientam somente pelo manual e que apresentam uma gestão democrática fragilizada. Na escola onde atuo realizamos este planejamento com a participação efetiva do conselho escolar e do grêmio estudantil, mesmo não sendo esta uma orientação da cartilha do PDE-escola. Ou seja, é possível transformar um planejamento gerencialista num processo democrático, desde que essa escola apresente instâncias de participação atuantes na gestão escolar.

Outro programa, previsto no PAR, encaminhado a várias escolas de Gravataí é o programa de Correção de Fluxo Escolar que se propõe a alfabetizar crianças e adolescentes com defasagem idade/série. Para desenvolver este programa os municípios escolheram um dos manuais, roteiros e instrumentos elaborados por institutos ou fundações privadas, entre eles, o Instituto Alfa e Beto, o Instituto Ayrton Senna e o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação (GEEMPA). Esse programa, de fato, é uma das subações previstas no PAR que mais desrespeita a caminhada das escolas públicas e da gestão democrática. O

programa é um exemplo claro de como funciona a *nova gestão pública*, na medida em que o MEC (órgão estatal) estabelece uma parceria encaminhando recursos às instituições privadas (mercado) para atuar em instituições públicas, sem levar em consideração os projetos pedagógicos, a realidade local e o trabalho docente realizado nessas escolas.

Durante o levantamento de dados, para realização dessa pesquisa, tive acesso aos materiais didáticos de duas dessas instituições. Esses manuais apresentam roteiros de aulas prontos para que os professores os sigam, inclusive marcando tempos rígidos para realização das atividades, indicando até o momento de saudar os alunos. Essa estratégia deve ser seriamente problematizada pelos educadores e analistas críticos, principalmente porque este tipo de planejamento rígido não atinge a todos os alunos. Portanto, é excludente. Em tempos de luta para estabelecermos a educação inclusiva nas classes regulares de ensino, esse tipo de planejamento não contempla os alunos e alunas do público alvo da Educação Especial.

Cabe, ainda, ressaltar que em muitos momentos fica difícil diferenciar os princípios democráticos daqueles que orientam essa perspectiva gerencial, pois os conceitos e termos utilizados por esta última, muitas vezes, são aqueles usados no sentido da gestão democrática. Por exemplo, conceitos como autonomia, participação, gestão participativa são utilizados, porém com uma prática e significados distantes dos processos de construção coletiva da qualidade social da educação.

Portanto, mesmo fundamentado por concepções divergentes, estes dois modelos distintos de gestão vigoram nas práticas das instituições educacionais brasileiras, produzindo produtos híbridos de elementos das duas concepções. As influências internacionais e as pressões de órgãos supranacionais interferem na condução das políticas educacionais no Brasil contemporâneo.

O crescimento econômico alcançado nos últimos anos, inclusive superando a crise financeira mundial de 2008, colocam o país em um lugar de destaque no cenário mundial atraindo empresas e investidores interessados em lucrar com este mercado em pleno crescimento. Devido a esses fatores, há um crescente interesse da classe empresarial e da grande mídia para com a educação. Esse interesse está voltado para produção de mão de obra mais qualificada para atuar nesse mercado competitivo. A lógica estabelecida (senso comum) indica que as escolas são ruins e que os educadores são despreparados, então é preciso implementar um novo modelo de gestão. Para isso, se estabelecem parcerias com instituições privadas que, inclusive, ensinarão os professores a lecionar. Ou então, mesmo sem essa parceria, gestores e professores são incentivados, de diversos modos, a imbuir-se da lógica gerencial na concepção e na execução de projetos de cunho administrativo-pedagógico.

De acordo com Mendonça (2007), esses modelos apresentam dois tipos de qualidade: a qualidade socialmente referenciada (esta resultante da luta histórica pela democratização da educação) e a qualidade total, uma abordagem tradicional de qualidade da educação.

Na qualidade tradicional, travestida de moderna, estão presentes fatores técnicos em detrimento dos políticos e sociais, entram os instrumentos de premiação e castigo, as bonificações por desempenho. Mendonça toma como exemplo o tema das avaliações, provas aplicadas nacional e regionalmente nas redes de ensino. Esses mecanismos são utilizados de forma vertical, sem a participação e o envolvimento dos educadores e desconsiderando, muitas vezes, a realidade na qual alunos e professores estão inseridos.

No Brasil o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), introduzido em 1990, foi a primeira iniciativa brasileira na realização de avaliações nacionais em larga escala. O SAEB é uma avaliação diagnóstica e como tal não promove a *accountability*⁵⁹ (responsabilização). A responsabilização de professores, gestores e até dos próprios alunos pelo seu desempenho só pode ocorrer com resultados de avaliações universais que sejam amplamente divulgados e que possam ser calculados por escola. A Prova Brasil é uma avaliação do ensino fundamental que faz parte do SAEB. Avalia estudantes de 4ª série (5º ano) e 8ª série (9º ano) da rede pública e urbana de ensino, em Português e Matemática. Essa modalidade de avaliação gera *accountability* entendida como responsabilização individual (Becker, 2010).

A Prova Brasil⁶⁰, aplicada pelo MEC, iniciou em 2005 e foi ampliada através da política PDE/Plano de Metas/PAR. Além dessa avaliação as escolas públicas brasileiras também aplicam a Provinha Brasil⁶¹ nas classes de alfabetização. Esses resultados não são divulgados publicamente. Servem de diagnóstico para uma análise interna da escola.

A utilização desse tipo de avaliação (SAEB, Prova Brasil) pode ser considerada como exemplo das influências globais da *nova gestão pública*. Esse tipo de avaliação⁶² é utilizado em vários países para medir a qualidade da educação. Por ter caráter censitário, a Prova Brasil

⁵⁹ O termo *accountability* refere-se à ideia de responsabilização, refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos. No âmbito do gerencialismo, tem o sentido de responsabilização individual por resultados.

⁶⁰ Em relação à avaliação da educação básica brasileira, evidenciou-se a necessidade de se apreender e analisar toda a diversidade e especificidades das escolas brasileiras. Em razão disso foi criada a avaliação denominada Prova Brasil que possibilita retratar a realidade de cada escola, em cada município. Tal como acontece com os testes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), os da Prova Brasil avaliam competências construídas e habilidades desenvolvidas e detectam dificuldades de aprendizagem. (Documento orientador Prova Brasil, MEC, 2009).

⁶¹ A Provinha Brasil é um instrumento de aferição do desempenho escolar que consiste na avaliação da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental. Os resultados da avaliação da alfabetização são de grande interesse para gestores de políticas públicas das diferentes instâncias político-administrativas, pelo provimento de informações que lhes permitem diagnosticar o quadro da realidade educacional brasileira e contribuir para a definição de prioridades em projetos e programas a serem implementados para a melhoria dos sistemas de ensino. (site MEC, <http://portal.mec.gov.br>, 2009)

⁶² Sobre esse tipo de avaliação ver Souza (2005), Freitas (2005).

permite obter resultados médios de desempenho para Brasil, regiões, unidades da federação, municípios e escolas participantes. Logo, expande o alcance dos resultados do SAEB que, por ter caráter amostral, não podem ser calculados por município e por escola participante. O resultado dessas avaliações nacionais é utilizado para calcular o IDEB de cada escola. O índice foi criado com o propósito de tornar possível o monitoramento de escolas com alunos de baixo desempenho.

Porém, essas avaliações não medem a capacidade de lidar com conflitos na escola, capacidade de conversar com as pessoas, os alunos especiais, o pluralismo e o equilíbrio necessário para resolver os problemas. Fica evidente que ainda existe o desafio de construir a ligação entre a avaliação e a sala de aula para que estes exames não fiquem apenas com a função de traçar diagnósticos e possam de fato contribuir para uma mudança no sistema educacional.

Os indicadores da qualidade da educação e sucesso escolar no modelo tradicional consideram os índices de aprovação e reprovação. Taxas de evasão; posição em rankings (comparações locais, regionais, nacionais e internacionais); premiação dos “melhores”.

A qualidade socialmente referenciada (reivindicada historicamente), segundo Erasto de Mendonça (2007), ainda tem pouca elaboração teórica, caracteriza-se pela ampliação da ideia liberal de democratização como sinônimo de acesso e o indivíduo tem responsabilidade, mas não é só dele, é uma responsabilidade coletiva. Assegura a inclusão com permanência e sucesso escolar. Além da constatação dos índices de aprovação, da centralidade na formação do homem e da cidadania, não só na produtividade individual. (MENDONÇA, 2007).

A *gestão* que se quer democrática requer *avaliação* capaz de informar, de modo fundamentado e pertinente, a democratização tanto das deliberações e tomadas de decisão como da execução, avaliação e aprimoramento de tais decisões e práticas delas decorrentes. Requer que a *avaliação* opere como mediação em processos/práticas de gestão colegiada e participativa em todas as instâncias educacionais.

Identifico, na política PDE/Plano de Metas/PAR, tanto elementos da gestão democrática como elementos do novo gerencialismo. Essa contradição é perceptível no texto da política e nos programas que fazem parte do PAR. Alguns com o objetivo de fortalecer a gestão democrática e outros com ênfase em modelos gerencialistas.

No próximo capítulo apresento o Plano de Ações Articuladas de Gravataí, caracterizando os contextos de influência, produção de texto e de prática nas etapas de formulação e de implementação do PAR. Os vigos e fragilidades foram elencados a partir dos dados coletados no campo de pesquisa pelos atores diretamente e indiretamente envolvidos com este planejamento, nos documentos estudados e nas observações diretas que realizei nas reuniões do comitê do PAR, nos encontros de formação da secretaria de educação e na escola onde atuo.

5 O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DE GRAVATAÍ

O município de Gravataí fez sua adesão à política pública Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no início do ano de 2008. Logo após a adesão o PAR foi elaborado sem a assessoria técnica do MEC, pois Gravataí não constava na listagem de municípios prioritários e nem na listagem dos municípios abaixo da média nacional. Mesmo assim, realizou, em seguida, o diagnóstico da situação educacional, respondendo as questões pontuais e pontuando os indicadores previstos em cada dimensão do PAR no sistema SIMEC.

Após este processo, o sistema gerou ações e subações, que estão em fase de implementação. O PAR elaborado apresenta um cronograma que indica a execução das ações e subações entre os anos de 2008 a 2011.

Neste capítulo, apresento como foi o período de formulação do PAR, quem participou do processo, se o diagnóstico realizado atendeu à realidade educacional e como ocorre a implementação do planejamento a partir da atuação de gestores, técnicos e dirigentes envolvidos com a educação pública da rede municipal de ensino.

Além de verificar os processos de gestão na execução do plano, analisei documentos e acompanhei, *in loco*, como os programas previstos no PAR municipal estão funcionando em uma das escolas desta rede de ensino. Observei, também, de que forma os segmentos dessa comunidade escolar compreendem essa política. Isso foi possível pelo fato de eu exercer a função de coordenadora pedagógica nesta escola.

Na sequência do capítulo apresento como ocorre a etapa de implementação do PAR municipal, caracterizando cada contexto do ciclo de políticas – os contextos de influência, produção de texto e de prática do Plano de Ações Articuladas de Gravataí –, assim como discuto vigores e fragilidades na execução desse plano que intenciona a melhoria da qualidade da educação nesta rede municipal de ensino.

5.1 O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA DO PAR DE GRAVATAÍ

Na descrição do contexto de influência do período da política analisada, apresento, informações e dados sobre as relações políticas e socioeconômicas estabelecidas nas etapas de elaboração e implementação do PAR de Gravataí. Estes dados foram coletados nas entrevistas e relatos realizados e nos registros e documentos deste período na etapa da pesquisa de campo.

Contexto político nas etapas de elaboração e de implementação do PAR...

A Prefeitura Municipal de Gravataí é administrada, nas últimas quatro gestões (entre 1997 a 2012), pelo Partido dos Trabalhadores e coligações, totalizando um período de 14 anos de uma administração voltada para a participação popular. O Orçamento Participativo, realizado desde a primeira gestão em diferentes regiões da cidade, é uma das estratégias utilizadas para estimular a participação. No decorrer dessas gestões, o projeto de governo implementado busca estimular a participação popular e a implementação de políticas públicas que contemplem a diversidade e a inclusão social.

No exercício dos mandatos houve, também, conflitos, divergências internas e a efetivação de ações que não condiziam com a concepção do governo democrático e popular iniciado em 1997. Essa mudança de rumo e as rupturas com o projeto de esquerda na condução das políticas municipais se consolidou na terceira gestão da administração popular, entre os anos de 2005 a 2008.

A conjuntura política que provocou essa ruptura iniciou entre os anos de 2003 e 2004 nas disputas internas do Partido dos Trabalhadores para definição do futuro candidato a prefeito. O então vice-prefeito da época foi indicado a prefeito pela força majoritária, que se tornou hegemônica internamente no partido, enfraquecendo os demais grupos. Nesse período, as políticas públicas voltadas para o campo popular e democrático começaram a ser desconsideradas e todas as ações governamentais concentraram-se no projeto eleitoral, para eleger este candidato do campo hegemônico, sem compromisso com as lutas do movimento popular e sindical.

Nas eleições municipais, ocorridas no ano de 2004, o então candidato deste campo majoritário se elege e são as pessoas dessa força política que assumem as principais secretarias municipais, conduzindo as políticas de governo na gestão 2005/2008. Este governo inicia implementando ações que desconfiguram o projeto democrático e popular das últimas gestões, aproximando-se das políticas com identidade liberal, enfatizadas pelo vice-prefeito desta gestão, um conhecido e influente empresário da cidade, do Partido Liberal.

A partir do ano de 2005, Gravataí passa a ser administrada para grupos isolados, grupos privados (empresariado, grupo do futebol, grupo da igreja), desenvolvendo um governo voltado aos interesses particulares desses grupos e dos governantes. As ações governamentais deixaram de ter um viés social e isso provocou, por exemplo, um enfraquecimento nas práticas do Orçamento Participativo. As áreas da educação e da saúde, nesse período, deixaram de ser prioridade.

Nas escolas municipais essa política se refletiu pelo estabelecimento de um ‘jogo de faz de contas’, a escola que apoiava o governo municipal e a secretaria de educação era valorizada e recebia mais incentivos. Iniciou um período de ‘troca de favores’ e barganhas. Nessa época a conta salarial dos funcionários municipais foi vendida para um banco privado.

No ano de 2006, a secretária de educação é afastada e assume a pasta um gestor que não era da área da educação. Sua função no cargo era estritamente política, com a ideia inicial de retomar o projeto de cunho mais social. Porém, numa nova disputa eleitoral de espaços no partido, há um racha neste campo majoritário, com interesses ideológicos divergentes. O grupo, liderado pelo ex- prefeito das duas primeiras gestões do PT em Gravataí, identificado com as causas sociais, assume o partido e o outro grupo, liderado pelo então Prefeito Municipal, se apodera da máquina administrativa e fortalece as ações de governo voltadas para interesses próprios. O então secretário de educação se une a esse grupo e faz da secretaria de educação um local de fortalecimento de sua base eleitoral. Nesse período, várias secretarias de governo foram utilizadas para fins eleitoreiros, na intenção de construir candidaturas. Muitas pessoas foram contratadas para exercer funções nas diferentes instituições governamentais. Esses contratos emergenciais tinham o compromisso de apoiar este ou aquele futuro candidato para o próximo período eleitoral. E foi uma dessas pessoas, com contrato emergencial, que elaborou o PAR, conforme informado pelos atores locais nas entrevistas que realizei, descritas na sequência do texto.

No ano de 2008, ano da campanha eleitoral e período de formulação do PAR, o ex-prefeito por duas gestões se candidata a prefeito e realiza uma candidatura solitária, sem o apoio da administração municipal, mesmo sendo do mesmo partido. Nessa ocasião, corria nos bastidores um possível golpe conduzido pelo então prefeito para desconstituir a candidatura do ex-prefeito e lançar a sua própria candidatura à reeleição.

Devido à decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), de negar o registro de sua candidatura, o ex-prefeito, uma semana antes do pleito, decide renunciar e sua vice é indicada como candidata, se elegendo a seguir para atual gestão 2009/2012.

O Plano de Ações Articuladas de Gravataí foi construído, em 2008, exatamente neste período de maior conflito e de rupturas, além de ser um ano eleitoral com muitas disputas internas e divergências exacerbadas na condução das ações e das políticas. Nessa época, a Secretaria Municipal de Educação (SMED), segundo as informações das entrevistadas, era composta por técnicos contratados ou cargos de confiança. A maioria dos cargos, coordenação e chefias, eram ocupada por pessoas que não exerciam carreira na rede municipal de ensino e que desconheciam a trajetória histórica da educação municipal.

Segundo os depoimentos obtidos nas entrevistas com os atores diretamente envolvidos neste processo, este foi um período tenso e de extrema descaracterização de políticas em andamento, conforme relatado por uma das entrevistadas:

[...] O PAR foi elaborado no ano de 2008, por uma pessoa que era cargo de confiança e o assessor de gabinete (contrato emergencial, cargos políticos do Secretário de Educação na época, depois assumiu a pasta o chefe de gabinete do anterior, nenhum tinha formação específica na área da educação, depois a professora Rosemary. Durante o ano de 2008 tivemos três secretários e a realização de eleições municipais. Na época se tentou constituir uma comissão na SMED para responder questões do PAR, mas essa comissão não deu muito certo e uma técnica, contrato emergencial na época, foi a pessoa que elaborou. Na época, devido ao período eleitoral, o clima era muito tenso, a técnica que elaborou o PAR não sabia muito e nessa época perdemos o Pró-letramento, pois colocaram pessoas com contrato emergencial para serem tutores e o MEC não permitia isto, já tinha turma para cursar, mas o MEC não autorizou troca de tutor. Na época os contratos emergenciais eram indicação política (JAEGGER, 23 de setembro de 2010).

Destaco a seguir outra fala que descreve o contexto político da época, que não abriu espaço para participação das pessoas e das demais instituições ligadas à educação municipal na elaboração do PAR, bem como o clima estabelecido na Secretaria de Educação pela descaracterização do projeto de governo. A dirigente sindical refere, em sua fala, a inexistência de participação na elaboração do PAR e enfatiza a equivocada indicação de uma pessoa com contrato emergencial para ser a tutora do curso Pró-letramento.

[...] Foi elaborado em 2008 dentro da SMED por um grupo restrito e o sindicato não teve acesso a essa construção. Uma das pessoas referência para os primeiros contatos era a Úrsula e depois, devido aos conflitos políticos, houve trocas de secretário e de chefias e quem assumiu o PAR foi uma técnica que era contrato emergencial e pessoa de confiança pessoal do novo secretário de educação, então ela assumiu a coordenação do processo todo mesmo sendo um contrato emergencial. [...] Eu me lembro desse fato em si, que ela foi uma das pessoas que se auto indicou para ser tutora desse curso, porque isso garantiria talvez, futuramente, um emprego, um vínculo empregatício. Eu me lembro de a gente ter falado na época “como que um contrato emergencial vai reproduzir o curso para os demais professores da rede? [...]” Mas era muito confuso, tu não tinha dimensão do que era o PAR e ninguém fazia questão nenhuma de esclarecer isso e as informações eram todas, muito a conta gotas, te chamavam para referendar ou discutir uma coisa pontual, só, era só o que acontecia. Era tudo de domínio dessa técnica que era essa pessoa referência (GONÇALVES, 13, setembro de 2010).

Segundo os relatos, o PAR municipal foi elaborado por uma assessora técnica da SMED, cargo de confiança do dirigente municipal. Esta técnica não era do quadro de carreira da rede municipal de ensino, portanto, não conhecia a rede, as escolas e as demandas mais urgentes da educação municipal.

De acordo com as informações dos atores locais entrevistados, quando a Equipe Local foi chamada o Plano já estava pronto, conforme evidenciado na fala da presidente do Conselho de Educação, membro do comitê do PAR.

[...] Quando nós fomos chamados tudo já estava feito. Segundo a pessoa que na época estava responsável, ela era um CC, ela não era funcionária da prefeitura e um dos critérios é que a pessoa fosse concursada, e quando ela nos chamou é porque o conselho precisava decidir algumas coisas para enviar ao MEC. Parece que era para definir pessoas que seriam tutoras do Pró- letramento, ela tinha os nomes e uma delas era contrato, nós alertamos que deveria ser uma pessoa concursada ela disse que não tinha problema, mas mesmo assim ela manteve os nomes. Nesse período, devido a isso, nós perdemos o Pró-letramento. (SANTAHELENA, 03 de setembro de 2010).

Muitos desses membros, técnicos da SMED, além da técnica que elaborou o PAR, exerciam suas funções através de contrato emergencial, o que dificultou a realização de um diagnóstico de acordo com a realidade educacional do município, segundo colocou a dirigente municipal respondendo a uma das questões da entrevista.

[...] um PAR que foi feito totalmente desconectado da nossa realidade, foi elaborado por uma pessoa que não conhecia a realidade do município, não conhecia a rede municipal e respondeu conforme achava que deveria responder, tu imagina uma pessoa que não morava em Gravataí, não tinha um ano de SMED, vai pegar um PAR, tu tens que conhecer a realidade, tu tem que saber o que tu tá botando ali. Então nos estamos tentando retomar. Agora de fato, tem muitas questões e algumas ações e subações que estão ali que nós, com certeza, já poderíamos ter realizado e outras nem eram para estar ali. (JAEGGER, 23 de setembro de 2010).

Conforme evidenciado nos dados coletados e nas falas dos atores que participaram da etapa de formulação do PAR de Gravataí, o contexto político era tenso, havia disputas intensas entre grupos da SMED devido ao rompimento com alguns princípios educacionais da rede municipal de ensino. Além disso, neste período, houve troca de dirigente na SMED por três vezes, provocando mudanças constantes de chefia nos setores. Esses conflitos e disputas de interesse foram constantes durante todo o ano de 2008, período de elaboração do PAR, até a definição da eleição municipal.

O PAR é implementado na gestão da atual prefeita que assume vários desafios na condução da política municipal, entre eles, a busca de legitimidade, pois os votos que recebeu eram de outro candidato. Esta gestão assume uma cidade endividada, com muitas irregularidades nas contas públicas, como, por exemplo, na educação: os recursos do FUNDEB aplicados de forma inadequada; a merenda escolar estava em atraso, pois os fornecedores não foram pagos.

Todos esses desafios, no início de mandato, resultaram em um governo com uma identidade frágil. A opção clara do atual governo, até o momento (3º ano de mandato), é de ‘pagar as contas’ e equilibrar as finanças. Devido a esta decisão, evitam-se ‘gastos desnecessários’ e maiores investimentos nas diferentes áreas da administração municipal, entre elas a da educação. Desta forma, as demandas decorrentes da área social não são priorizadas, pois acarretari-

am mais gastos, o que, na conjuntura política e econômica do atual governo, não pode ser assumido.

5.2 CONTEXTO DE PRODUÇÃO DE TEXTO DO PAR DE GRAVATAÍ

O PAR municipal foi elaborado num ambiente de muitas disputas e conflitos, conforme destacado no item anterior, em que os atores divergiam nas ideias, conceitos e leituras da realidade, o que marcou as possibilidades de influência dos atores na produção do texto final do PAR de Gravataí.

A primeira etapa para elaboração do planejamento foi o diagnóstico da situação educacional da rede municipal de ensino. Sobre essa etapa as entrevistadas relataram o seguinte

[...] Foram duas pessoas que eram de confiança do secretário que organizaram questionário e distribuíram aos setores da SMED. Eram cargos de confiança do secretário da época. Neste momento do diagnóstico não tinha equipe local (BEHR, 25 de agosto de 2010).

[...] Até onde nós sabemos foi elaborado em 2008 dentro da SMED por um grupo restrito e o sindicato não teve acesso a essa construção. Uma das pessoas referência para os primeiros contatos era a Úrsula e depois devido aos conflitos políticos houve trocas de secretário e de chefias e quem assumiu o PAR foi a Eliane que era contrato emergencial e pessoa de confiança pessoal do novo secretário de educação, então ela assumiu a coordenação do processo todo mesmo sendo um contrato emergencial. Naquela época nós não tínhamos um comitê composto [...] Mas era muito confuso, tu não tinha dimensão do que era o PAR e ninguém fazia questão nenhuma de esclarecer isso e as informações eram todas, muito a conta gotas, te chamavam para referendar ou discutir uma coisa pontual, só, era só o que acontecia. Era tudo de domínio da Eliane que era essa pessoa referência (GONÇALVES, 13 de setembro de 2010).

[...] Na época o CMEG estava fora dessa discussão e foi criada uma comissão no conselho para organizar este estudo sobre o PAR e a presidente na época começou a ligar para SMED para cobrar a participação do CMEG neste processo. Isso está registrado nas atas do CMEG. Quando o CMEG foi chamado a participar da equipe local o PAR já estava elaborado. O que ficamos sabendo que quem elaborou foi uma técnica CC (Dona do PAR). Parecia que tinha o poder de decidir, inclusive os nomes dos responsáveis pelas ações e programas, já tinha o nome das pessoas, na época foi questionado: "como isso não foi discutido no coletivo?" "Como foram escolhidas estas pessoas?" E na época a desculpa dada é de que "o MEC nos informa tudo de um dia para o outro e como tinha que fazer tudo correndo a gente faz para não perder". A leitura que eu tenho não é bem assim, pois quando a gente tem a intencionalidade e trabalha na perspectiva de gestão democrática de construção coletiva tu sempre tens tempo, a gente sempre organiza e consegue flexibilizar. Parece assim que era uma desculpa para a não participação (LEIRIAS, 02 de setembro de 2010).

A partir desses relatos, encontramos que o texto produzido do PAR de Gravataí foi elaborado de forma centralizada, envolvendo poucas pessoas, que não tinham o conhecimento da realidade local. O processo não foi participativo, devido ao clima político que gerou muitas

desconfianças entre as pessoas. Isso resultou em um diagnóstico que não condizia plenamente com a situação educacional da rede municipal, conforme o relato dos atores pesquisados. Foi enfatizado que, no processo de elaboração inicial do PAR, o município perdeu ações importantes para qualificar o projeto pedagógico da rede e que algumas ações previstas no texto do PAR municipal não seriam prioridade neste momento. De outra parte, sendo o PAR um plano que prevê assistência da União, envolvendo, inclusive, assistência financeira, a elaboração centralizada e apressada pode ser um indicativo de que a equipe responsável na Smed privilegiou essa perspectiva – elaborar um plano para obter o máximo de benefícios de assistência do MEC –, deixando de lado os requisitos, propostos na elaboração do PAR, de participação social e de assunção de responsabilidades municipais que se articulam com as responsabilidades do MEC. Não que seja possível presumir que a Prefeitura não assumiria suas responsabilidades, mas sim no sentido de que é mais difícil que as responsabilidades sejam assumidas quando os atores não se sentem devidamente informados e implicados nas decisões.

Tive acesso a um relatório organizado pela técnica responsável pela elaboração do PAR na época. Sobre este período, a mesma declarou que as questões pontuais do PAR, na fase de diagnóstico, foram respondidas por ela e um grupo de técnicos da SMED.

A partir de 07/02/2008 assumi integralmente a coordenação do PAR/Gravataí, conforme descreverei abaixo, com alguns e-mails, relevantes, enviados e recebidos, durante o processo de elaboração do PAR/Gravataí.

19/08/08 (Manhã) Reunião de trabalho com a equipe técnica da SMED para a conclusão das respostas contidas nas planilhas, que foram encaminhadas aos setores/SMED no ano de 2007. Esta reunião foi conduzida por mim, tendo como participante do gabinete, a secretária substituta Úrsula Jaeger, que me auxiliou a definir os funcionários responsáveis por cada setor da casa, cuja função era formar um grupo de trabalho para responder as Questões Pontuais das Dimensões 1, 2 3 e 4, que concluiria o diagnóstico para que eu pudesse alimentar o sistema on line, e iniciar a fase técnica, a qual fui treinada em Brasília no ano anterior. Fizeram parte do GT/SMED as seguintes pessoas: Claudia/Escola Aberta; Helena/Projeto Família; Liziane/Nutrição; Jurema/Grupo Gestor; Márcia/Núcleo de Educação Especial; Sônia/Pedagógico; Ana/DAP; Marja/DPM; Vera/NAES; Lidiane/Educação Infantil; Marlete/EJA e Iara/Organização de Ensino. Neste dia trabalhamos as Questões Pontuais, coletivamente, ficando alguns setores responsáveis pela construção de algumas respostas, cujos dados necessários para o fechamento dessas questões, cabia a quem possuía o conhecimento técnico, respectivo de cada setor da SMED. (Relatório FONINI, dezembro 2008).

Conforme as orientações do MEC, na etapa de formulação do PAR os municípios deveriam constituir uma equipe local com representantes de setores da Secretaria, das escolas e segmentos das sociedades locais para elaborar o diagnóstico o mais aproximado possível da realidade da educação municipal. Porém, a decisão desta técnica não foi de constituir uma equipe. A opção foi distribuir as questões pontuais para serem respondidas por cada setor, de forma isolada. Não ocorreu um processo coletivo de discussão sobre os indicadores previstos

nas quatro dimensões do PAR e os mesmos foram pontuados por esta técnica.

As pontuações atribuídas em cada dimensão do plano resultaram na definição do texto que apresenta as ações e subações do PAR municipal. A figura⁶³ a seguir apresenta a pontuação de Gravataí no período de realização do diagnóstico:

Figura 5.1 – Pontuação do município de Gravataí nas dimensões do PAR

Relatório Público do Município <i>Gravataí</i> do Estado do <i>RS</i>					
Dimensão	Pontuação				
	4	3	2	1	n/a
1. Gestão Educacional	4	9	4	3	0
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	1	1	5	3	0
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	0	6	1	1	0
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	3	10	1	0
Total:	5	19	20	8	0
*n/a : Não se Aplica.					

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

A partir da pontuação atribuída nos 52 indicadores, distribuídos nas quatro dimensões do PAR, verifiquei que 08 indicadores receberam a pontuação *um*, classificados em situação crítica. Isso demonstra que tais indicadores não apresentam aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. A partir dessa pontuação o sistema gerou ações imediatas e estas contavam com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. Analisando, nos documentos do município, quais foram os indicadores nesta situação cheguei ao seguinte resultado, conforme figura a seguir:

⁶³ Esta figura e todos os demais instrumentos, planilhas e quadros referentes ao PAR de qualquer município estão disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC) é um sistema que pode ser acessado de qualquer computador que esteja conectado à rede mundial de computadores (internet).

Figura 5.2 – Indicadores do PAR de Gravataí que receberam pontuação 1

1. Gestão Educacional			
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino			
	Indicador	Pontuação	Critério
	9	1	Quando não existe Plano de Carreira dos profissionais de apoio e serviço escolar
3. Comunicação com a Sociedade			
	Indicador	Pontuação	Critério
	4	1	Quando não existe recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que possam ser utilizados pela comunidade escolar.
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino			
	Indicador	Pontuação	Critério
	6	1	Quando não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar			
	2	1	Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.
	1	1	Quando menos de 10% ou nenhum dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.			
	Indicador	Pontuação	Critério
	1	1	Quando menos de 10% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participaram ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação			
	4	1	Quando não existem programas especiais de estímulo à leitura.
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos			
1. Instalações físicas gerais			
	Indicador	Pontuação	Critério
	2	1	Quando não existem laboratórios.

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

Essa figura demonstra, segundo o olhar dos atores que formularam o diagnóstico, as demandas em situação mais crítica no município. São elas: a elaboração do plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar; a recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer; a não existência do Plano Municipal de Educação; a necessidade de políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental; a falta de habilitação adequada para os professores que atuam nas creches; a necessidade de cursos de formação específica para os professores na modalidade da educação especial; necessidade de programas especiais de estímulo à leitura e a inexistência de laboratórios.

Outros 20 indicadores receberam a pontuação 2 (Anexo 1), por apresentarem uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; sendo necessário ações

imediatas e estas poderiam contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Portanto, entre os 52 indicadores avaliados nesta etapa de diagnóstico, 28 indicadores receberam a pontuação 1 e 2, ou seja, mais de 50% dos indicadores avaliados estavam em situação que pode ser adjetivada de negativa.

Segundo os dados dessa fase de diagnóstico do PAR de Gravataí, as dimensões de infraestrutura e de formação de professores, entre as quatro dimensões, são as que foram identificadas com a situação mais crítica.

A partir da realização deste diagnóstico, o sistema SIMEC/MEC gerou 28 ações. O PAR final, ajustado no período de análise pelo MEC, ou durante o período de implementação do PAR, ficou com 30 ações, bem como com quase 200 subações, sendo esse o Plano de Ações Articuladas do município de Gravataí. As ações e subações presentes neste planejamento cumprem um cronograma e são realizadas somente pela Prefeitura Municipal (PM), outras pelo MEC através de assistência técnica ou financeira (AT ou AF); a cada subação é atribuída somente uma responsabilidade (PM, ou MEC/AT, ou MEC/AF), mas a realização da ação à qual as subações se interligam comumente prevê a parceria entre a União e o município, no sentido da complementaridade, um dos significados de *ações articuladas*.

Neste processo de diagnóstico e formulação do PAR municipal, foram produzidos os textos listados a seguir, utilizados também como fonte de pesquisa no presente estudo:

- Respostas questões pontuais do PAR de Gravataí. (Anexo 2)
- Síntese das Dimensões do PAR de Gravataí. (Anexo 3)
- Síntese do PAR de Gravataí. (Anexo 4)
- Termo de Cooperação entre MEC e município de Gravataí. (Anexo 5)

5.2.1 O Termo de Cooperação Técnica entre a União e o Município de Gravataí

Além do texto elaborado no PAR municipal, que prevê as ações e subações indicando o cronograma e os responsáveis pelo acompanhamento da execução do mesmo, outro texto foi produzido neste processo. Refiro-me ao Termo de Cooperação Técnica (TC) firmado entre a União e o município com o objetivo a conjugar esforços entre as partes para a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento educacional do município, visando a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

No referido documento o MEC designa como unidades executoras o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a Secretaria de Educação Especial (SEESP), a

Secretaria de Educação a Distância (SEED), a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – (SETEC) e a Secretaria de Educação Básica (SEB).

O TC de Gravataí foi assinado em 21 de agosto de 2009 e segundo as cláusulas previstas no documento terá vigor pelo prazo de 04 (quatro) anos, a partir da data de sua assinatura, com a possibilidade de prorrogação por igual ou inferior período, podendo ser rescindido por iniciativa de qualquer das partes, mediante aviso prévio de no mínimo 30 (trinta) dias.

A implementação do **Termo de Cooperação Técnica** deve se dar por intermédio da execução de ações e atividades descritas no Anexo I do TC e de acordo com os quantitativos, estratégias de implementação e cronogramas constantes do Plano de Ações Articuladas, parte integrante deste processo. Constam ainda no documento as competências das partes envolvidas. São elas:

- a. Desenvolver, elaborar e prover apoio técnico aos programas e projetos a serem definidos para a implementação do Termo.
- b. Disponibilizar materiais e informações técnicas necessárias à implementação dos programas e projetos.
- c. Acompanhar, monitorar e avaliar os resultados alcançados nas ações e atividades programadas, visando a otimização e/ou adequação quando necessários.
- d. Conduzir todas as atividades com eficiência e dentro de práticas administrativas e técnicas adequadas.

No quadro, a seguir, apresento as ações previstas no Anexo I do TC de Gravataí, indicando, a partir do monitoramento realizado pela SMED no sistema SIMEC/MEC, a situação atual de cada ação, conforme as siglas utilizadas nesse sistema: *NI – Não Iniciada, EA – Em Andamento, C – concluída e S – Suspensa.*

Quadro 5.2 – Ações previstas no Termo de Cooperação Técnica de Gravataí

Dimensões e Ações do PAR	Situação Atual
Dimensão 1 - Gestão educacional	
1. Disponibilizar 1 kit(s) de material informativo, para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD Programa Mais Educação (kit informativo).	C
2. Atender 30 unidade(s) escolar(es) pelo Programa SECAD - Com-vida (Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola).	EA
3. Capacitar 2 servidor(es) da SME na metodologia de planejamento da escola pelo Programa PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola.	C
4. Capacitar 4 servidor(es) da SME, para formação dos demais servidores da SME, pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais	NI

Correspondentes.	
Dimensão 2 - Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	
1. Habilitar 16 professor(es) cursista(s) que atuam na educação infantil (creches) em nível médio, modalidade Normal, pelo Proinfantil .	S
2. Habilitar 28 professor(es) que atuam na educação infantil (creches) em nível superior, Pedagogia, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Pedagogia.	EA
3. Habilitar 6 professor(es) que atuam na educação infantil (pré-escola) em nível médio, modalidade Normal, pelo Proinfantil	EA
4. Habilitar 12 professor(es) cursista(s) que atuam na educação infantil (pré-escola) em nível superior, Pedagogia, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Pedagogia.	EA
5. Habilitar 6 professor(es) que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em nível médio, modalidade Normal, pelo Proformação.	EA
6. Habilitar 348 professor(es) que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em nível superior, Pedagogia, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Pedagogia.	NI
7. Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores, específico da Educação no Campo, pela SECAD - CAMPO - Tecnologias da Educação do Campo.	NI
8. Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores em temas da diversidade, pela SECAD - Direitos Humanos.	NI
9. Capacitar 43 professor(es) que atuam na Educação Infantil em temas da diversidade pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação para a Diversidade e Cidadania.	NI
10. Capacitar 23 professor(es) em curso de formação continuada, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	NI
11. Capacitar 13 professor(es) em curso de especialização, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização para Professores da Educação Infantil.	NI
12. Capacitar 132 professor(es) em História e Cultura Afro-brasileira e Africana, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais.	EA
13. Disponibilizar 132 kits(s) de material para suporte ao processo didático de implantação da Lei 10.639/03, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais.	C
14. Capacitar 100 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada, pelo SECAD - Formação para Diversidade.	NI
15. Capacitar 150 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada para professores que atuam com crianças de 6 anos pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	NI
16. Capacitar 150 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em Alfabetização e Letramento e Educação Matemática, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	NI
17. Capacitar 100 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em opções metodológicas para o processo de alfabetização, pelo Praler - Programa de Apoio à Leitura e à Escrita .	NI
18. Capacitar 100 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em Matemática e Língua Portuguesa, pelo (S) Gestar I - Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar.	NI
19. Capacitar 100 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada nos demais componentes curriculares, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	NI
20. Capacitar 50 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de especialização para professores que atuam nos anos iniciais, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	NI
21. Capacitar 50 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de especialização em Alfabetização e Letramento, pela UAB.	NI
22. Capacitar 50 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de especialização em Educação Matemática e Cidadania, pela (S) UAB.	NI
23. Capacitar 50 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Di-	NI

versidade - Gênero e Diversidade na Escola.	
24. Capacitar 50 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação Integral e Integrada .	NI
25. Capacitar 50 professor(es) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação para os Direitos Humanos.	NI
26. Capacitar 35 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação Ambiental.	NI
27. Capacitar 35 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Gênero e Diversidade na Escola.	NI
28. Capacitar 35 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação Integral e Integrada .	NI
29. Capacitar 35 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação para a Diversidade e Cidadania.	NI
30. Capacitar 27 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em Matemática e Língua Portuguesa, pelo (S) Gestar II - Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar.	NI
31. Capacitar 27 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de Alfabetização e Linguagem, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	NI
32. Capacitar 27 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de Educação Matemática e Científica, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	NI
33. Capacitar 27 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de ensino de Ciências Humanas e Sociais, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	NI
34. Capacitar 27 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de Artes e Educação Física, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.	NI
35. Capacitar 27 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Alfabetização e Linguagem, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil.	NI
36. Capacitar 27 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Educação Matemática e Científica, pela (S) UAB - Universidade Aberta do Brasil.	NI
37. Capacitar 27 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Ciências Humanas e Sociais, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil.	NI
38. Capacitar 21 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Artes e Educação Física, pela (S) UAB - Universidade Aberta do Brasil.	NI
39. Capacitar 21 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização em temas da diversidade, pela SECAD.	NI
40. Capacitar 12 professor(es) cursista(s) que trabalham na educação especial, pela SEESP - Programa de Formação Continuada.	C
41. Capacitar 45 professor(es) cursista(s) que trabalham nas escolas do campo, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação do Campo.	C
Dimensão 3 - Práticas Pedagógicas e Avaliação	
1. Atender 673 aluno(s) do ensino fundamental, em programa específico de correção de fluxo escolar, por meio de tecnologia pré-qualificada no Guia de Tecnologias Educa-	C

cionais - Programa de Correção de Fluxo Escolar.	
Dimensão 4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	
1. Capacitar 2 servidor(es) da SME para utilização da metodologia do LSE	C
2. Disponibilizar recursos para 59 unidade(s) escolar(es) para adequação da(s) sala(s) que receberão o(s) laboratório(s) de informática, pelo Proinfo	EA
3. Implantar em 20 unidade(s) escolar(es) sala(s) de recursos multifuncionais, pela SE-ESP	C
4. Disponibilizar 1 kit(s) de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo	EA
5. Implantar em 50 unidade(s) escolar(es) programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo Proinfo	EA
6. Implantar em 59 unidade(s) escolar(es) laboratório(s) de Informática, pelo Proinfo	EA
7. Realizar juntamente com a SME a adequação de 20 unidade(s) escolar(es) tornando acessíveis às pessoas com deficiência pelo SEESP - Acessibilidade.	EA

Fonte: Dados coletados no Setor Institucional da SMED.

Nota: elaborado pela autora.

Conforme os dados apresentados neste quadro, das 53 ações de AT do MEC previstas, a serem realizadas num período de quatro anos (2009 a 2013), 33 estão em *situação não iniciada*, 11 estão *em andamento*, 8 estão *concluídas* e 1 está *suspensa*. Cabe salientar que as ações não iniciadas representam mais de 50% das ações elencadas e estão situadas em sua maioria na dimensão dois, onde está previsto o maior número de ações. Destaco, ainda, que há somente uma ação prevista de AT do MEC na dimensão três, pois na etapa de diagnóstico da elaboração do PAR o município classificou situação satisfatória na maioria dos indicadores nessa dimensão. Além das subações que constam no Quadro acima, a Prefeitura firmou convênio com o MEC para construção de uma escola de ensino fundamental – projeto padrão FNDE, convênio este previsto no PAR de Gravataí. O convênio foi publicado em 23/12/2010, no valor de 2.791.008,06, tendo sido liberado o valor de 1.395.504,03, em março de 2011⁶⁴. Está previsto no PAR um convênio para construção de escola de educação infantil (Pró-infância), mas não consta nos registros públicos de convênios do FNDE e no Portal da Transparência, a liberação de recursos para tal⁶⁵.

Cabe esclarecer que o repasse de recursos financeiros, no âmbito de ações previstas no PAR, é considerado como de assistência financeira do MEC quando há convênios com a Prefeitura. Mesmo assim, há ações do PAR que envolve repasse de recursos financeiros para uni-

⁶⁴ Conforme consta em https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes_result_pc (portal FNDE) e <http://www.portaldatransparencia.gov.br/convênios/DetalhaConvênio.asp?CodConvênio=664137&TipoConsulta=0> (Portal da Transparência do Governo Federal).

⁶⁵ Segundo informações do setor Institucional da SMED (junho 2011) o município já cumpriu todos os trâmites para efetuação do convênio do Pró Infância e aguarda a liberação da 1ª parcela, pelo FNDE, para iniciar a obra.

dades executoras de escolas, as quais, na Rede Municipal de Ensino (RME) de Gravataí, são os conselhos escolares. Há conselhos que tem recebido, através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), recursos para implementação dos programas Plano de Desenvolvimento da Escola, Escola Aberta, Mais Educação, Quadras Poliesportivas, Escola Acessível e/ou Escola Multisseriada. No PAR, estes programas aparecem com AT do MEC, mas de fato são de assistência financeira voluntária, sem implicar, contudo, a assinatura de convênio.

5.3 O CONTEXTO DA PRÁTICA

Nessa seção descrevo o contexto da prática na implementação do PAR, apresentando um pouco da história e das características do município de Gravataí, o funcionamento, a estrutura e as diretrizes da educação municipal e as ações e considerações dos atores diretamente envolvidos com essa política no município.

5.3.1 O Município de Gravataí



Gravataí é um município brasileiro do estado do Rio Grande do Sul. Pertence à Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre e à Microrregião de Porto Alegre. Em 1763, a fundação da Aldeia Nossa Senhora dos Anjos marcou o início da história de Gravataí. Ao longo de sua trajetória, observam-se fatos marcantes, que foram responsáveis por sua crescente evolução. O primeiro fato de destaque em sua história ocorreu no período que compreende o século XIX até a metade do século XX, no qual o desenvolvimento da cidade foi impulsionado pelo cultivo da mandioca, a qual era exportada para outros estados e países.

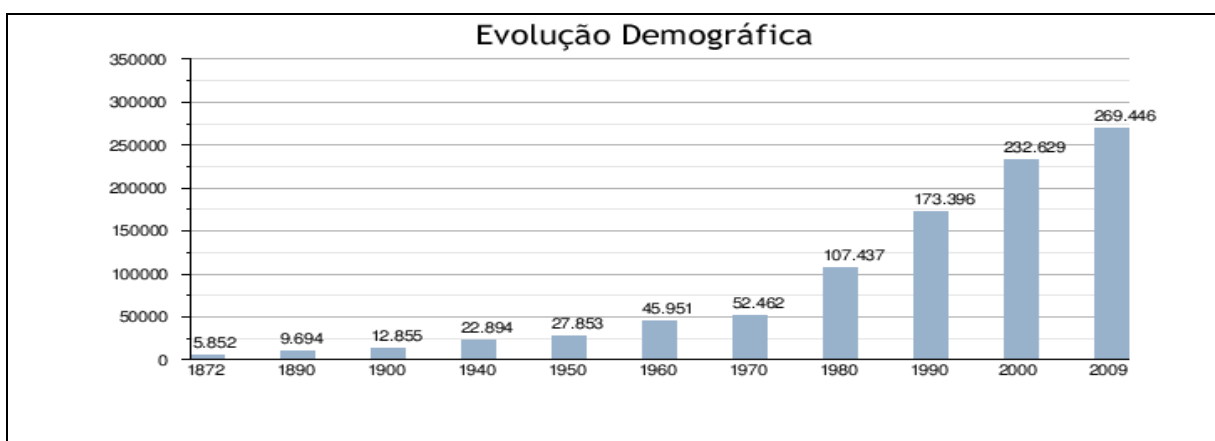
Na década de 1930, uma nova fase de desenvolvimento se inicia, através da implantação do sistema de energia elétrica na cidade, o alargamento e calçamento das primeiras ruas, a construção da faixa ligando Gravataí a Porto Alegre e o projeto urbanístico atual do centro da cidade. Foi nas décadas de 1960 e 1970, contudo, que a cidade teve um grande impulso em seu crescimento, com a instalação do Distrito Industrial e a construção do trecho duplicado da

BR 290, que liga Osório a Porto Alegre, e passa por Gravataí, conhecido como *Free Way*. A partir de então, Gravataí tornou-se um importante centro industrial.

O município possui o quarto maior PIB e a sexta maior população do estado. Apresenta uma área de 497,82 km² (IBGE/2000). Destes, 121,37 km² constituem a zona urbana e os 376,45 km² restantes constituem a zona rural. Possui um relevo coxilhado, apresentando maiores elevações e morros na região norte, dentre os quais o Itacolomi é o mais conhecido. A cidade é banhada pelo Rio Gravataí e parte do município pertence à Área de Proteção Ambiental do Banhado Grande. O nome da cidade tem origem numa espécie de bromélia conhecida como Gravatá. Em Tupi-guarani, Gravatáhy, que significa "Rio dos Gravatás".

Gravataí é uma grande cidade da região metropolitana de Porto Alegre e sua população é de 269.446 habitantes,⁶⁶ apresentando um enorme crescimento demográfico nos últimos vinte anos conforme gráfico apresentado a seguir:

Gráfico 5.1 – Evolução demográfica – Gravataí (anos escolhidos entre 1872 e 2009)



Fonte: <http://www.gravatai.rs.gov.br/>

Entre as décadas de 1980 e os anos 2000, a população da cidade de Gravataí duplicou⁶⁷ e, com isso, a prestação de serviços sociais básicos, as questões ambientais e as condições de infraestrutura são desafios cotidianos enfrentados pelos gestores públicos. Seu PIB, atualmente, representa o quarto do Estado, somando o valor de R\$ 5.352.575,00 (IBGE, 2008). Da mesma forma, a arrecadação dos tributos cresceu de 40 milhões em 1998 para mais de 400 milhões em 2010. Porém, os recursos não são suficientes para atender às demandas urgentes. Isso fez com que surgissem graves problemas estruturais na cidade.

⁶⁶ De acordo com o IBGE/2009.

⁶⁷ O aumento expressivo da população entre os anos de 1990 a 2000 deve-se a instalação da fábrica da General Motors (GM) na cidade, no ano de 1998.

Os serviços de saúde, segurança pública, educação, transporte, saneamento básico e habitação conseguem atender apenas em parte às necessidades da população sendo necessário o permanente aumento de investimentos nas vias urbanas, na preservação do meio ambiente e na infraestrutura da cidade.

5.3.2 A Educação na Rede Municipal de Ensino de Gravataí

Gravataí conta com uma das maiores redes de escolas municipais do interior do Rio Grande do Sul, além de ter uma ampla rede de escolas estaduais, vinculadas à 28ª Coordenadoria Regional de Educação, distribuídas da seguinte forma:

- Rede Municipal de Ensino⁶⁸
 - Creches: 11 (comunitárias conveniadas com a prefeitura)
 - Centros Municipais de Educação Infantil: 10
 - Escolas: 66 (52 na zona urbana e 13 na zona rural)
 - Alunos: em torno de 30.000
 - Professores e funcionários: 1.885

- Rede Estadual de Ensino⁶⁹
 - Escolas: 25
 - Alunos: 19.582
 - Professores: 674

A construção coletiva dos princípios da educação e da organização curricular faz parte da trajetória da Rede Municipal de Ensino desde os anos finais da década de 1990.

De acordo com histórico organizado pela Secretaria Municipal de Educação, no ano de 2009, para implementação do Fórum Permanente de Educação de Gravataí (FPEG), a administração pública completou sua primeira década à frente de profundas mudanças no que tangue às políticas públicas municipais. Década que trouxe para Gravataí o reconhecimento nacional e internacional em diversas áreas da administração. Os principais movimentos e atividades na área da educação, neste período, são elencados a seguir:

⁶⁸ Dados Censo escolar 2010 - Estatístico da SMED/ Gravataí/RS.

⁶⁹ Dados Censo Escolar 2010 - Estatística da educação SEC/RS.

- Em 1996, por iniciativa do Sindicato dos Trabalhadores em Educação (SPMG), foi realizado um Fórum Educacional intitulado “Do Caos a uma Nova Ordem”. Esse fórum encaminhou reivindicações como contribuição a oferecer ao governo que tomaria posse em janeiro de 1997. Foram estabelecidos quatro princípios da Rede Municipal, oriundos da Carta do Fórum: Autonomia, Gestão Democrática, Acesso à Educação e Escola Mínima⁷⁰ que se refere à necessidade de estruturar com um mínimo necessário as escolas municipais para promover mais qualidade na educação.
- O ano de 1998 foi intitulado o ano da reorientação curricular, abordando três eixos temáticos preparatórios: Educação Popular e Identidade Social; a Vida na Escola; Aprendizagem e Construção do Conhecimento. Finalizou com o 1º Congresso Municipal de Educação com diretrizes construídas em eixos: Gestão Democrática e Organização Popular; Organização do Ensino; Princípios de Convivência, Avaliação e Escola Mínima.
- Em 2003, foi realizado o 2º Congresso Municipal de Educação, organizado pela Secretaria Municipal de Educação (SMED), Conselho Municipal de Educação de Gravataí (CMEG) e sindicato dos professores (SPMG), que oportunizou a constituição de “um projeto de cidade”. Eixos temáticos: Gestão Democrática do Ensino; Construção do Conhecimento e Formação Continuada e Valorização Profissional.
- Em 2005, o município realizou o Encontro Internacional de Educação (EIE), iniciativa que visou ampliar o debate sobre a Educação Básica no Brasil, América Latina, África e países de língua portuguesa, na perspectiva de construção de subsídios para a produção de políticas públicas voltadas para a garantia da educação pública de qualidade como direito.
- Em 2007 realizou o 3º Congresso Municipal de Educação e a segunda edição do Encontro Internacional de Educação.
- Durante o ano de 2008, o município de Gravataí fez sua adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Anexo 6), instituído pelo Ministério da Educação por meio do Decreto Presidencial sob o nº 6.0894, de 24 de abril de 2007. Desde então a SMED está comprometida com a implementação das metas estabelecidas neste Compromisso
- Em 2009 estabeleceu o Fórum Permanente da Educação de Gravataí (FPEG), uma proposta de construção e participação coletiva sobre os rumos da educação na cidade,

⁷⁰ No ano de 1997, às escolas da rede municipal de Gravataí não apresentavam uma estrutura mínima de funcionamento. Faltava RH, classes, cadeiras e até giz. O salário dos professores frequentemente atrasava.

envolvendo os conselhos escolares e as equipes diretivas das escolas municipais. Entre os objetivos traçados para realização deste Fórum destacam-se os seguintes:

1. *O FPEG é uma política de gestão educacional em rede. Trata-se de um conhecimento elaborado a partir da necessidade de articulação, através dos conselhos escolares, de uma mesma rede em um ambiente que lhes permita compartilhar experiências, evidenciando necessidades e soluções para melhoria do processo de ensino e de aprendizagem nas escolas.*
 2. *O FPEG se constitui em um espaço democrático, que discute, propõe, acompanha e avalia políticas públicas no âmbito do sistema educacional e propicia aos conselhos escolares condições para atuação junto à gestão escolar visando à qualidade educacional desejada.*
 3. *As produções realizadas ao final das movimentações do FPEG 2009 desdobrar-se-ão em novas propostas de temáticas para o IV Congresso Municipal de Educação de Gravataí, no mapeamento de experiências exitosas da rede municipal que deverão ser apresentadas na próxima edição do Encontro Internacional de Educação e no documento final, que poderá ser um dos instrumentos para a construção do Plano Municipal de Educação de Gravataí.*
- Em 2010, realizou encontros do Fórum por região; ênfase na formação continuada para professores dos anos iniciais do ensino fundamental e para professores dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, por componentes curriculares, em parceria com a universidade; ano de implementação de salas de recursos multifuncionais e laboratórios do PROINFO em várias escolas da rede; ampliação do programa federal Mais Educação; recursos dos programas federais PDE escola e Escola Acessível foram liberados para várias escolas a partir dos dados do IDEB; (subações previstas no PAR); ano de conflitos entre os poderes executivo e legislativo, SMED e comunidade escolar da única escola de ensino médio do município (EMEM Santa Rita de Cássia) que se tornará uma escola técnica federal.

A SMED de Gravataí desenvolve a política educacional na perspectiva da educação inclusiva e através do núcleo de educação especial (NEE) realiza programas e ações que pautam os desafios da inclusão escolar. Este trabalho é resultado do esforço coletivo de educadores, gestores e assessores, que, mesmo sem as condições ideais, em termos de recursos materiais, humanos, de formação e de infraestrutura, estão desenvolvendo ações criativas, acolhedoras e mobilizadoras que possibilitem mais qualidade na inclusão dos alunos do público da Educação Especial nas classes regulares de ensino. Entre as ações realizadas, nesta modalidade de ensino, destacam-se os seguintes projetos:

- **Projeto Contigo Aprendi** - capacita professores, funcionários e equipe diretiva para desenvolver ações de prevenção e orientação sobre o tema abuso de drogas e dependência química.

- **Atendimento Educacional Especializado (AEE)** – acontece nas salas de recursos multifuncionais; identifica, elabora e organiza recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando as suas necessidades específicas.
- **Projeto Nado Adaptado** - oportuniza ao aluno com deficiência neuropsicomotora e/ou sensorial, aquisição de maior autonomia e posteriormente melhor qualidade de vida, através de atividades realizadas em ambiente aquático.
- **Monitoria** – disponibiliza monitores para auxiliar e/ ou desenvolver trabalhos escolares com grupos de alunos, planejados e supervisionados pela regente, bem como assumir temporariamente algumas tarefas com o coletivo para que a regente possa dedicar-se exclusivamente no desenvolvimento de um plano individualizado ou em pequeno grupo de alunos com necessidades educacionais especiais.

O município desenvolve, também, o programa Central de Matrículas em parceria com a Secretaria de Estado do RS, visando à democratização do acesso dos estudantes da rede pública de ensino.

Uma grande parcela de famílias da RME é beneficiária do Programa Bolsa Família⁷¹. Uma das condicionalidades para permanecer no programa é de garantir a frequência escolar dos estudantes. As escolas municipais devem acompanhar rigorosamente a frequência escolar de todos os seus alunos. Estes dados são informados em relatórios, encaminhados periodicamente, à SMED. Quando ocorre a infrequência escolar, no período de uma semana sem justificativa, as escolas municipais utilizam várias estratégias para o retorno do aluno, se o mesmo não retorna utilizam a Ficha de Comunicação de Aluno Frequente (FICAI), onde informa todos os mecanismos usados pela escola para o retorno dos alunos. Esta ficha é encaminhada ao Conselho Tutelar que tem um prazo de quinze dias para localizar o aluno, se o CT não localizar a ficha é encaminhada ao Ministério Público que tomará as medidas legais para resolver a situação de infrequência. O aluno, somente, é considerado evadido após passar por todas estas instâncias e nenhuma delas conseguir localizá-lo.

Para o ano letivo de 2011⁷², a SMED dará continuidade ao Fórum Permanente de Educação de Gravataí (FPEG), visando o fortalecimento da gestão democrática, promovendo encontros de formação dos conselhos escolares por escola. Nestes encontros as pautas envolvem reflexões sobre os desafios da gestão escolar democrática nas dimensões administrativa, financeira e pedagógica das escolas. Os encontros de formação continuada dos professores da rede darão prioridade aos relatos das práticas realizados pelas escolas municipais. Além destas

⁷¹ O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. [...] atende mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$ 242. Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011. <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

⁷² As informações sobre as ações previstas para o ano letivo de 2011 foram apresentadas no encontro das equipes diretivas ocorrido em 18/03/11, pela Coordenadora Pedagógica da SMED.

ações, a SMED está envolvida com a implementação de vários programas do MEC nas escolas municipais, a partir das ações previstas no PAR municipal.

Neste ano, também está previsto a construção do PAR 2011/2014 e, segundo orientações do MEC, passados três anos do PAR em 2010, na etapa atual os municípios estão sendo orientados a revisarem os seus diagnósticos. Essa etapa deve significar uma atualização dos dados da realidade local, com ênfase na importância do planejamento na construção da qualidade do ensino. Esse é um momento de reencontro do município com o seu Plano de Ações Articuladas. Constitui-se numa oportunidade privilegiada de reflexão em que, a partir da análise do monitoramento, com uma avaliação criteriosa do que foi executado, deverá haver a validação ou revisão da implementação das ações e subações cadastradas no PAR.

De outra parte, como o novo PAR prevê novos indicadores e ações, estes também serão objeto de atenção. Uma das referências para revisão do diagnóstico da situação educacional diz respeito aos indicadores educacionais de Gravataí⁷³. Apresento os resultados de um deles no quadro a seguir.

Quadro 5.3 – IDEB da Rede Municipal de Ensino de Gravataí

Fases de Ensino	IDEB Observado			Metas Projetadas								Dependência Administrativa
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	4.3	4.6	4.7	4.4	4.7	5.1	5.4	5.7	5.9	6.2	6.4	ESTADUAL
	4.1	4.4	4.5	4.2	4.5	5	5.2	5.5	5.8	6	6.3	MUNICIPAL
	4.2	4.5	4.5	4.3	4.6	5	5.3	5.5	5.8	6.1	6.3	PUBLICA
Anos Finais do Ensino Fundamental	3.1	3.3	3.7	3.2	3.3	3.6	4	4.4	4.6	4.9	5.2	ESTADUAL
	3.3	3.6	3.7	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3	MUNICIPAL
	3.2	3.5	3.7	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5	5.3	PUBLICA

Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

Conforme os dados apresentados neste Quadro, o IDEB da RME de Gravataí apresentou crescimento a cada nova edição, tanto nos anos iniciais como nos anos finais do Ensino Fundamental. Porém, ainda é cedo para relacionar tal crescimento ao PAR, pois a implementação das ações e subações iniciaram em 2009, ano da última edição do IDEB. Outro dado observado demonstra que a Rede Estadual apresentou um crescimento maior que a rede muni-

⁷³ Os indicadores educacionais são disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). O objetivo deste sistema de consulta é oferecer um novo instrumento para que a sociedade possa acompanhar melhor a evolução dos indicadores educacionais do País. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em: 14 de abril de 2011.

cipal nos anos iniciais. Neste sentido, considero importante destacar que a rede estadual conta com apenas 25 escolas e atende um número muito reduzido de turmas nos anos iniciais, pois sua prioridade de atendimento é o Ensino Médio. Já a rede municipal tem 66 escolas com inúmeras turmas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental; pode-se cogitar que essa configuração explica as diferenças nos resultados do IDEB.

Um dos procedimentos adotados pela mantenedora sobre este indicador foi apresentado em uma das respostas das questões pontuais do PAR municipal:

[...] A SMED através da consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB - 2005, planejou reuniões com todas as escolas da Rede Municipal no início do ano letivo de 2007, enfocando e trabalhando os índices apresentados e as projeções até o ano de 2021. Após a análise desses dados, as escolas elencaram metas a serem cumpridas para que as projeções apontadas pelo IDEB sejam atingidas. As escolas atingiram a média estipulada pelo IDEB, apenas uma ficou abaixo do índice estabelecido pela Prova Brasil. Há uma preocupação da Mantenedora em relação aos índices apresentados referentes às escolas municipais, originando na própria Rede Municipal a criação de um projeto IDEG - Índice de Desenvolvimento da Educação de Gravataí, em parceria com uma Faculdade. O IDEG visa monitorar o Sistema Municipal em termos de diagnósticos e nortear as ações das políticas educacionais com vista à melhoria do Sistema Educacional, com olhar sobre a totalidade e especificidade de cada escola. (questões pontuais PAR/SIMEC/MEC/fevereiro de 2008)

Esse registro indica uma providência encaminhada antes da elaboração do PAR, na primeira publicação do IDEB, que foi feita em 2007, com dados de 2005. Na época, a mantenedora criou um projeto indicando a utilização de um indicador municipal, o *Índice de Desenvolvimento da Educação de Gravataí* (IDEG), mas na prática este indicador nunca foi implementado.

Com a intenção de apresentar uma amostra sobre os resultados do IDEB nas escolas municipais até a última edição em 2009, escolhi dez escolas, entre as 66 municipais (mais de 10% da rede municipal). Entre estas escolas, há seis que estão executando de seis a sete programas federais previstos no PAR e outras quatro que receberam menos recursos e apresentam até quatro programas federais. Selecionei escolas municipais de grande porte, com Ensino Fundamental completo, que realizaram a Prova Brasil nas últimas edições e que, portanto, apresentam IDEB nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. Apresento, a seguir, um quadro com estes dados identificando as escolas pelos codinomes A, B, C, D, E, F, G, H, I e J.

Quadro 5.4 – IDEB de Seis Escolas Municipais – Gravataí

ESCOLAS MUNICIPAIS	Nº DE PROGRAMAS	INVESTIMENTO APROXIMADO	IDEB OBSERVADO:			
			2005	2007	2009	
A	6	109.000,00	Anos Iniciais	4.0	4.7	4.8
			Anos Finais	2.2	4.5	3.8
B	7	98.000,00	Anos Iniciais	3.9	4.1	4.6
			Anos Finais	3.6	4.2	4.5
C	6	95.000,00	Anos Iniciais	3.9	4.3	4.6
			Anos Finais	2.8	2.9	3.2
D	6	92.000,00	Anos Iniciais	4.1	4.9	4.3
			Anos Finais	3.4	3.4	3.6
E	6	90.000,00	Anos Iniciais	4.1	4.0	4.4
			Anos Finais	2.8	3.2	3.5
F	6	88.000,00	Anos Iniciais	4.4	4.5	4.8
			Anos Finais	3.6	3.1	4.0
G	4	54.000,00	Anos Iniciais	3.2	4.0	3.7
			Anos Finais	2.8	3.2	3.2
H	3	29.000,00	Anos Iniciais	4.5	4.8	4.8
			Anos Finais	3.4	4.0	4.4
I	4	24.000,00	Anos Iniciais	4.8	4.3	4.2
			Anos Finais	3.6	4.2	4.0
J	4	22.000,00	Anos Iniciais	4.3	4.8	4.7
			Anos Finais	3.4	3.9	3.8

Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/> e planilha programas federais Setor Institucional SMED (outubro/2010)

Nota: elaborado pela autora.

Conforme evidenciado no IDEB municipal, somente as escolas B, E, F e H apresentaram aumento a cada nova publicação do índice. As demais escolas apresentaram reduções: escola A nos anos finais de 2007 para 2009; escola I nos anos iniciais em 2007 e 2009 e nos anos finais em 2009; escola J, anos iniciais e finais idem; escola D anos iniciais de 2007 para 2009; escola D mesmo índice nos anos finais em 2005 e 2007; escola G, mesmo índice anos finais em 2007 e 2009; H mesmo índice anos iniciais 2007 e 2009. Este Quadro, também, evidencia que os recursos financeiros não provocaram uma interferência positiva nos resultados. A escola A que recebeu maior investimento, apresentou, inclusive, uma queda no seu IDEB passando de 4.5, em 2007, para 3.8 em 2009. A escola J, com menor investimento, apresentou crescimento em 2007 nos anos iniciais, embora tenha registrado a queda de um décimo nos anos finais, passando de 3.9, em 2007, para 3.8 em 2009.

Teoricamente, as escolas com mais recursos podem providenciar melhores condições e estratégias diferenciadas que poderão qualificar as ações pedagógicas. Mas, para que isso ocorra, dependerá muito da atuação da gestão escolar e da forma como estes recursos serão aplicados. Há que considerar que a maioria dos programas implementados nas escolas iniciou

em 2009 e que seus efeitos dificilmente apareceriam no próprio ano de 2009. De todo modo, entendo que esse olhar, escola a escola, confrontando recursos recebidos, programas em execução e IDEB pode ser um caminho produtivo em termos de avaliação de resultados da implementação do PAR. Além disso, é também um caminho por meio do qual poderiam ser feitas avaliações da implementação do PAR e seus impactos nas condições de qualidade da educação em cada escola considerando, além do IDEB, outros indicadores, inclusive qualitativos; tal metodologia poderia por em xeque o próprio IDEB: o que este índice expressa? E o que não consegue expressar?

Portanto, é necessário um tempo maior para verificar, com estes indicadores, se houve melhorias significativas na qualidade da educação com a implementação das ações e subações do PAR. As mudanças em educação são processuais e dependem da conjugação de vários fatores, entre eles, uma gestão escolar democrática com foco nas questões pedagógicas, uma escola com professores capacitados e uma estrutura física adequada para o desenvolvimento de tempos e espaços de aprendizagem. Isso requer mais investimentos, mais recursos materiais e humanos. Todos esses fatores, quando colocados em prática pelo Poder Público, promovem melhores condições de trabalho para os professores e de aprendizagem para os alunos. O PAR intenciona realizar tudo isso, através da articulação de esforços entre os entes federados na providência de assistência técnica e financeira para as redes públicas de ensino. Cada ente deve se comprometer em executar o que lhe compete. Esse é um dos maiores desafios.

De acordo com os dados coletados nos documentos de pesquisa, estão sendo implementados nas escolas da rede municipal, desde o ano de 2008, os seguintes programas do MEC previstos no PAR, conforme especificado no quadro 5.5, na página seguinte.

Em relação aos dados deste quadro, esclareço que o único programa anterior ao PAR é o Programa Escola Aberta, iniciado em algumas escolas no ano de 2005. Para desenvolver o Programa Correção de Fluxo Escolar na Alfabetização, no ano letivo de 2010, o município escolheu o Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa e Ação (GEEMPA). Já o Programa Escola Ativa é desenvolvido somente em escolas rurais, com classe multisseriada.

Além destes programas, as escolas recebem, periodicamente, livros de literatura do Programa Nacional Biblioteca da Escola, para uso dos alunos e professores, kits diversos de livros e materiais sobre temáticas da educação (cultura afrodescendente, inclusão escolar, direitos humanos, reorientação curricular, conselhos escolares, formação de leitores, entre outros).

Quadro 5.5 – Programas Federais nas Escolas Municipais de Gravataí

PROGRAMAS FEDERAIS	Nº DE ESCOLAS ATENDIDAS
Programa Escola Aberta	30
Programa Banda Larga	39
Programa Mais Educação (educação integral)	21
Programa PDE-Escola	24
Programa Escola Ativa	08
Programa Sala de Recursos Multifuncional	28
Programa PROINFO	49
Programa Escola Acessível	14
Quadras Poliesportivas	04
Programa Correção de Fluxo Escolar na Alfabetização	33

Fonte: relatórios da SMED e planilha de dados coletados com as escolas municipais.

Nota: elaborado pela autora para identificar os programas federais e escolas contempladas.

Segundo estudo de Farenzena e Mendes (2009), em 2007, considerando apenas as matrículas estaduais e municipais na educação básica em Gravataí, a rede municipal atendia 57% dos alunos. Dada a receita municipal e o porte do atendimento municipal à educação básica, a Prefeitura sempre recebeu recursos a maior do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Ainda segundo esse estudo, em 2007, a contribuição de Gravataí ao FUNDEB foi estimada em mais ou menos 17 milhões, com um retorno de mais de 39 milhões, o que significa que Gravataí recebeu um aporte a maior em torno de 22 milhões. Sem o FUNDEB, o gasto potencial em educação no município ficaria em R\$ 1.202,00 por aluno, considerando um gasto de 25% da receita de impostos e o nº de alunos registrado pelo Censo Escolar. Com a redistribuição do FUNDEB, o gasto potencial aluno/ano ficou em R\$ 1.972,00. Esse gasto potencial aluno/ano é menor que Porto Alegre (R\$ 5.695,00), cuja proporção de matrículas na rede municipal é de apenas 23%; menor também que Canoas (R\$ 2.559), cuja proporção de atendimento à educação básica pela rede municipal foi de 48% em 2007. Ainda como termo de comparação, em 2007 a média de gasto potencial por aluno da Educação Básica do conjunto das prefeituras gaúchas ficou em R\$ 3.340,62 e o mesmo dado para a rede estadual ficou em R\$ 2.463,50.

Acrescento, contudo, que o gasto na função educação em Gravataí, em 2007, foi de R\$ 83.099.207,67⁷⁴, o que resulta num gasto por aluno de R\$ 2.938,00 (o gasto dividido por 28.287 alunos). Ou seja, para além do gasto potencial calculado com base no que o município deveria aplicar em educação (25% da receita de impostos), acrescido do retorno a maior do FUNDEB, a Prefeitura gasta em educação recursos adicionais, que permitem uma elevação no gasto efetivo por aluno/ano.

5.3.3 Os atores locais na implementação do PAR de Gravataí

A expressão *ator ou atores* é utilizada para identificar os sujeitos políticos que atuam e exercem suas funções no campo das políticas públicas. Os atores políticos podem ser individuais ou coletivos, públicos ou privados. Os atores públicos, entre eles, os gestores públicos, os juízes, os burocratas, os políticos (*membros do Executivo*), além das organizações e instituições de Governo e as internacionais, estão diretamente envolvidos na produção e execução das políticas públicas. São os que têm, de fato, o poder de decidir políticas.

Identifiquei na etapa de coleta de dados, entre os atores públicos presentes na implementação do PAR de Gravataí, a atuação direta dos burocratas na execução da política em estudo. De acordo com Rodrigues (2010) os burocratas estão inseridos num sistema de carreira e também controlam recursos (de informação e autoridade). Ocupam determinadas posições por mérito (concurso público) ou porque dominam algum tipo de conhecimento especializado. Os gestores de políticas públicas, que podem ser do quadro burocrático ou exercerem funções por um mandato político, são os atores que têm papel preponderante no processo decisório das políticas de governo nos seus diversos níveis (federal, estadual e municipal), pois participam de todo o processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas. (RODRIGUES, 2010, p. 22)

Já os atores privados são aqueles que, quando pressionam o governo a tomar determinadas ações, têm poder para influenciar na formatação de políticas públicas. Estes atores são os trabalhadores, os consumidores, os empresários, as corporações internacionais, os servidores públicos, as centrais sindicais, a mídia, as entidades do terceiro setor, as ONGs, entre outros. (RODRIGUES, 2010, p. 22). Há também atores privados que executam serviços públi-

⁷⁴ Conforme dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2007).

cos, mediante contratos autorizados e delimitados por decisões de concessão, terceirização, parceria, colaboração, assessoria etc.

No contexto municipal de implementação do PAR distingo atores diretamente envolvidos com a política e atores indiretamente envolvidos na etapa de implementação. Foram considerados como atores diretamente envolvidos a Secretária Municipal de Educação, a Coordenadora Pedagógica da SMED, a técnica responsável pelos programas e projetos institucionais da SMED, membros do Comitê de Acompanhamento do PAR (Anexo 7), entre eles a Presidente do Conselho Municipal de Educação e a Presidente do Sindicato dos Professores Municipais, participantes atuantes nesta política. Já os atores indiretamente envolvidos, porém fundamentais para realização das ações planejadas, correspondem aos membros do CMEG (Conselho Municipal de Educação de Gravataí), membros de conselhos escolares e direções das escolas municipais.

A institucionalidade presente na implementação do PAR de Gravataí foi evidenciada nesta pesquisa através das entrevistas realizadas com alguns de seus membros. Fizeram parte desta etapa as seguintes instituições:

- Secretaria Municipal de Educação
- Conselho Municipal de Educação de Gravataí
- Sindicato dos Professores Municipais
- Escola Municipal Osório Ramos Corrêa
- Escola Municipal Alberto Pasqualini

Sobre a importância da institucionalidade, neste contexto de produção e de implementação de políticas, tomo como referência as considerações de Frey (2000), baseado nos estudos de Prittwitz (1994, p. 239, apud FREY, 2000):

Instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados. Logo é produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais. (FREY, 2000, p. 232)

Segundo as evidências apreendidas no campo de pesquisa, as instituições atuam em todos os ciclos de execução do PAR e, durante todo o tempo, disputam ideias, conceitos, formas de conduzir e de executar as ações previstas no texto da política. Ou seja, as instituições disputam o poder e exercem influência, inclusive modificando o rumo das políticas. Na análise dos dados das entrevistas coletadas e nas observações que realizei no campo de pesquisa identifiquei, em Gravataí, um tensionamento entre a SMED, o conselho municipal de educa-

ção e o sindicato de professores na condução das ações previstas no PAR. Considero esse tensionamento saudável para que de fato o planejamento seja colocado em prática e avaliado.

Na etapa da pesquisa de campo, a partir das entrevistas e questionários aplicados aos membros das instituições, fui construindo a trajetória realizada na implementação do PAR de Gravataí. Destaco, inicialmente, a fala da dirigente municipal sobre como está ocorrendo o processo de implementação do PAR no município. Segundo ela

[...] Nós temos algumas dificuldades em todas as ações e subações, algumas nós não conseguimos ainda colocar em prática como o Plano Municipal de Educação estava previsto iniciar no 2º semestre de 2008 e a sua conclusão e isso a secretaria não conseguiu cumprir e não fez mais em função do momento de 2008, foi um ano extremamente difícil e a gente brincava que no ano de 2009 foi um ano de juntar os caquinhos e retomar todo um trabalho que na nossa leitura nós havíamos perdido [...] (JAEGER, 29 de setembro de 2010).

Nesta fala, a dirigente municipal salienta que as maiores dificuldades na implementação do planejamento ocorreram devido ao clima político estabelecido na época das eleições municipais e que, com a nova gestão, o momento é de reorganizar o trabalho, retomando o projeto de educação da rede e reconstituindo a equipe da SMED.

No olhar da presidente do CMEG, membro do comitê local do PAR, as maiores dificuldades encontram-se na falta da contrapartida do município, principalmente a estrutura física e a disponibilização de recursos humanos para atuar nos programas que estão chegando às escolas.

[...] Continua muito complicado, as pessoas entendem de onde vem e agora estão entendendo a contrapartida do município (RH, espaço físico) e então não tem e o caos se estabeleceu em algumas escolas e ficou muito difícil. As pessoas não sabem de tudo, sabem do que compete a elas no dia a dia da escola. Não sabem que ainda não foi elaborado o PME. As escolas com PDE escola fizeram o instrumento sem saber o que era, não chamaram a comunidade. O plano não está sendo cumprido no prazo. As pessoas responsáveis pelas ações no PAR não estão mais na SMED e nem sabiam que tinham essa função. O CMEG tem que cobrar isso, pois temos que seguir o planejamento. (SANTAHELENA, 03 de setembro de 2010).

Essa atriz salienta a falta de conhecimento dos segmentos escolares sobre as ações e subações previstas no PAR, assim como, destaca sobre a contrapartida do município que não está acontecendo. De outra parte, confere ao Conselho Municipal um papel importante: o de controle e acompanhamento, no sentido de efetivar o planejamento, ou seja, não descarta sua relevância.

A fragilidade na contrapartida municipal foi um dos maiores desafios apresentados pelas direções das escolas municipais na planilha que encaminhei sobre o funcionamento dos programas federais. As diretoras destacaram que falta espaço físico e salas adequadas, os serviços de manutenção que envolve reformas e reparos são demorados e inclusive há falta de

recursos humanos para atuar nos programas. Essa falta de condições tem dificultado a implementação dos mesmos.

A seguir apresento alguns exemplos que indicam essa ausência de condições, trazidos pelas escolas e atores entrevistados, para a implementação adequada de alguns desses programas. Por exemplo, o PROINFO, encaminhado pelo MEC para 59 escolas municipais, necessita que a SMED e escolas providenciem estrutura para o seu funcionamento. Porém, várias destas escolas ainda mantêm os computadores encaixotados, pois não tem aonde colocar. Em outras escolas o PROINFO foi instalado, mas não foi disponibilizado pela mantenedora nenhum profissional, técnico ou monitor para atuar no espaço. A SMED disponibiliza o Núcleo de Tecnologia Municipal (NTM) que tem boa vontade, realiza cursos de capacitação de qualidade, porém apresenta uma equipe com três pessoas que não conseguem atender todas as demandas da rede nessa área. Isso resulta em laboratórios obsoletos, com vários equipamentos danificados, principalmente pelo uso inadequado, pois muitos professores não sabem utilizar os computadores, desconhecem o sistema Linux, não conseguem orientar os alunos e deixam, muitas vezes, de utilizar este espaço.

Outro exemplo refere-se ao Programa Correção de Fluxo Escolar que iniciou no município de forma inadequada. A SMED desviou, sem consultar as escolas, o professor do projeto de rede Laboratório de Aprendizagem (LA), para atuar nesse programa. Essa decisão da mantenedora provocou muitas contrariedades nas escolas da rede, prejudicando o bom funcionamento do programa e deixando o trabalho do LA interrompido nesse período.

No Programa Mais Educação as dificuldades ocorrem pela falta de espaço físico em muitas escolas, falta de cozinheiras e falta de guarda escolar que realiza a segurança e auxilia na circulação dos alunos que participam deste programa no turno inverso. Durante o ano letivo de 2010, por uma decisão da Secretaria Municipal de Segurança e do centro de governo, a função dos guardas municipais foi redimensionada. Os mesmos foram retirados das escolas para atuar nas comunidades, no entorno escolar. Essa situação não foi aceita pelas escolas e comunidades e esse conflito permanece ainda sem resolução.

Estes exemplos comprovam que o município apresenta falhas no provimento das condições que são de sua competência para executar, com qualidade, os programas encaminhados via PAR. Desta forma, o regime de colaboração, a articulação fica fragilizada, pois um dos entes federados, o município, está com dificuldades em cumprir a sua parte. Essa é uma das dificuldades na implementação do PAR que precisa ser corrigida pelo Poder Público Municipal.

Outro limite na implementação do PAR, destacado pelos atores, é a fragmentação que ocorre na instituição SMED pela atuação desarticulada de seus diferentes setores na condução

das ações educacionais. Nas falas de todos os atores, diretamente envolvidos com o PAR, apareceu essa fragmentação como um limite à execução da política. Na SMED, o PAR é acompanhado por uma técnica que atua de forma solitária. Essa técnica verifica o andamento dos programas, mantendo a dirigente municipal informada. O setor financeiro também acompanha a liberação dos recursos para as escolas municipais e o setor pedagógico se apropria somente de alguns programas pedagógicos, mas não tem a noção do todo. Nas falas que seguem aparece essa fragmentação

[...] Não sei responder estas questões sobre os resultados do PAR [...] este planejamento é recente, talvez o setor pedagógico já tenha uma avaliação eu não acompanho essas mudanças quem acompanha são os setores específicos, pois são avaliadas nas reuniões das coordenações e do pedagógico. [...] acho que o nosso planejamento indica isso, mas isto não é avaliado regularmente com os coordenadores da casa (BEHR, 25 de agosto de 2010).

[...] Nós do pedagógico não participamos de nenhuma reunião que tratasse de forma específica do PAR, talvez pelo comitê local o gabinete esteja chamando. Não sei se estão atingindo as metas [...]. A implementação de determinadas ações, tem algumas que é pelo pedagógico. Por exemplo, Correção de Fluxo Escolar, na hora que já está implementado na escola é o pedagógico que acompanha. O PROINFO, as salas de recursos, o Programa Escola Ativa (08 escolas no programa), o programa Mais Educação, o Escola Aberta. O pedagógico faz as reuniões com os professores, vai às reuniões do comitê metropolitano, a dupla de assessores das escolas, os NAES (Núcleo de Assessoria Escolar), acompanham como está o andamento dos programas na escola qual é a relação que tem com o projeto pedagógico da escola, como é que está a relação, se não é um programa à parte, pois não é uma escola a parte e esse é um grande desafio porque hoje eles são programas e o grande desafio é de que a escola perceba que é a escola que tem todos, e não uma atividade que está além e que caiu de paraquedas (LEIRIAS, 02 de outubro de 2010).

Fica evidente nestas falas a fragmentação no processo de implementação das ações do PAR. Os setores da SMED acompanham as ações de forma isolada e não tem conhecimento do andamento de todo o planejamento. Porém, essa fragmentação não ocorre somente nas ações que dizem respeito ao PAR. Essa é uma característica da institucionalidade da SMED na condução de qualquer ação planejada. Cada setor responde por suas demandas e dificilmente discutem ou articulam sobre as ações de forma coletiva. Isso ficou evidente nas falas dos entrevistados, nas observações e reuniões que participei. Constatei que cada setor responde pela parte que lhe compete. Essa falta de articulação interna, a falta de informações e de entendimento da política se reflete nas práticas da SMED e das escolas e isso interfere na melhoria da qualidade da educação municipal. Isso prejudica muito a realização do cronograma previsto no planejamento e constitui expressiva fragilidade na implementação do PAR de Gravataí.

Além dessas circunstâncias, outras serviram de referência para compreender, no olhar de diferentes atores, como ocorre a execução do plano. Considero importante destacar estes itens e algumas das falas dos agentes implementadores.

As escolas da rede municipal de ensino e o PAR...

Sobre a forma como as escolas estão compreendendo o PAR e como estão desenvolvendo os programas foram relatadas as seguintes impressões

[...] Algumas escolas não estão compreendendo que o PDE é um grande guarda chuva e que os programas e as ações estão dentro deste Plano de desenvolvimento. Então o que nós temos feito, nas formações, cada vez que se tem oportunidade informamos sobre o PDE, o PAR.[...] Eu vejo primeiro um desconhecimento das pessoas em relação ao PDE, mesmo estando aí há dois anos, desconhecimento de que está é uma proposta de melhoria da qualidade da educação, a gente questiona: "que qualidade? Qual qualidade?" E quer trabalhar com a ideia de qualidade social e também uma grande reclamação das escolas, em função dos espaços físicos (LEIRIAS, 02 de setembro de 2010).

[...] Com resistência, muito trabalho, muito dinheiro para prestar contas, querem um agente financeiro, muitos equipamentos. Poucas aceitam e se envolvem. Não podem acompanhar as questões pedagógicas e o papel da direção?(BEHR, 25 de agosto de 2010).

[...] no início somente o CMEG tomou conhecimento. As pessoas da escola não têm conhecimento e tem muitas reclamações do material que chegava, pois não sabiam do que se tratava. Nas reuniões do Fórum o CMEG e sindicato consideraram importante que as escolas tivessem conhecimento da política. [...] Agora melhorou um pouco, pois as pessoas estão com mais conhecimento. O material chega direto do MEC e então ligam para secretaria para saber, isso dificultou muito. Fizeram o LSE e não sabiam o que e porque estavam fazendo. Então o CMEG e o sindicato passaram a cobrar mais formação neste sentido para a rede. (SANTAHELENA, 03 de setembro de 2010).

[...] As escolas não tinham conseguido perceber que as ações fruto do PAR, os benefícios, os programas, são fruto de um programa maior que tem um objetivo que é melhorar o índice da aprendizagem dos alunos, e não conseguiram, eles sabem que está chegando um programa aqui, que elas têm que arrumar um espaço físico, que têm que ter pessoas para trabalhar aqui. Esse ano, no sindicato, nós fizemos uma formação para as diretoras das escolas sobre o PAR e nós chamamos a Taís e pedimos para a Taís fazer uma tabela com o nome de todas escolas e de todos os programas que as escolas receberam (GONÇALVES, 13 de setembro de 2010)

Estas falas demonstram que as escolas municipais têm pouco conhecimento sobre o PAR e a que aproximação das mesmas com este planejamento se dá através dos programas federais que estão sendo implantados nessas instituições de ensino. Entre os segmentos e setores das escolas municipais, somente os diretores e alguns representantes dos conselhos escolares foram capacitados pela SMED, em parceria com o CMEG e o sindicato de professores, sobre a política PDE/Plano de Metas/PAR.

Um dos motivos para esse desconhecimento deve-se a pouca participação e envolvimento das escolas na formulação e no acompanhamento do PAR, pois as mesmas não foram estimuladas a participar. Como esclarecido anteriormente, o PAR foi elaborado na SMED por uma técnica e com o conhecimento de alguns assessores da secretaria. Portanto, é difícil para as escolas terem conhecimento de um plano feito na SMED. As escolas não foram consultadas em nenhuma das etapas iniciais do PAR, o contato se deu na medida em que os programas chegaram.

As falas, também, evidenciam as queixas das escolas devido à falta de espaço físico, de recursos humanos para efetivação dos programas e que há um acúmulo de recursos para prestar contas. Os responsáveis pela gestão escolar sentem-se sobrecarregados com as tarefas administrativas, com pouco tempo para dedicarem-se as questões pedagógicas. Esses dados foram confirmados pelas escolas no preenchimento do quadro sobre o funcionamento dos programas federais, um dos instrumentos aplicados na pesquisa de campo (Apêndice 3).

A Atuação do Comitê de Acompanhamento do PAR...

O Comitê de Acompanhamento do PAR foi estabelecido em Gravataí, porém sua atuação não acontece. Os sujeitos da pesquisa apresentaram os seguintes argumentos:

[...] falta aqui na SMED essa prática, a gente também deixa um pouco a desejar na questão desse envolvimento do comitê, tem muita troca também, tem que ficar substituindo as pessoas, alguns são escolhidos pelo sindicato, CME. No ano passado conseguimos reunir, apresentamos aos diretores na formação para apresentar o PAR, o próprio sindicato chamou um encontro, mas efetivamente eu acho que tem que ter um fortalecimento nesse encontro com o comitê por parte da SMED, acho que a gente deixou a desejar. Há um acúmulo de conselhos, mas é importante, pois dá respaldo para a gestão, é muito mais tranquilo, pois a decisão não recai somente na gestora, tu és acompanhada e a responsabilidade é dividida (JAEGER, 29 de setembro de 2010).

[...] A atuação é complicada, só quem participa é a Taís. Do conselho escolar não vieram mais, agora participam o CMEG, a SMED e o sindicato e um diretor. Não estão atuando, pois não foram mais chamados para uma discussão. O CMEG faz um acompanhamento paralelo e sempre liga, questiona e vê como está o andamento dos programas (SANTAHELENA, 03 de setembro de 2010).

[...] não sei a periodicidade de trabalho. É um desafio a ser melhorado e pesquisado. É um problema da SMED tu ficares só com uma ou duas responsáveis, se na SMED nos tivéssemos um grupo, nós somos aqui seis coordenações e se participassem seria um tensionamento para o comitê atuar mais. Não sei por que as pessoas do comitê não se envolvem, acho que isso é da própria natureza da participação, as pessoas estão mais preocupadas com os seus fazeres, envolvidas no seu trabalho, uma proposta de coletivo não funciona, acho que é um desafio geral (LEIRIAS, 02 de setembro de 2010).

[...] O comitê não atua bem, neste ano (2010) não foram realizadas reuniões. Dificuldade de se identificar com as propostas. Houve trocas e não foram preenchidas algumas vagas. Na própria SMED há pouca participação. Houve uma época que o comitê atuou mesmo para dar conta de um programa o PDE escola, todo mundo pegou junto, foram três reuniões para colocar o PDE online. Difícil reunir, apropriar-se do sistema novo e complexo. [...] Em 2008 houve reuniões para oficializar com outras pessoas. Não foi oficializado. Em 2009 ocorreram dez reuniões e na última vieram três pessoas. Em 2010 não ocorreu nenhuma reunião. [...] A ideia é boa, tem que ter, mas é difícil reunir, pois sempre há muita demanda e questões mais urgentes e no fim quem acompanha é a SMED. Ainda tem muita coisa para melhorar até de fato a gente conseguir trabalhar junto. Não está incorporado nas ações e na dinâmica das instâncias (BEHR, 25 de agosto de 2010).

[...] Deveria ter um papel de protagonista junto com o órgão administrador que é a secretaria, mas não tem, deveria ter o papel de divulgar, acompanhar e até fazer a defesa na medida em que vai conhecendo a política, mas não tem. Não consegue cumprir. Eu acho que a gente acaba se desgastando, aqui em Gravataí se tu pegares os espaços de controle social, de fiscalização, de participação, geralmente são as mesmas pessoas, porque não muitos os que se dispõe; para tu teres uma ideia, por e-

xemplo, nós do sindicato, entidade que tem assento nos conselho de educação, do OP, da alimentação escolar, no comitê do PAR, no da saúde, não conseguimos acompanhar e todas essas políticas deveriam se cruzar, se tu tivesse concentrado no conselho da educação, que é o órgão normatizador e fiscalizador do sistema, todas essas demandas, conselho do FUNDEB, financiamento, alimentação, tu terias uma visão não fragmentada da educação. (GONÇALVES, 13 de setembro de 2010).

As falas evidenciaram que o comitê que deveria acompanhar a execução do PAR municipal não é atuante. Realizaram poucas reuniões, das quais a maioria dos membros não participa. O número expressivo de conselhos municipais, a cultura da não participação e o acúmulo de demandas na SMED são alguns dos motivos apresentados para que o Comitê seja pouco atuante.

Essa falta de acompanhamento efetivo da implementação do PAR traz prejuízos consideráveis para o bom funcionamento deste plano, pois as falhas passam despercebidas e a execução das ações e subações é mais lenta. Portanto, essa é mais uma das fragilidades evidenciadas que poderia ser corrigida.

A relação entre a União e o município no PAR...

Os atores também se manifestaram no que diz respeito às relações entre a União, a SMED e as escolas. Como pode ser visto nos recortes das entrevistas, a seguir, há uma avaliação positiva da comunicação com o MEC, bem como do atendimento de demandas por parte desse Ministério.

[...] Com o PAR eu vejo a União presente no município, não só trazendo demandas para o município, mas contribuindo, eu vejo a União se responsabilizando com a educação pública municipal. (GONÇALVES, 13 de setembro de 2010).

[...] A relação é muito mais próxima; antes, falar em MEC, tu nunca imaginavas que o Ministério da Educação estaria tão próximo das escolas, da mantenedora, eu que participei do GT em 2007 em 2008, era impressionante a receptividade do MEC; tem uma certa demora em alguns setores, mas eles atendem, eu lembro quando eu era diretora de escola, fazer um contato com o MEC isso não existia. Hoje os diretores podem ligar direto têm um retorno. Então eu acho que o PAR, o PDE na verdade, quando lançou o Compromisso Todos pela educação em 2007, é o que aproximou a União dos municípios. (JAEGER, 29 de setembro de 2010).

[...] Há uma relação mais próxima, com certeza. Penso que deve haver uma prestação de contas. Mas, aproximou, pois a contrapartida do município é bem mais atuante. (SANTAHELENA, 03 de setembro de 2010).

[...] O MEC era muito distante e hoje é tão fácil ligar para o MEC e resolver com tal pessoa de tal setor. Acho que está mais próximo. Parece que a política educacional ela está sendo pensada mais próxima da realidade. O PDE é um marco, é significativo, pode não ser o plano que a gente sonhou, tem muitas críticas, não tem como dizer que é igual e que vais ser igual. (LEIRIAS, 02 de setembro de 2010).

Um dos aspectos mais positivos, salientado nas entrevistas e observado na prática na escola onde atuo, concerne à aproximação do MEC com os municípios e as escolas públicas.

O Ministério hoje é visto como parceiro das mantenedoras e das escolas na articulação dos programas, na liberação dos recursos e como órgão que acompanha mais de perto todo o processo; e isso não foi diferente em Gravataí, conforme as falas reproduzidas acima.

Articulação entre as políticas municipais e a política federal...

O Plano de Ações Articuladas prevê que haja uma articulação entre a política macro do governo federal e as políticas educacionais desenvolvidas em cada rede de ensino. Acredito que este é um dos grandes desafios colocados no contexto de execução do PAR.

No caso de Gravataí, a política educacional da rede municipal de ensino ainda é muito fragilizada do ponto de vista de maiores garantias de continuidade. O município não apresenta um Plano Municipal de Educação e conduz as ações pedagógicas segundo as diretrizes dos congressos de educação. Porém, diretrizes não são leis, são intenções que muitas vezes não são colocadas em prática.

Essa indefinição em estabelecer uma política educacional local permite que a cada troca de gestor seja modificada a condução das políticas e das ações junto à rede municipal de ensino, ou então, como ocorre no momento atual, a política de educação do município é desenvolvida somente via Plano de Ações Articuladas.

Os argumentos a seguir ilustram as respostas à proposição de apreciar as ações articuladas ou desarticuladas entre a política federal e a política municipal

[...] Olha, pra mim elas se articulam. Por exemplo, a gente trabalha com a perspectiva da inclusão, compreendida amplamente; se pensar no Mais Educação e no Escola Aberta ela está se articulando, porque estes programas respondem a uma necessidade que nós temos aqui, por exemplo a questão da violência nas escolas e no seu entorno, a comunidade participando na escola. Essa visão na rede vem desde 1997, estimulando a realização de conselhos participativos e ampliação da participação na vida escolar e se tu tens programas que tu vais dialogar com diferentes segmentos e com outros parceiros como a igreja, nos tensionamos para que exista uma rede de solidariedade e apoio à educação por entendermos que a cidade, ela educa, numa perspectiva de uma cidade educadora que numa época nós trabalhamos muito forte nessa perspectiva.[...] vejo que tem estreita relação, vejo que o município deveria investir mais para que alguns destes programas se tornassem uma política pública municipal [...] Vejo que ela ainda é muito nacional e esse eu acho que é um desafio. O receio é que mude o governo e isso acabe, então como ficamos? É uma fragilidade. (LEIRIAS, 02 de setembro de 2010).

[...] Falta articulação entre as políticas, pois faltam informações, não estão caminhando na mesma proporção, não se sabe se por falta de recursos (gestão anterior de Gravataí deixou muitas dívidas) ou má gestão, a falta um plano político pedagógico para a rede está dificultando isso. As diretrizes do congresso municipal são um norte, mas falta a política educacional (estamos no 3º congresso) e já havíamos indicado isso antes do plano de metas. A própria lei do sistema (96/2005) indica a criação da política. Não temos uma política educacional na cidade (SANTAHELENA, 03 de setembro de 2010).

[...] nós unimos as duas políticas, as duas propostas, exatamente para fortalecer a gestão democrática. A ideia é constituir a lei da gestão democrática municipal, porque nós temos a lei dos conselhos

escolares, a lei da eleição para diretores, então a ideia é fazer uma única lei a lei da gestão democrática que vai envolver a eleição dos conselhos escolares, a eleição para diretores, o repasse municipal, a descentralização financeira e isso a gente vem discutindo e está no planejamento da SMED, na gestão 2009/2012 (JAEGER, 29 de setembro de 2010).

[...] Estamos tentando costurar as políticas federais com as municipais. O PAR é um dos carros chefe de nosso trabalho na rede, tem muito a ver com a questão da gestão democrática para esclarecer as pessoas sobre os recursos que estão chegando, de onde vem, sobre o IDEB, talvez não seja o melhor, mas é um parâmetro para garantir a transparência dos recursos. Antes era para os amigos do rei. O nosso trabalho nas políticas municipais para buscar a transparência e atingir todos os segmentos. Trazê-los e comprometê-los. (BEHR, 25 de agosto de 2010).

[...] No município de Gravataí, no meu ponto de vista, elas não se articulam. Eu vejo os programas previstos no PAR acontecendo nas escolas de forma isolada, estanque, e nem chegando perto das ações do município. Tu mesma que és supervisora da rede podes perceber que nas formações não há uma relação com o que está previsto no PAR. Na minha opinião não existe uma articulação entre os programas do PAR, entre um e outro, e nem com as ações municipais, política municipal, parece que são coisas distintas. Aliás, acho que essa é uma característica da política educacional do município. Ela está caminhando de forma fragmentada, tudo coisas soltas, meio que todo mundo batendo cabeça e tem coisas boas que poderiam ser mais articuladas para formar a rede que a gente sempre sonhou, a rede que dá sustentação para a educação pública municipal. (GONÇALVES, 13 de setembro de 2010).

Conforme salientado por uma das entrevistadas ‘o PAR é o carro chefe do nosso trabalho na rede’. Isso demonstra que, atualmente, o município se orienta pelo PAR. Isso deve ser problematizado, pois o Plano é uma das referências para a realização das ações em educação, é o apoio necessário da União. Mas, além disso, o município também necessita definir uma política educacional, inclusive revendo o diagnóstico do PAR, que não condiz com sua realidade e, deste modo, podemos perspectivar a articulação de políticas.

Leirias, Behr e Jaeger, ao tratarem da articulação do PAR com as políticas municipais, ressaltam suas afinidades em termos de fortalecimento da gestão democrática. Nas falas de Gonçalves e Santahelena, há uma avaliação de que falta uma política educacional municipal mais bem delineada. Na fala de Gonçalves, aparece a apreciação de não-articulação do PAR com a política municipal; ao mesmo tempo, ela refere que a política educacional do município se caracteriza por caminhar de forma fragmentada, ou seja, pode-se cogitar que as dificuldades de articulação do PAR com a política municipal são também um reflexo da própria desarticulação de ações municipais, no sentido de não-constituição de uma política municipal mais orgânica.

Em relação aos programas do PAR executados nas escolas, a articulação dos mesmos com os projetos pedagógicos ainda não ocorre. A comunidade escolar não tem conhecimento da política PDE/Plano de Metas/PAR e não relaciona os programas que funcionam na escola a essa política.

Esse aspecto importante foi destacado pela presidente do sindicato dos professores, membro do comitê de acompanhamento do PAR, no que diz respeito à gestão escolar.

[...] Eu acho que tem lugares em que os programas acontecem, depende muito de qual é a escola e do projeto de gestão que essa escola tem. Tem lugares que eles têm muito sucesso, tem outros lugares que o programa está ali só para contar como mais um programa, Tem lugares que não tem nem espaço físico adequado, em outros tem. Acho que é bem relativo, depende muito de onde ele está chegando. Como não se tem esse elo maior, que deveria partir da mantenedora, de passar para as escolas a importância desse programa, do programa de gestão que é o PAR, as escolas não conseguem fazer essa relação, então o programa chega como se fosse mais uma coisa para se fazer. Claro que nas escolas que têm um projeto mais forte as coisas acontecem com certeza [...] (GONÇALVES, 13 de setembro de 2010).

Essa fala sugere que os programas previstos no PAR são implementados de forma mais qualificada nas escolas que apresentam uma gestão mais fortalecida. Em Gravataí, as direções das escolas municipais são eleitas a cada três anos e organizam um plano de ação desenvolvido pela equipe diretiva que compõe essa gestão. Porém, o fato de vivenciarmos processos democráticos como a eleição não significa que a gestão da escola será democrática. Essa caminhada é diferenciada de escola para escola. Como argumentado em capítulo anterior desse estudo, ainda vivenciamos muitas práticas de gestão patrimonialistas, não participativas e inclusive, autoritárias.

Posicionamento dos atores sobre o IDEB municipal...

O município de Gravataí apresentou crescimento em seu IDEB, em cada uma das edições, e mesmo não sendo considerado um município prioritário ou abaixo da média nacional há, nas práticas escolares, muitos desafios a serem superados para alcançar a qualidade social da educação defendida neste estudo. Os resultados do IDEB não medem essa qualidade. O uso deste indicador representa um dos meios de medir a qualidade da educação, mas não deve ser o único. Sobre isso os atores apresentaram os seguintes posicionamentos:

[...] Acredito que reflete e que os projetos e programas exercem influência neste crescimento. A própria gestão democrática de algumas escolas influenciou, pois traz uma nova concepção de educação. Tem posições divergentes sobre o IDEB no CMEG. (SANTAHELENA, 03 de setembro de 2010).

[...] Acho que ele traz alguns elementos para serem pensados, por exemplo, os descritores da prova Brasil. Temos que refletir. Onde é que vai analisar se os alunos se tornaram mais participativos, se a escola deles é boa, se não tem uma pracinha e uma merenda com melhores condições isso é a formação humana e isso o IDEB não vê. Então o IDEB serve e tem uma intencionalidade, o ato de avaliar é político e pra mim ele é indutor de currículo, quando as escolas se derem conta dos conteúdos da Prova Brasil e trabalharem isso com os alunos ela irá melhorar os seus índices, me parece que a intencionalidade é de ser indutor de um único currículo. Então ele não evidencia a situação educacional da rede ele reflete para aquele tipo de avaliação, para as questões que são pontuadas ali. Não reflete outras que são deixadas de fora. (LEIRIAS, 02 de setembro de 2010).

[...] Acho que reflete sim, pois ele tem demonstrando aonde temos que atuar, quais são as escolas.

Este ano nós elencamos as vinte escolas com o índice de reprovação mais alto e estas são as que têm os piores índices no IDEB e aí vamos pensar: em 2005 foram divulgados os primeiros índices, não se tinha nem ainda uma política organizada, o de 2007 nós podemos perceber já a diferença, em 2009 já conseguimos avaliar, as escolas que já tiveram todos estes investimentos nestes recursos encaminhados pelo governo federal e com a política municipal já conseguiram avançar, é um número, é, mas nós precisávamos ter um indicador na educação a nível de município, de estado, de Brasil e hoje nós temos (JAEGGER, 29 de setembro de 2010).

[...] acredito que não eu acho que até isso dá para mascarar, as escolas aprenderam os caminhos, os atalhos para responder de forma positiva aos instrumentos de medição do IDEB e assim como melhorar os índices, mas sem melhorar a qualidade, ainda não percebi isso pode ser daqui a dois ou três anos tu consigas ver, mas não consegui ver isso ainda.[...] Acho que não atingiu a sala de aula ainda. Eu te digo que essa é a preocupação, por isso não podemos nos prender somente nos índices (GONÇALVES, 13 de setembro de 2010).

A utilização deste indicador como expressão da qualidade da educação brasileira, desde a sua primeira divulgação, 2007, gera muitas controvérsias entre educadores, pesquisadores e teóricos da educação. Essas controvérsias também ficaram evidentes nas respostas dos sujeitos de pesquisa. De fato, os aspectos qualitativos das práticas escolares não são considerados quando se utiliza esse indicador.

Um dos grandes problemas de não considerar os aspectos qualitativos, que envolvem as relações humanas e a compreensão mais aproximada dos processos pedagógicos desenvolvidos nas escolas, é o de colocar a culpa pelo fracasso somente no professor ou no gestor. Melhorar a qualidade da educação envolve mais tempo e mais espaços para o aluno aprender, mais tempo e mais espaços para o professor refletir. Para isso, são necessários mais recursos, mais investimentos.

Portanto, a utilização de um indicador como o IDEB é importante, porém este não pode ser o único parâmetro para medir a qualidade da educação. É preciso agregar formas qualitativas de avaliar as práticas escolares que ouçam os diferentes sujeitos da escola.

As falas dos atores diretamente e indiretamente envolvidos com a implementação do PAR de Gravataí, evidenciaram que os atores com posições centrais na Secretaria de Educação, no Conselho Municipal de Educação e no Sindicato dos Professores, estão mais apropriados da política PDE/Plano de Metas/PAR e, assim, nas reuniões e fóruns promovidos por estas instituições a política se aproxima de mais pessoas.

Já nas escolas, somente as direções e alguns membros dos conselhos escolares estão mais apropriados do PAR e essa aproximação ocorre através dos programas federais implementados. O PAR, suas ações e subações, ainda não são compreendidos pela maioria dos professores, pais, funcionários e alunos. Porém, mesmo sem ter o conhecimento da origem destes programas, nas escolas onde os programas acontecem, a comunidade escolar está satisfeita, pois há mais recursos para compra de materiais pedagógicos (PDE-escola), há mais livros, os

alunos têm acesso a oficinas de música, artes, informática, dança e esportes (Mais Educação), os alunos incluídos nas salas regulares estão com sala de recursos e mais um profissional atuado com eles (Sala de Recursos Multifuncionais), o laboratório de informática com novos equipamentos e acesso à internet possibilitando mais inclusão digital (PROINFO e Banda Larga).

5.4 VIGORES E FRAGILIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAR DE GRAVATAÍ

O Plano de Ações Articuladas de Gravataí está em processo de implementação e as escolas municipais estão diretamente implicadas nesse processo, através da recepção de programas e materiais previstos no Plano⁷⁵. As escolas de pequeno porte (Ensino Fundamental incompleto) dispõem de poucos programas e as escolas rurais receberam o programa Banda Larga e PROINFO rural; algumas escolas rurais participam do programa Escola Ativa. Apenas uma escola apresenta somente um programa (Banda Larga e aguarda o PROINFO). Sobre o funcionamento dos programas considero importante descrever como isso acontece em uma das escolas dessa rede, onde acompanho esse trâmite diretamente, pois exerço a função de supervisora escolar.

Nessa escola funcionam seis programas federais, encaminhados através do PAR: Mais Educação, Sala de Recursos, PROINFO, Correção de Fluxo escolar, PDE-escola, Escola Aberta; além desses programas, a diretora da escola está em processo de conclusão do curso de pós-graduação *Escola de Gestores* (um dos programas de formação previsto no PAR). É importante salientar que nessa escola existe uma preocupação em fortalecer as instâncias participativas, tais como o grêmio estudantil e o Conselho Escolar. Decisões consideradas as mais relevantes são tomadas em reuniões (mensais e extraordinárias) do conselho escolar; a equipe diretiva se reúne semanalmente e são realizadas reuniões de estudo periódicas com os professores. Uma das ações, dessa escola, no sentido de fortalecer as instâncias participativas, ocorre quando há uma demanda urgente que não é atendida pela mantenedora. O conselho escolar, direção e grêmio estudantil mobilizam a comunidade e solicitam agendas com a dirigente municipal, com o setor pedagógico da SMED e até com a Prefeita Municipal. A escola já se organizou e participou de várias reuniões dessas, visando o atendimento, pelo Poder Público,

⁷⁵ Verificar estes dados nos Anexos 6 e 7 que apresentam planilhas com dados do funcionamento dos programas federais nas escolas municipais de Gravataí.

das demandas mais urgentes da escola. Isso comprova a importância de fortalecermos a gestão democrática para alcançarmos melhorias na educação.

Além das decisões e ações que envolvem a gestão democrática para o bom funcionamento dos programas, existe o problema da falta de espaço e de estrutura física. A rede municipal de Gravataí apresenta 66 escolas, é uma rede grande e muitas escolas, já antigas, não apresentam a estrutura mínima para execução dos programas e das ações. Para realizar qualquer obra de construção é preciso seguir um trâmite que depende da avaliação de outras secretarias municipais e os recursos são liberados somente via OP – Orçamento Participativo – e para isso é preciso que a escola mobilize toda a sua comunidade para participar do OP e defender a demanda da escola (novamente se coloca a importância da gestão participativa). Além disso, a mantenedora apresenta dificuldades em realizar os serviços de manutenção das escolas. Para o funcionamento de alguns programas, às vezes, a SMED propõe às direções que comprem, com recursos do repasse financeiro, os materiais e oferece a mão de obra. Porém, esse serviço é realizado por uma empresa terceirizada, durante o horário de aula (os diretores reclamam muito disso) e, devido às inúmeras demandas das escolas, estes profissionais demoram muito para retornar.

Portanto, essas são algumas das fragilidades para o bom funcionamento dos programas e, neste sentido, é possível afirmar que o funcionamento é melhor nas escolas onde ocorre uma gestão mais participativa e que apresentam melhor estrutura física.

Os atores indiretamente envolvidos com o PAR, gestores escolares, uma vice-diretora e duas diretoras de escolas, que estão desenvolvendo os programas previstos no PAR, apresentam outros limites à implementação de ações do PAR, relatados a seguir.

[...] A burocracia, a falta de espaço físico adequado, pouca participação dos segmentos; professores não querem assumir os projetos e pais não querem que os filhos participem dos projetos, pois tem que ajudar em casa. (ROSA, vice-diretora de escola municipal, 16 de setembro de 2010).

[...] A falta de espaço físico, RH e resistência dos segmentos. [...] A questão financeira na escola é muito séria, são muitos documentos e planilhas e deixo a desejar no pedagógico. Não tem tempo para estudar e aprofundar devido ao acúmulo de prestações de contas, são seis contas diferentes no banco para administrar, recursos federais e o municipal (repassa municipal, mais educação, FNDE, PDE escola..) Tudo é rigoroso. Tenho que elaborar o plano de aplicações financeiras, fazer orçamentos, pagar pelos serviços e prestar contas dessas seis rubricas. Muitas vezes levo serviço para casa, pois na escola não é possível dar conta. Como estudar? Como priorizar as ações pedagógicas?(KAZANOWSKI diretora de escola municipal, 17 de setembro de 2010).

[...] Destacaria duas dificuldades maiores: os espaços físicos escassos e incipientes (especialmente no caso do Mais Educação) e a falta de recursos humanos qualificados, informações fragmentadas sobre o par de Gravataí, (SANTOS, diretora de escola municipal, 16 de setembro de 2010).

Novamente a pouca participação, a falta de espaço e de estrutura física foram destacados como limites à execução dos programas. Além disso, argumentaram que há falta de recursos humanos também. Outro desafio colocado diz respeito ao trâmite necessário para utilização de um recurso público. Envolve decidir onde aplicar, fazer orçamentos, elaborar o plano orçamentário, comprar, pagar pelos serviços e prestar contas de cada recurso que entra na escola. São programas diferentes, com rubricas direcionadas, e toda a responsabilidade da gestão financeira é da diretora e do presidente do conselho escolar. Também observei essa situação na escola onde atuo. Muitas vezes a diretora da escola fica absorvida pelos procedimentos relativos à gestão financeira e acaba faltando tempo para envolver-se no planejamento e nas ações pedagógicas, entre outras. A rede municipal de ensino de Gravataí não dispõe de um profissional nas escolas que atue no setor financeiro (agente financeiro) e muitos gestores não possuem esse tipo de formação. Essa reclamação é permanente nos encontros de diretores da rede.

Apresento a seguir um quadro, onde listo os vigos e as fragilidades do PAR de Gravataí, de acordo com os dados coletados, no campo de pesquisa. Essa etapa envolveu análise de documentos, observações e entrevistas com diferentes atores pesquisados e observações diretas que realizei na escola onde atuo.

Quadro 5.6 – Vigores e Fragilidades na implementação do PAR de Gravataí

Vigores	Fragilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Mais recursos tecnológicos e materiais de apoio. • Melhores condições para implementar a educação inclusiva. • Inclusão social. • Protagonismo juvenil. • Descoberta de novas habilidades por parte dos alunos (dançar, cantar, tocar um instrumento, gingar...) • Mais recursos financeiros, repasse municipal e do FNDE. • Gerenciar estes programas direto na escola é um grande avanço, pois permite trabalhar diretamente com a realidade de cada escola. • Melhoria da qualidade do ensino oferecido pela escola, melhoria de recursos para compra de jogos, livros paradidáticos, materiais pedagógicos, passeios, formação de professores. • Oportunidade de formação continuada dos professores. • Vários professores tem a possibilidade de concluir uma graduação ou pós-graduação e estão tendo acesso a diferentes cursos de capacitação. (gratuitamente) • Melhorias no espaço escolar (acessibilidade). • A comunidade está bastante envolvida nas atividades da escola (Escola Ativa). • Os alunos que participam dos programas estão apresentando melhoria na aprendizagem. • Toda essa parceria e as políticas públicas são um instrumento de ajuda para qualidade da educação. • Estruturação das ações administrativas voltadas para a inclusão – Sala de Recursos Multifuncional encaminhada pelo MEC – • No projeto GEEMPA os resultados estão aparecendo, os alunos estão se alfabetizando. • Maior autonomia administrativa e financeira. • Aumento e atualização do acervo bibliográfico. • Atividades nos finais de semana. • Programa escola ativa e recebimento dos materiais de formação. • A escola está mais equipada, foi possível adquirir muitos jogos, materiais pedagógicos que tem contribuído na aprendizagem dos alunos e diversidade das aulas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico realizado no período de elaboração do PAR não condiz com a realidade educacional do município, precisa ser revisado. • O PAR não foi elaborado por uma equipe, o processo não foi participativo e resultou em um plano desconhecido até mesmo entre os setores da secretaria de educação. • Gestão centralizada do PAR. • O planejamento foi elaborado por uma técnica com contrato emergencial que não fazia parte da rede municipal de ensino. • Inexistência do Plano Municipal de Educação prejudicou a coleta de dados da realidade educacional do município. • O clima político tenso e a troca constante de gestores e de coordenações na SMED, na etapa de elaboração do PAR. • A falta de informações e de conhecimento das escolas e dos seus diferentes segmentos sobre o PAR. • Fragmentação na condução das ações educacionais, falta de articulação interna na SMED e a falta de informações e de entendimento destas ações se repete na condução do PAR e isso interfere na melhoria da qualidade da educação municipal. • O Comitê de Acompanhamento do PAR não é atuante. • A falta de espaço físico, recursos humanos e manutenção nas escolas e dos equipamentos para realização dos programas federais (contrapartida do município). • Acompanhamento do PAR é realizado somente por uma técnica da SMED. • Falta de entendimento e de divulgação sobre a importância da política PDE/Plano de Metas/ PAR para O centro de governo e comunidade escolar da rede municipal de Gravataí. • As direções das escolas estão sobrecarregadas com o número de recursos para prestar contas e deixam de priorizar as questões pedagógicas. Falta um agente financeiro. • A SMED não dispõe de equipe técnica suficiente para assessorar as escolas no uso adequado do Programa PROINFO. • A mantenedora apresenta dificuldades em realizar os serviços de manutenção das escolas esse serviço é realizado por uma empresa terceirizada, durante o horário de aula (os diretores reclamam muito disso) e, devido às inúmeras demandas das

<ul style="list-style-type: none"> • Com o PDDE e FNDE podemos realizar melhorias na escola e adquirir equipamentos adequados para os alunos. • Correção de fluxo: os alunos apresentaram um crescimento bastante significativo • PROINFO – excelente • Nosso IDEB melhorou. • Escola Aberta – alunos e comunidade escolar atendidos nos finais de semana, com atividades recreativas, desportivas, lazer e perspectiva de geração de renda. • PDDE – autonomia financeira para a escola e incentivo a gestão democrática. • PDE escola – aquisição de recursos que contemplam as necessidades educacionais relevantes no processo educativo. • O Programa Mais Educação ampliou a permanência dos alunos no espaço escolar, favorecendo a proteção e convivência sadia, maior sociabilidade, alimentação adequada e desenvolvimento lúdico. • Diversificação das aulas; maior interesse e motivação por parte de alunos e professores; controle da frequência escolar. • Mesmo com grande dificuldade da falta de espaço físico, tudo que é implementado na escola funciona bem dentro do pequeno “restrito” espaço que possuímos. • Uma escola com mais recursos, professores capacitados; materiais adequados aos alunos; participação dos segmentos através dos conselhos escolares nas decisões junto com a direção da escola. • Inclusão digital. • Kits do Programa Escola Ativa estão sendo utilizados em aula com sucesso. • Essa política ampliou o volume de recursos e o está distribuindo de forma mais justa, orientando-se pelo diagnóstico da situação educacional de cada região. • Há uma relação mais direta e próxima entre o MEC e as redes públicas de ensino. Essa aproximação possibilita ao Governo Federal um contato mais concreto com as realidades educacionais das redes de ensino. 	<p>escolas, estes profissionais demoram muito para retornar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de articulação entre as diretrizes da educação municipal e o PAR. • Demora do MEC na liberação de alguns recursos e programas. • As empresas responsáveis pela entrega do mobiliário não montou o mobiliário e tinha materiais danificados. • Empresa responsável pela instalação dos computadores (Positivo) não prestou a assessoria necessária. • Programa LSE não foi concluído, o município não teve acesso ao novo sistema. • Conclusão das obras de acessibilidade. • PROINFO – na temos salas disponíveis. • Morosidade na instalação dos equipamentos. • Banda larga não funciona; formação para monitores; falta monitor para o PROINFO; falta espaço físico com área coberta; falta maior participação da comunidade escolar nos projetos e nas reuniões. • O IDEB não considera os aspectos qualitativos realizados nas escolas. • Dificuldade na aplicação de algumas verbas federais, pois há serviços difíceis de efetuar devido à falta de notas fiscais ou preços muito elevados, bem como o tempo e atenção que o diretor e o conselho escolar devem ter para aplicar com responsabilidade e comprometimento. • Busca de orçamentos demanda muito tempo da direção; dificuldade de elaborar o planejamento e execução das ações previstas. • Falta de informações sobre a Plataforma Freire, são confusas. • Porém, os recursos ainda são escassos e insuficientes.
--	---

Nota: elaborado pela autora

Este quadro-síntese apresenta uma avaliação dos avanços verificados no processo de implementação do PAR, assim como destaca o que precisa ser revisado e reorganizado pela mantenedora e pelo poder Público Municipal, facilitando a retomada do diagnóstico deste plano e reformulação do mesmo. Desde o início dessa pesquisa, me propus a oferecer possibilidades de correção de rumo e redesenho das ações e subações previstas no PAR. Desta forma, o quadro acima sistematiza os vícios e as fragilidades na execução do PAR de Gravataí,

apresentados no decorrer desta dissertação, oferecendo ao município os resultados deste estudo como fonte de pesquisa para reformulação do PAR e para realização da nova etapa proposta pelo MEC de elaboração do PAR 2011/2014.

Cabe destacar que durante o período de realização desta pesquisa, que avalia como um instrumento de uma política pública em educação chega às escolas de um município, um dos elementos mais qualitativos neste processo evidenciado nas escolas municipais, e principalmente na escola onde atuo, é a oportunidade de resgatar crianças e adolescentes dos processos de exclusão social em que vivem. Muitos desses alunos, participantes dos programas, apresentam dificuldades de aprendizagem, não se alimentam adequadamente, têm dificuldades de relacionamento ou sofrem discriminação pela sua condição intelectual ou física; participando dos programas e oficinas, eles estão superando essas dificuldades e melhorando sua autoestima. Esses resultados são evidenciados no dia a dia das escolas, pela mudança de atitude de cada aluno e pela melhoria nos processos de ensino e de aprendizagem. Há uma melhora significativa no convívio social, pois as ações implementadas dão ênfase a uma educação inclusiva que respeita a diversidade humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo foi o de realizar uma análise, através de uma avaliação de processo, da implementação do Plano de Ações Articuladas, um dos instrumentos da política macro PDE/Plano de Metas do governo federal, no município de Gravataí. O foco na gestão da execução do PAR buscou verificar as relações institucionais e as práticas no sistema municipal de ensino e nas relações com a União para melhoria da qualidade da educação local.

É sensato afirmar que a complexidade presente no campo de análise das políticas públicas, pelos diversos processos que compõem as suas etapas, inclusive seus pontos de conflito, não permite, nos limites deste trabalho, uma avaliação conclusiva. Foi possível, porém, enumerar algumas referências para futuras pesquisas a partir da reunião de algumas reflexões sobre o tema, ressaltando, a partir das observações diretas realizadas, estudo de documentos e no contato com os atores diretamente e indiretamente envolvidos neste processo, os principais vigos e fragilidades na execução deste planejamento educacional, indicando, assim, possibilidades de correção de rumos e redesenho das ações e subações previstas no PAR.

O Plano de Ações Articuladas do município de Gravataí tornou-se possível devido a uma nova organização da política nacional de educação, apresentada pelo Ministério da Educação, no segundo mandato do governo Lula. Foi articulado como uma resposta institucional do Estado brasileiro em assumir a sua cota de responsabilidade com a educação formal pública. Essa nova organização foi apresentada, no ano de 2007, como o Plano de Desenvolvimento da Educação. O mesmo foi assumido pelos gestores municipais através da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, programa estratégico do PDE, harmonizado com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988.

O argumento inicial deste estudo enfatiza a desigualdade social e regional, como uma marca histórica no Brasil, pelas injustiças sociais reiteradas que atingem uma grande parcela da população, negando aos cidadãos o acesso aos direitos sociais. Nossos indicadores sociais comprovam essa realidade preocupante, que mantêm uma parcela expressiva da população em condições precárias de sobrevivência. O enfrentamento dessas condições desiguais se faz também com a formulação e implementação de políticas públicas nas diferentes áreas sociais, entre elas a da educação.

A política pública PDE/Plano de Metas/PAR, conforme descrito no decorrer do texto, foi criada com o objetivo de melhorar a qualidade da educação e de reduzir as desigualdades relativas às oportunidades educacionais, através do estabelecimento de compromissos entre os

entes federados, acenando, inclusive, com a disponibilização de um volume maior de recursos financeiros da União para a educação básica. O PAR é uma ferramenta de gestão para que os municípios desenvolvam ações, através de programas nas dimensões da gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e de infraestrutura física e recursos pedagógicos.

As políticas públicas em educação implementadas no Brasil, nas últimas décadas, não conseguiram reduzir as desigualdades no oferecimento de uma educação com qualidade social para a maior parte da população brasileira. Tais políticas podem ter alcançado êxito no sentido da universalização ou expansão da educação escolar, ampliando o acesso aos diferentes níveis de ensino, inclusive daqueles historicamente alijados desse direito (educação especial, educação para indígenas, afro-descendentes, entre outros). Porém, a democratização do acesso não foi acompanhada da democratização do conhecimento e da permanência nas instituições educacionais com sucesso.

Gravataí é um município inserido neste contexto e apresenta inúmeros desafios para garantir uma educação formal pública de qualidade que atinja a toda sua população. Mesmo assim, na imensidão do território brasileiro, em que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem de forma desigual, não foi indicado como um dos municípios prioritários para receber prioritariamente a assessoria técnica e financeira da União. Na época, através do IDEB, o MEC definiu por atender imediatamente os 1.242 municípios e as 7.085 escolas com os mais baixos indicadores e, em curto prazo, todos os que estivessem abaixo da média nacional. Gravataí não era um município prioritário e não apresentava indicadores abaixo da média nacional.

Portanto, o município de Gravataí elaborou seu PAR no início de 2008 de forma solitária, por uma decisão local, sem receber, neste momento, assessoria técnica do MEC. Esta dissertação resulta da análise de como ocorreu os processos de elaboração e de implementação dessa política macro numa realidade municipal.

Visando verificar estas condicionalidades, minha pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa, utilizando como pressupostos teórico-metodológicos os princípios teóricos da *educação crítica*, através do conceito de *análise relacional* proposto por Michael Apple e a metodologia de *avaliação de processos* de uma política pública e a *abordagem do ciclo de políticas* (*policy cycle*), formulado pelo sociólogo inglês Stephen Ball.

Portanto, foram assumidos desafios teórico-metodológicos complexos, buscando aproximações entre os diferentes autores, no sentido de decifrar e de buscar compreender as práticas dos sujeitos pesquisados, as formas de participação e o grau de envolvimento destes

sujeitos sociais executores do PAR, considerando que possuem distintas visões políticas, econômicas, culturais e ideológicas que influenciam e direcionam a implementação das ações.

Esse movimento das políticas foi observado em Gravataí através do *ciclo de políticas*, percebendo, dentro dos contextos de influência, produção de texto e da prática e entre os vários contextos, a forma como o PAR se efetiva e se transforma e os resultados que já produziu. Avaliando este processo foi possível detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitaram ou impediram que o programa ou política pesquisado/a alcançasse seus resultados da melhor maneira possível.

Um dos argumentos teóricos verificados na prática diz respeito à modificação das políticas na sua implementação e que a implementação (ou a prática) é um campo de incertezas, onde as vontades, os interesses e as concepções ideológicas dos diversos agentes responsáveis pela execução de um programa público dificilmente serão inteiramente coincidentes.

Para realizar o presente estudo na área das políticas públicas em educação, foram destacados, no terceiro capítulo, alguns elementos do quadro institucional brasileiro relacionado à política educacional, entre eles, a organização federativa, a descentralização, o regime de colaboração entre os entes federados e o financiamento da educação pública no Brasil. Este último foi considerado como elemento central para a sustentação da política educacional.

A organização federativa requer, como citado em uma das seções deste estudo, que diferentes níveis de governo tenham autonomia política e sejam responsáveis pela maior parte das funções de gestão de políticas sociais. O poder, assim, não fica concentrado no governo central. Para que esse processo ocorra com unidade, o sistema federativo requer a organização cooperativa entre os entes federados, o chamado federalismo cooperativo. A União, os estados e os municípios possuem atribuições que devem ser exercidas em colaboração entre si. O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado.

No processo de implementação do PAR de Gravataí foi possível verificar a colaboração da União nas demandas da educação municipal e uma relação mais aproximada entre estes entes federados. A relação mais direta e próxima entre o MEC e as redes públicas de ensino foi um dos avanços, destacados pelos atores na efetivação do regime de colaboração para a implementação da política Plano de Metas. Essa aproximação possibilitou ao Governo Federal um contato mais concreto com as realidades educacionais das redes de ensino e, inclusive, das escolas brasileiras.

Além dos avanços observados para a efetivação do regime de colaboração, também foram constatadas algumas fragilidades neste processo. A maior parte dos programas previstos

no PAR requer que cada ente federado assuma suas competências. Neste sentido, o MEC disponibilizou, como assistência técnica, equipamentos, mobiliários, kits de materiais (PROINFO, Sala de Recursos Multifuncional) e, na assistência financeira, firmou um convênio com o município de Gravataí, liberando recursos financeiros para construção de 12 salas de aula em uma das escolas municipais, além disso, repassou recursos, através de assistência financeira automática para a conta das unidades executoras das escolas, para execução dos programas PDE-escola, Programa Mais Educação e o Programa Escola Aberta. Porém, para execução destes programas há uma contrapartida municipal. As dificuldades do município em realizar essa contrapartida foram indicadas pelos atores como uma das fragilidades na execução do PAR na rede municipal de ensino.

Conforme dados apresentados sobre os contextos político e sócio econômico da administração municipal atual, há, neste governo, uma priorização em colocar as contas em dia e para isso todas as secretarias municipais devem reduzir gastos e economizar. Desta forma, a SMED vem enfrentando dificuldades em providenciar as condições necessárias para implementação adequada de alguns programas (Mais Educação, Sala de Recursos, Laboratórios do PROINFO) previstos no PAR. Há falta de espaço físico qualificado, há falta de profissionais e os serviços de manutenção são precários e demorados. Outro aspecto evidenciado no campo de pesquisa, que agrava essa situação, é de que o PDE/Plano de Metas/PAR não é de conhecimento do centro de governo. A Prefeita e os demais secretários não conhecem profundamente o PAR e ainda não têm a compreensão de que este planejamento é a porta de acesso a mais recursos que poderiam solucionar várias demandas da rede municipal de ensino, a segunda maior rede pública do Estado do Rio Grande do Sul. Outra fragilidade observada é a manutenção dos recursos materiais e equipamentos encaminhados pelo MEC. Em algumas escolas, devido a estas dificuldades, há equipamentos encaixotados (PROINFO) e programas sendo executados de forma precária.

O Plano de Ações Articuladas de Gravataí foi construído, em 2008, num período de conflitos e de rupturas, além de ser um ano eleitoral com muitas disputas internas e divergências exacerbadas na condução das ações e das políticas. Nessa época, a SMED esteve composta por coordenações e chefias que não exerciam carreira na rede municipal de ensino e que desconheciam a trajetória histórica da educação municipal. Segundo os depoimentos obtidos nas entrevistas com os atores diretamente envolvidos neste processo, este foi um período tenso e de extrema descaracterização de políticas em andamento.

Desta forma o texto produzido no PAR de Gravataí foi elaborado de forma centralizada, envolvendo poucas pessoas, que não tinham o conhecimento da realidade local. O proces-

so não foi participativo, devido ao clima político que gerou muitas desconfianças entre as pessoas. Isso resultou em um diagnóstico que não condizia plenamente com a situação educacional da rede municipal, conforme o relato dos atores pesquisados.

Já no período que corresponde à implementação, a gestão da execução do PAR em Gravataí, pelos resultados verificados neste estudo, foi conduzida pelas lideranças das instituições Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação e Sindicato dos Professores Municipais. Estas instituições foram as que atuaram mais diretamente na etapa de execução do PAR e, durante todo o tempo, disputaram ideias, conceitos e formas de conduzir e de executar as ações previstas no texto da política. Ou seja, exerceram influência, inclusive modificando o rumo de algumas ações previstas.

Um exemplo dessas influências foi verificado pelo tensionamento das instituições CMEG e SPMG para que o PAR fosse mais divulgado às direções e comunidades escolares das escolas municipais, para que fossem apresentados relatórios sobre o funcionamento dos programas, para alertar sobre a pouca atuação do Comitê do PAR e cobrar reuniões e pela atuação conjunta destas instituições, auxiliando as escolas na metodologia do Programa PDE escola, impedindo que as mesmas perdessem este recurso. Mesmo com os avanços promovidos pela atuação conjunta dessas instituições e do tensionamento saudável que ocorre nessa articulação para que de fato o planejamento seja colocado em prática, essa gestão ainda é centralizada e circula entre poucas pessoas.

Tanto na gestão desempenhada pelo MEC, como nas ações da rede municipal de ensino de Gravataí, foram verificadas estratégias voltadas para o fortalecimento da gestão democrática. Porém, a existência dessas ações, de programas e dos conselhos de controle social, não garantem as práticas democráticas. A atuação dessas instâncias de participação ainda é fragilizada e a democracia exercitada ainda é a representativa, são os representantes que tomam as decisões, muitas vezes sem consultar seus pares. Portanto, pesquisadores, gestores e trabalhadores da educação, defensores da democracia participativa, devem intensificar seus estudos, denunciando as práticas autoritárias e patrimonialistas que persistem no campo da gestão educacional.

Muitos estudos e pesquisas, realizados nos últimos anos, no campo das políticas e gestão da educação, têm comprovado o enfraquecimento da gestão democrática e a ampliação de estratégias, modelos e ideias de uma gestão mercantilizada contrária aos interesses daqueles que lutam por mais justiça social. Esse é um dos perigos recorrentes no campo das políticas públicas, inclusive em governos de esquerda, pois é uma lógica global.

A globalização impôs uma nova ordem mundial, provocando transformações políticas, econômicas e sociais que afetaram uma grande parcela dos Estados/Nação. O mundo globalizado, principalmente no seu caráter econômico, provocou sérios efeitos nas políticas públicas. De acordo com essa lógica, os países, sobretudo os periféricos na constelação mundial capitalista, tiveram de adotar medidas de contenção de despesas, reduzindo os investimentos no setor social.

É nesse contexto de reconfigurações no papel do Estado, de crise financeira mundial (mas também de retomada de taxas de crescimento mais expressivas no Brasil) e de ampliação da participação da sociedade civil organizada na produção das políticas que a política educacional Compromisso Todos Pela educação/PDE/PAR foi implementada pelo governo Lula, um governo de esquerda, identificado com as causas populares. Porém, um governo que não conseguiu mudar o panorama ideológico de modo a promover significativas inflexões no projeto societário desigual e excludente vigente. Não se concretizou o projeto de transformação radical, defendido por muitos movimentos e organizações sociais, bem como por diferentes teóricos e pesquisadores do pensamento crítico brasileiro, na efetivação de políticas capazes de repartir a riqueza, possibilitando às classes populares um amplo acesso aos bens econômicos, sociais, educacionais e culturais. O ideal de construir relações sociais mais justas, numa perspectiva socialista, permanece vivo em nossa utopia, nos move para continuar lutando.

O governo Lula se elegeu com aliados políticos da direita e foi influenciado, o tempo todo, pelas ideias conservadoras e globais deste campo, inclusive governou coligado com partidos da direita. Portanto, seria extremante ingênuo supor que seria possível alterar radicalmente a hegemonia dominante. No sistema capitalista, o poder e a força não estão nas mãos do povo e sim nas mãos de empresários, das grandes corporações e de organismos internacionais que ditam as políticas para o mundo.

Segundo algumas análises feitas sobre este período, consultadas no decorrer dessa pesquisa, o governo Lula optou pelo modelo desenvolvimentista. Esse modelo é identificado por um processo de modernização e de capitalismo dependente em que a classe dominante brasileira associa-se ao grande capital abrindo-lhe espaço para sua expansão. Isso resulta na combinação de uma altíssima concentração de capital para poucos, com a manutenção de grandes massas na miséria, o alívio da pobreza ou um precário acesso ao consumo, sem a justa partilha da riqueza socialmente produzida. A desigualdade social é combatida dentro da ordem de uma sociedade capitalista onde sua classe dominante é das mais violentas e despóticas do mundo. Segundo estes estudos há uma conciliação. Por um lado, pela continuidade da

política macroeconômica, fiel aos interesses da classe detentora do capital e, por outro, no investimento na melhoria de vida da classe trabalhadora.

O desenvolvimentismo, contudo, é conceito associado, no Brasil, ao período de modernização conservadora com base na substituição de importações. Dada a configuração do capitalismo contemporâneo, e a inserção do Brasil no capitalismo financeirizado e globalizado da atualidade, essa caracterização por certo está incompleta, ou fora de seu tempo, mas essa atualização ainda demanda tempo, pois a distância temporal sempre fornece elementos mais consistentes para as análises contextuais.

A lógica conciliadora, contudo, é marca recorrente da história política do Brasil. Mesmo com sua adoção no governo Lula da Silva, o país mudou e mudou para melhor; foi alterada a política externa e modificada a postura frente às privatizações; foi recuperado o papel do Estado na sua face social, com gastos relativamente maiores nas políticas sociais; diminuiu o desemprego e promovido um aumento real do salário mínimo; em muitas ações o governo aproximou-se das lutas defendidas pelos movimentos sociais e ampliou políticas e programas às regiões e aos cidadãos mais excluídos dos direitos sociais. Ações que possibilitaram não somente o aumento de renda das populações carentes, mas o acesso à educação superior, linha de crédito para aquisição da casa própria, acesso à energia e um aumento significativo de recursos chegando às escolas públicas através da política PDE/Plano de Metas/PAR.

Na esteira, contudo, da configuração política conciliatória, a transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado teve continuidade. Foi mantida a política que combina regime de metas de inflação, juros altos e controle do volume de moeda em circulação através da venda de títulos públicos. Deste modo, a dívida pública continua a crescer exponencialmente: em 2010, o orçamento geral da União previu recursos da ordem de 635 bilhões para pagamento de juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública, o que corresponde a 45% do total do orçamento⁷⁶. As despesas ligadas à dívida significam nada mais nada menos que grandes benefícios a setores rentistas nacionais e internacionais, que bem podem ser considerados modernos *vampiros*. Os limites em termos de disponibilidade de maior volume de recursos federais para a educação (incluindo recursos de assistência a estados e municípios) tem tudo a ver com essa política macroeconômica.

⁷⁶ A esse respeito ver Fatorelli (2011)

Essa análise relacional da conjuntura, referente ao período em que esta política foi implementada, buscou compreender relações sociais estabelecidas, verificando, pelo menos em parte, condições sociais, econômicas e políticas em que o objeto de estudo está inserido,

Também, foi verificado na análise dos contextos que cercam essa política que a educação, na contemporaneidade, é um assunto de políticas globais e locais e tem sido vista como uma “oportunidade de negócios”, isto é, cada vez mais políticas sociais e educacionais estão sendo articuladas à competitividade econômica. Consequentemente, é cada vez mais comum que o “mundo dos negócios” enfoque a educação como uma área em expansão. Essa rede de políticas está presente em vários países do mundo com o compromisso de divulgar a lógica mercantil neoliberal.

No Brasil, o crescimento econômico alcançado nos últimos anos, inclusive superando a crise financeira mundial de 2008, coloca o país em um lugar de destaque no cenário mundial, que atrai empresas e investidores interessados em lucrar com este mercado em pleno crescimento. Devido a esses fatores, há um crescente interesse da classe empresarial e da grande mídia para com a educação. Esse interesse está voltado para a geração de capital humano de mais qualificado para atuar nesse mercado competitivo. A lógica estabelecida (senso comum) indica que as escolas públicas de educação básica são ruins e que os educadores são despreparados, então é preciso implementar um novo modelo de gestão. Para isso, se estabelecem parcerias com instituições privadas que, inclusive, ensinarão os professores a lecionar. Ou então, mesmo sem essa parceria, gestores e professores são incentivados, de diversos modos, a imbuir-se da lógica gerencial na concepção e na execução de projetos de cunho administrativo-pedagógico.

Esta questão foi abordada, nesta dissertação, pelo aprofundamento da concepção do *novo gerencialismo* em que a meta da gestão educacional é aumentar determinado tipo de eficácia e a eficiência das escolas, fatores que se expressariam em indicadores de desempenho ou em resultados. As instituições escolares passam, então, a utilizar técnicas e instrumentos gerenciais, em seus fazeres cotidianos para atender aos ditames de metas e de concepções questionáveis da educação e de sua qualidade. A *nova gestão pública*, não segue a lógica de enfraquecimento do Estado. A ideia é construir uma nova forma de Estado regulador, protetor, que trabalhe em rede com o setor privado e a sociedade civil.

No PAR encontramos alguns programas com essa lógica. Um deles é o Programa Correção de Fluxo Escolar, realizado em Gravataí em 33 escolas municipais. Esse programa, de fato, é uma das subações previstas no PAR que mais desrespeita a caminhada das escolas públicas e da gestão democrática. O programa é um exemplo claro de como funciona a *nova*

gestão pública, na medida em que o MEC (órgão estatal) estabelece uma parceria encaminhando recursos às instituições privadas (mercado) para atuar em instituições públicas, sem levar em consideração os projetos pedagógicos, a realidade local e o trabalho docente realizado nessas escolas. Outro programa nessa lógica é o PDE-escola, realizado em 24 escolas municipais, e apresentado como uma ferramenta gerencial para melhoria da gestão escolar. Já outros programas ofertados enfatizam a gestão democrática, como o Programa Escola de Gestores, o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, o Programa Escola Aberta, o Programa Mais Educação, a Sala de Recursos Multifuncional, o Proinfo, entre outros, que ampliam o acesso da comunidade à escola, melhorando as condições para o ensino e para a aprendizagem, possibilitando mais inclusão social e digital, e que contemplam a diversidade.

Estas circunstâncias, que emergiram no campo de pesquisa, evidenciam que, mesmo fundamentado por concepções divergentes, vigoram modelos distintos de gestão nas práticas das instituições escolares, produzindo produtos híbridos de elementos das duas concepções. Foi identificado, na política PDE/Plano de Metas/PAR e nas práticas implementadas através deste plano em Gravataí, tanto elementos da gestão democrática como elementos do novo gerencialismo. Essa contradição é perceptível no texto da política e nos programas que fazem parte do PAR. Alguns com o objetivo de fortalecer a gestão democrática e outros com ênfase em modelos gerencialistas.

Foi realizado, também, um levantamento mais quantitativo das subações previstas no PAR de Gravataí, para verificar, a partir do monitoramento realizado pela SMED no sistema SIMEC/MEC, a situação atual sobre a implementação do PAR municipal. Cheguei aos seguintes resultados:

Dimensão 1 - Gestão Educacional, 13 subações previstas, 2 estão em situação *não iniciada*, 9 estão *em andamento* e duas foram *concluídas*.

Dimensão 2 - Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e apoio escolar, em que se encontra o maior número de subações do PAR de Gravataí. São 57 subações, entre elas, 35 *não iniciadas*, 11 *em andamento*, 7 *concluídas* e 4 *suspensas*. Do total de subações previstas nesta dimensão, mais de 50% ainda não foram executadas.

Dimensão 3 – em Práticas Pedagógicas e Avaliação foram elencadas somente 4 subações e todas elas estão *em andamento*.

Dimensão 4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, constam 9 subações, 5 estão *em andamento*, 1 *não iniciada*, 2 *concluídas* e 1 foi *suspensa*.

Este levantamento verificou que das 83 subações monitoradas no PAR de Gravataí, 38 ainda não foram iniciadas, 29 estão em andamento, 11 estão concluídas e 5 foram suspensas.

De acordo com o cronograma previsto no PAR as subações deveriam ser implementadas entre os anos de 2008 a 2011. Até o momento, quase metade das subações previstas neste planejamento estão sendo implementadas e ainda faltam 38 subações a serem realizadas até o final de 2011 ou replanejadas para continuidade no PAR a ser elaborado no período de 2011-2014.

Entre os vigores e fragilidades apresentados neste estudo que analisou a implementação do PAR foram identificados como fragilidades ou limites a serem superados:

- Diagnóstico do PAR elaborado de forma centralizada, não contempla a realidade educacional do município.
- As escolas não foram consultadas em nenhuma das etapas iniciais do PAR, o contato se deu na medida em que os programas chegaram.
- A fragmentação que ocorre na instituição SMED pela atuação desarticulada de seus diferentes setores na condução das ações educacionais. Nas falas de todos os atores, diretamente envolvidos com o PAR, apareceu essa fragmentação como um limite à execução da política.
- Os gestores que não os da educação, que compõem a administração municipal, Prefeita e secretários municipais, não têm conhecimento sobre a política PDE/Plano de Metas/PAR.
- O município não cumpre plenamente contrapartidas, fragilizando o regime de colaboração, pois não cumpre com suas competências.
- Pouca participação e falta de informações sobre o PAR nas escolas municipais. A aproximação das mesmas se deu através dos programas federais implantados nessas instituições de ensino. Entre os segmentos e setores das escolas municipais, somente os diretores e alguns representantes dos conselhos escolares foram capacitados pela SMED, em parceria com o CMEG e o sindicato de professores, sobre a política PDE/Plano de Metas/PAR.
- O comitê local de acompanhamento do PAR, que deveria acompanhar a execução do PAR municipal, não é atuante. Realizou poucas reuniões, das quais a maioria dos membros não participa. O número expressivo de conselhos municipais, a cultura da não participação e o acúmulo de demandas na SMED são alguns dos motivos apresentados para que o Comitê seja pouco atuante.
- Falta de acompanhamento efetivo da implementação do PAR traz prejuízos consideráveis para o bom funcionamento deste plano, pois as falhas passam despercebidas e a execução das ações e subações é mais lenta.
- A indefinição em estabelecer uma política educacional local permite que a cada troca

de gestor seja modificada a condução das políticas e das ações junto à rede municipal de ensino, ou então, como ocorre no momento atual, a política de educação do município é desenvolvida somente via Plano de Ações Articuladas.

- O PAR, suas ações e subações, ainda não é compreendido pela maioria dos professores, pais, funcionários e alunos.

Foram evidenciados, também, os vigos e possibilidades que a implementação do PAR de Gravataí promoveu nas escolas municipais:

- Maior aproximação da União, através do MEC, das realidades das escolas públicas municipais.
- Aumento do volume de recursos nas escolas da rede municipal de ensino.
- Inclusão digital, através do PROINFO
- Mais equipamentos para o atendimento dos alunos do público alvo da Educação Especial, inseridos nas classes regulares de ensino das escolas municipais. (Programa Sala de Recursos).
- Nas escolas onde os programas acontecem, a comunidade escolar demonstra estar satisfeita, pois há mais recursos para compra de materiais pedagógicos (PDE-escola), há mais livros, os alunos têm acesso a oficinas de música, artes, informática, dança e esportes (Mais Educação), os alunos incluídos nas salas regulares estão com sala de recursos e mais um profissional atuado com eles, o laboratório de informática com novos equipamentos e acesso à internet possibilitando mais inclusão digital (PROINFO e Banda Larga).
- O princípio da equidade foi contemplado, pois esta política, nos níveis macro e micro, procura atender os que mais precisam, visando reduzir as desigualdades territoriais educacionais.
- Os temas defendidos pelos movimentos sociais (questões afro, indígenas, gênero, sexualidade, inclusão social) são contemplados na execução do PAR, através dos livros, materiais e programas federais que chegam às escolas.
- Mais equipamentos, recursos materiais, livros de literatura, jogos e materiais didáticos diversos nas escolas.

Com o destaque aos vigos e fragilidades na execução do PAR, construídos a partir deste estudo, dos dados coletados na pesquisa de campo, tenho a intenção de contribuir com a rede Municipal de Ensino de Gravataí no processo de revisão do PAR municipal: na corre-

ção/atualização do diagnóstico, aproximando-o da realidade educacional e envolvendo as pessoas nessa reconstrução. Todos estes elementos poderão auxiliar o município na definição de sua política educacional e na construção do Plano Municipal de Educação

Esta pesquisa, desde a sua organização inicial, objetivou avaliar o processo de implementação do PAR numa realidade municipal, sem a pretensão de avaliar os resultados alcançados na melhoria da qualidade da educação municipal. Para isso, é necessário um tempo maior. As mudanças em educação são processuais e dependem da conjugação de vários fatores. Entre eles, de relevância ao fortalecimento de relações democráticas, que abre espaço para participação efetiva dos diferentes atores na construção de processos educacionais inclusivos, com foco nas questões pedagógicas, uma escola com professores capacitados e uma estrutura física adequada para o desenvolvimento de tempos e espaços de aprendizagem. Isso requer mais investimentos, mais recursos materiais e humanos. Todos esses fatores, quando colocados em prática pelo Poder Público, promovem melhores condições de trabalho para os professores e de aprendizagem para os alunos.

A política PDE/Plano de Metas/PAR intenciona realizar tudo isso, através da articulação de esforços entre os entes federados, seja através da providência de assistência técnica e financeira para as redes públicas de ensino, seja através da intervenção direta das administrações locais. Essas intenções, conforme explicitado no decorrer do texto, são fundamentadas por concepções divergentes de gestão, de avaliação e do volume de financiamento. Portanto, é no contexto da prática que cada ente federado executa o que lhe compete e é nesse contexto que pesquisadores, educadores e gestores comprometidos com as causas sociais devem agir e envolver, em todas as etapas, a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Em tempos de ênfase no individualismo, no reconhecimento do trabalho por critérios de mérito questionáveis e de utilização de indicadores educacionais que promovem uma competição feroz entre as instituições de ensino, este desafio aumenta.

Para finalizar, sem a intenção de concluir este debate, recorro às palavras de Michael Apple: “Construir e defender uma educação verdadeiramente democrática e crítica é um projeto coletivo. Temos muito a aprender uns com os outros [...] as transformações políticas e culturais constantes são impossíveis sem a esperança de uma sociedade melhor.” (APPLE, 2003, p.284).

O que é uma sociedade melhor é, contudo, objeto de extensas controvérsias político-ideológicas. Ao longo do texto, procurei dizer que é uma sociedade mais democrática e mais igualitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; V. Representação no Brasil, 1999.

_____. e SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, Série Pesquisas, n. 24, 2001.

_____. **Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC**. Texto digitado, 2004.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Edição especial comemorativa. Rio de Janeiro, 2007, p.67-86.

_____. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n. 10, p.88-108, junho/1995.

ANTUNES, R. 2005. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC, Lula)**. 2a ed. Campinas: Editores Associados.

APPLE, Michael W. Educação e Poder. Porto Alegre, Artes Médicas, 1989.

_____. **Conhecimento Oficial** – a educação democrática numa era conservadora. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **Política Cultural e Educação**. São Paulo: Cortez. 2000.

_____. **Educando à Direita** – mercados, padrões, Deus e desigualdade. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Ideologia e currículo**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

_____. AU, W. (Org.) ; GANDIN, L. A. (Org.) . **Educação Crítica: análise internacional**. Porto Alegre: ArtMed, 2011. v. 1. 548 p .

ARRETCHE, Marta T.S, 1998. **Tendências nos Estudos sobre Avaliação**, in: RICO, Elizabeth Melo (org.). Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate”. São Paulo, Cortez.

_____. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo, in: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 14(40), 1999: 111-41.

_____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revam; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

_____. Relações Federativas nas políticas sociais. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, V. 23 n. 80, set. 2002.

AZEVEDO, J. M. L. **Programas Federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, São Bernardo do Campo: v. 25, n 2, p. 211-231, maio/ago. 2009.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p 99-116, jul./dez. 2001.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, pp. 10-32, dez. 2006(disponível em www.curriculosemfronteiras.org)

_____. **Cidadania global, consumo e política educacional**. In: Silva, L.H. A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998, b. pp. 121-137.

_____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, pp. 99-116, jul/dez 2001.

_____. Dossiê: “globalização e educação: precarização do trabalho docente – II”. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 35, n. 89, pp.1105-1126, set./dez. 2004.

_____. **Profissionalismo, gerencialismo e performatividade**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 35, n. 126, pp. 539-564, set./dez. 2005. 197

_____. **The Policy Cycle/policy analysis**, Stephen Ball, palestra proferida em 09 novembro de 2009 no RJ. Vídeo disponível em: www.ustream.tv/recorded/2522493. Acesso em: 05 de maio 2011.

BARROSO, João. **O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2ª. Ed. - São Paulo : Cortez, 2000. p.11-32.

BEECH, Jason. A internacionalização das políticas educativas na América Latina. **Currículo sem Fronteiras**, v.9, n.2, pp.32-50, Jul/Dez 2009.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política** (2 volumes). Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís, Renzo Dini. Brasília: UnB, 2004.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 23 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

_____. Lei nº. 10.172, de 09 de Janeiro de 2001. **Estabelece o Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 de Jan. de 2001.

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

_____. Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007.

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

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

_____. Instituto Nacional de Pesquisa Educacional. **Dados e informações educacionais**, 2007. Disponível em <<http://www.INEP.gov.br>>. Acesso em: 05 de março. 2011.

_____. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação**. 2007. Disponível em <<http://www.IDEB.INEP.gov.br>>.

_____. Ministério da Educação. **Programas e Ações da Educação Básica a serem consideradas no âmbito do Compromisso Todos pela Educação**. Brasília, 2007, 71 p. Documento digitado.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, Princípios e Programas. Brasília: MEC, 2007.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do pde/ plano de metas compromisso todos pela educação**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2009.

CARDOSO JR., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p.181-260.

CASTRO, Jorge Abrahão e CARDOSO JR., José Celso. Políticas sociais no Brasil: gastos sociais do governo federal no período de 1988 a 2002. In: JACCOUD, Luciana. **Questões sociais e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília, IPEA, p. 261-318, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão de e DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. **Texto para Discussão**. Brasília, IPEA, nº 1.352, ago. 2008.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação : a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque** / Rosana Evangelista da Cruz ; orientação Rubens Barbosa de Camargo. São Paulo: s.n., 2009.

CURY, CARLOS ROBERTO JAMIL. **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença**. Cadernos de pesquisa, São Paulo: n. 116, p. 245-262, jul.2002.

_____. **Os Fora de Série na Escola**. Campinas: Associados, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Federalismo Político e Educacional**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto e SCHLESENER, Anita. (org) Políticas Públicas e Gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília : Líber Livro, 2006.

DEL PINO, Mauro A. B., VIEIRA, Jarbas Santos, HYPÓLITO, Álvaro Moreira. **Controle e intensificação do trabalho docente: câmeras, novo gerencialismo e práticas de governo** In: Trabalho docente, tecnologias e produtividade. ed.Campinas : Papyrus, 2009, v.1, p. 120-144.

_____. **A gestão democrática na escola e o direito à educação**. Revista Brasileira de Administração da Educação, v. 23, p. 483-496, 2007.

_____. **Políticas públicas de educação e desigualdade**. Caderno Formação de gestores / Amaral, Ana Lúcia et AL, Juiz de Fora, Conteúdo: Módulo 1 – Unidade 1 – p. 41 - 54, 2009.

_____. **A questão federativa e a educação escolar**. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 149-168.

DOURADO, Luiz Fernandes. Dossiê Políticas Educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 75, p. 1-110, 2001.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p. 921-946, out. 2007.

DRAIBE, Sônia M. et al. Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza em Brasil. In: REDE DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN ACONÔMICA APLICADA. **Estratégias para Combater la Pobreza em América Latina**: programas, instituciones y recursos. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, p. 97-162, 1995.

_____. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.** In: BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO, M.C.B. (orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001, p.13-42.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)** (2001). Porto Alegre, PPGEDU/FACED/UFRGS (tese de doutorado).

_____. Descentralização e Federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter) governamentais no financiamento da educação brasileira. In: **Xxi Simpósio Brasileiro E Iii Congresso Luso-Brasileiro De Administração Da Educação.** 2003, Recife. **Anais...** Recife: ANPAE, 2003. Digitado.

_____. **Organização da Educação Nacional.** 2006. (digitado)

_____. **Federalismo e Descentralização.** Porto Alegre, 2007 (mimeo).

_____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e monitoramento da política em redes públicas do Rio Grande do Sul.** Projeto de Pesquisa. Porto Alegre, UFRGS, 2008 (digitado).

_____. e MENDES, Alessandra de Oliveira. **Capacidade de financiamento da educação em municípios do Rio Grande do Sul: uma exploração a partir dos efeitos redistributivos do FUNDEF e do FUNDEB.** Porto Alegre, FACED/UFRGS, 2009 (digitado).

_____. **Ação redistributiva da União em políticas públicas de educação básica.** Porto Alegre, 2010 (digitado).

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.20, n.59, p.97-109, out. 2005.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **A inflação e a dívida pública.** Le Monde Diplomatique Brasil, ano 4, n. 47, p. 6-8, junho de 2011.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação de política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura.** Belo Horizonte, vol. 1, n. 3, p. 99-118, set./dez. 1986.

FIORI, J. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. **Novos Estudos Cebrap**, n.º 43, nov. 1995. p. 157-172.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança. Um reencontro com a pedagogia do oprimido.** 15 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008 – 03 ex

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação contemporânea: Disputa de concepções, práticas e caminhos. **Revista APASE** (São Paulo), v. 1, p. 59-64, 2010.

FREITAS, D.N.T. A avaliação educacional como objeto de recomendações internacionais. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 79-100, jan./jun. 2005b.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. BIB – **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n.49, 1º semestre de 2000, pp.79-94.

GANDIN, Luís Armando. Michael Apple – A Educação sob a ótica da análise relacional. **Revista Educação – Autores e Tendências – Pedagogia Contemporânea** 4, p. 12-27. 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

GORDON, Sara. Política social. In: Olamendi, Laura Baça et al. (org.). **Léxico de la política**. México, FLACSO, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Boll, p 582-586, 2000.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v.1.p. 171.

HARVEY, David. **Neoliberalismo – História e Implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

_____. **A condição pós-moderna**. SP: Edições Loyola, 1989.

IANNI, Octavio. **A Sociedade Global**. 12 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Política social e desenvolvimento – o planejamento federal na área social. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. Brasília, IPEA, n. 16, p. 9-25, nov. 2008

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Política social e desenvolvimento. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**. Brasília, IPEA, n. 13, p. 7-24, Edição Especial, 2008.

LARROSA BONDÍA, Jorge. **Notas sobre a experiência e o saber de experiência**. 2002.

LAVAL, Cristian. **A escola não é uma Empresa; o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

LÔBO, Yolanda L. **Administração escolar: lições anisianas**. Rio de Janeiro, 1999. (mimeo).

LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel L. P. de. **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2006.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA. Nalú. O Regime de Colaboração Intergovernamental. **Em Questão**, São Paulo, Observatório da Educação - Ação Educativa, n. 4, p.9-13, 2007.

MAINARDES, J. Análise das Políticas Educacionais: breves considerações teórico-metodológicas **Contrapontos** – Volume 9 nº 1 – pp.4-16 – Itajaí, jan/abr 2009

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARCHARD, Patrícia. **Implementação do Plano de Metas no Rio Grande do Sul: uma nova regulação entre Estados e municípios**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2009.

MARRE, Jacques Leon Marre. **Historia de Vida e Método Biográfico. Cadernos de Sociologia**, Porto alegre, v. 3, n.º 3, Jan./jul. 1991.

MEC. **Haddad pede que conselheiros ajudem a melhorar a educação**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

MENDONÇA, Erasto Forte. A Educação é um direito de Cidadania. **Retratos da Escola**. Brasília: CNTE, ano 1 – n. 1, p.23-24, 2007.

MERRIEN, François-Xavier. Du neoliberalisme à la nouvelle gouvernance libérale. In : GIRAUD, Olivier e WARIN, Philippe. **Politiques publiques et démocratie**. Grenoble: La-Decouverte/PACTE, 2008.

MINAYO, Maria C.S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO/ **Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação**. <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 30 set. 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; FÉLIX, Maria Fátima. **Política e gestão na educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais do governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Bernardo do Campo: v. 25, p. 197-209, 2009.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 2ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUZA, Sandra Zákia Lian de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol.24, n.84, p.873 – 895, setembro 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera. **A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de reconfiguração do papel do Estado**. In público e privado na educação: novos elementos para o debate. Adrião, Theresa e Peroni, Vera (org). São Paulo: Xamã, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 323-340, mai./ago. 2009.

PIRES, Marcos Cordeiro. **Economia brasileira: Da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. *Coleção Folha Explica*. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, Maria da Graça. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. BID/BNDES, 1997 (digitado).

SADER, Emir e GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

SANDER, B. **Produção do Conhecimento em Política e Gestão da Educação** Palestra proferida no XXI Simpósio Brasileiro e III Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizados em Recife, Pernambuco, de 23 a 27 de novembro de 2003.

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

SHIROMA, E. O. EVANGELISTA, Olinda. (2004) **A colonização da utopia nos discursos sobre profissionalização docente**. *Perspectiva*, Florianópolis, v.22, n.02, p.525-545.

SILVA, E. Rocha Andrade. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. Rio de Janeiro, 2009.

SOUSA, S. Z. M. L. **40 Anos de Contribuição a Avaliação Educacional**. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 16, n. 31, p.7-36, 2005.

SOUZA, Celina. **Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 52, p.5-28, 2001.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Salvador, 2005 (digitado).

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, P. (org.). **Pedagogia da exclusão: crítica a o neoliberalismo em educação**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p. 109-136.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para Todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: ARTMED Editora, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Análise de contas de gestão das prefeituras (ACG)**, exercício de 2007. Disponível em http://www.tce.rs.gov.br/contas_governador/pref_municipais.php; acessado em setembro de 2009.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política e gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 1, jan./abr. 2007, Porto Alegre, 2007, p. 53-69.

_____. e FARIAS, Isabel Maria Sabino. **Política Educacional no Brasil**. Brasília: Líber Livro, 2007.

WEBER, Max. **Conceitos sociológicos fundamentais**. Lisboa: Edições 70, 2005

_____. **O estado nacional e a política econômica**. In: COHN, Gabriel. **Max Weber: sociologia**. São Paulo: Ática, 1982.

Sites Pesquisados

<http://www.inep.gov.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.mec.gov.br>

http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/visao_geral.php

<http://www.observatoriodaeducacao.org.br/>

<http://www.scielo.br>

<http://www.fnde.gov.br/>

<http://www.gravatai.rs.gov.br/>

<http://www.ipea.gov.br/portal/>

APÊNDICE

APÊNDICE 1 - Roteiro da Entrevista Semiestruturada

(Secretária de Educação, Coordenação Pedagógica, técnicos da SMED e membros do Comitê de Acompanhamento do PAR).

Dados de Identificação

Nome da Instituição:

Dados do entrevistado:

Cargo: E-mail:

Telefone de contato: Tempo na função:

1. Quando foi elaborado o PAR no município e quem participou de sua elaboração?
2. Quem é responsável pela gestão da execução do PAR no município?
3. Quem acompanha mais diretamente a execução do PAR?
4. De que forma esta política está sendo recebida pelas escolas da rede municipal de ensino?
5. Como está ocorrendo o processo de implantação do PAR no município?
6. Quais programas do PAR contribuem para o fortalecimento da gestão democrática no município?
7. Quem faz parte do Comitê de Acompanhamento do PAR e como estão atuando?
8. Qual sua opinião sobre o papel e a atuação do Comitê de Acompanhamento do PAR no município?
9. Qual o envolvimento do CMEG com o PAR municipal?
10. De que forma os Conselhos Escolares se envolvem no PAR?
11. O que modificou na relação entre a União e o município neste processo de implementação do PAR?
12. As ações estão sendo efetivadas de acordo com os prazos previstos no planejamento?
13. Antes do PAR de que forma eram realizados convênios entre o município e a União para a efetivação de projetos?
14. Como está se efetivando o regime de colaboração na implantação do PAR? Por quê?
15. Como se articulam as políticas municipais com as políticas propostas no PAR?
16. Qual é a autonomia dos municípios no processo de implantação do PAR?
17. Quais os pontos positivos e negativos que você identifica no PAR?
18. Os interesses e necessidades do município estão sendo contemplados de forma satisfatória pelo PAR?
19. Quais os maiores entraves no processo de implementação do PAR no município?
20. Você tem conhecimento de todos os programas que compõem o Plano de Desenvolvimento da Educação, no qual o PAR está inserido?
21. Qual o volume de recursos disponibilizado pelo MEC para execução do PAR?
22. Você sabe qual é o objetivo do PDE e do PAR para a educação do município?
23. De que forma o MEC tem participado neste momento da implementação do PAR municipal?
24. Quais mudanças já foram observadas na educação municipal com a implementação do PAR?
25. Quem realizou o monitoramento do PAR no município?
26. Quais diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação estão se efetivando no município?
27. Você acha que o IDEB (2005, 2007 e 2009) reflete a situação educacional do município?

APÊNDICE 2 – QUESTIONÁRIOS APLICADOS

QUESTIONÁRIO INDIVIDUAL (1)

(membros do Comitê de Acompanhamento do PAR)

O Governo federal, através do MEC apresentou em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como um de seus principais eixos estruturantes o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com a intenção de mobilizar esforços entre União, estados, Distrito Federal e municípios pela melhoria da educação básica brasileira. Os estados e municípios que fizeram a adesão ao Plano e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR), estão recebendo assistência técnica e financeira da União.

Identificação

Instituição que representa: Função: Tempo de atuação no Comitê:

1. Informe quem lhe convidou para participar do Comitê de Acompanhamento do PAR.
2. Você fez parte da Equipe Local que elaborou o PAR? Justifique.
3. Qual a periodicidade das reuniões do comitê?
4. Você recebeu capacitação sobre o PAR? Em que momento isso aconteceu? Justifique.
5. Você já teve acesso ao instrumento de diagnóstico e ao PAR? Justifique.
6. Conhece a origem do PDE/PAR? Justifique.
7. O PAR é um planejamento para a educação no município, ao longo de quatro anos.

Você está acompanhando a execução desse planejamento? Explique como.

8. Quais mudanças o PAR já promoveu no município?
9. A partir das questões anteriores, você tem sugestões para contribuir com nossa pesquisa?

QUESTIONÁRIO INDIVIDUAL (2)

(direção de escola municipal e membros de Conselhos escolares)

Identificação

Instituição que representa: Função/ segmento:

O Governo federal, através do MEC apresentou em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como um de seus principais eixos estruturantes o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com a intenção de mobilizar esforços entre União, estados, Distrito Federal e municípios pela melhoria da educação básica brasileira. Os estados e municípios que fizeram a adesão ao Plano e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR), estão recebendo assistência técnica e financeira da União.

1. Você conhece o PAR de Gravataí? Justifique.
2. Já recebeu alguma capacitação sobre este planejamento? () Sim () Não
3. Qual a importância das ações do PAR no município e em sua escola?
4. Quem é responsável pelo acompanhamento do PAR no município?
5. Quais programas do MEC estão sendo desenvolvidos na escola?
6. Qual o envolvimento do conselho escolar com a execução dos programas federais na escola?
7. Destaque as dificuldades para implementação dos programas federais na escola?
8. Quais os avanços e possibilidades observados na escola com a implementação dos programas do MEC?
9. Tem conhecimento do IDEB municipal e do IDEB de sua escola? Justifique.
10. Quais os avanços já ocorreram com a implementação do PAR em Gravataí?

QUESTIONÁRIO INDIVIDUAL (3)

(Membros de Conselho Municipal de Educação)

O Governo federal, através do MEC apresentou em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como um de seus principais eixos estruturantes o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com a intenção de mobilizar esforços entre União, estados, Distrito Federal e municípios pela melhoria da educação básica brasileira. Os estados e municípios que fizeram a adesão ao Plano e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR), estão recebendo assistência técnica e financeira da União.

1. O que você conhece do PAR de Gravataí? Justifique.
2. Já recebeu alguma capacitação sobre este planejamento? () Sim () Não
3. Quem é responsável pelo acompanhamento do PAR no município?
4. Qual o objetivo deste planejamento para o município?
5. Qual o envolvimento do CMEG com a execução do PAR?
6. Qual sua opinião sobre o papel e a atuação do comitê de Acompanhamento do PAR no município?
7. Tem conhecimento do IDEB municipal? Justifique.
8. Quais programas do MEC estão sendo desenvolvidos na rede municipal de ensino?
9. Quais os avanços já ocorreram com a implementação do PAR em Gravataí?
10. Quais as dificuldades para implementação do PAR no município?
11. Outras observações que podem contribuir com esta pesquisa?

APÊNDICE 3 - INSTRUMENTO DE CONSULTA SOBRE OS PROGRAMAS DO MEC

(Escolas Municipais de Gravataí)

O Governo federal, através do MEC apresentou em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como um de seus principais eixos estruturantes o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com a intenção de mobilizar esforços entre União, estados, Distrito Federal e municípios pela melhoria da educação básica brasileira. Os estados e municípios que fizeram a adesão ao Plano e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR), estão recebendo assistência técnica e financeira da União, de acordo com certos critérios e prioridades estabelecidos para o Plano de Metas.

Este instrumento foi organizado com o objetivo de levantar dados sobre o funcionamento dos Programas federais do MEC em sua escola.

Escola: Direção da escola:

1. Consulta sobre os programas federais que funcionam na escola:

PROGRAMAS FEDERAIS	FUNCIONAMENTO	RECURSOS DISPONIBILIZADOS (quando possível, especificar os recursos em dinheiro ou materiais)	OBSERVAÇÃO (avanços ou dificuldades na implementação)
1. PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA – PDE- ESCOLA	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
2. PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA – PDDE.	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
3. PLATAFORMA FREIRE	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
4. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES;	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
5. PROGRAMA TV ESCOLA E DVD ESCOLA;	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
6. ESCOLA ABERTA;	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
7. PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
8. PROVA BRASIL – AVALIAÇÃO DO RENDIMENTO ESCOLAR	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
9. PROGRAMA DE CORREÇÃO DE FLUXO ESCOLAR	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
10. PROGRAMA SECAD Com-vida	() Sim		

(Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola)	Data início: _____ () Não () Não conheço		
11. PROGRAMA CULTURA AFRO-BRASILEIRA (A Cor da Cultura a partir de 2007)	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
12. PROGRAMA ESCOLA ACESSÍVEL	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
13. PROGRAMA ESCOLA ATIVA (escolas rurais)	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
14. BANDA LARGA NAS ESCOLAS	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
15. PROGRAMA NACIONAL DE INFORMÁTICA NA ESCOLA – PRO-INFO	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
16. LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO ESCOLAR – LSE	() Sim Data início: _____ () Não () Não conheço		
17. Sala de recursos Multifuncional			

2. Assinale quais os Kits de materiais que a escola já recebeu do MEC entre os anos de 2009 e 2010:

PROGRAMAS FEDERAIS (KITS)	SITUAÇÃO RECEBIMENTO	OBSERVAÇÕES
Kit - A cor da cultura (Lei 10.639/03 cultura afro)	SIM () NÃO ()	
Kit Mais Educação (SECAD)	SIM () NÃO ()	
Livros de literatura para a biblioteca escolar	SIM () NÃO ()	
Manual PDE-Escola	SIM () NÃO ()	
Kit sobre o Proinfo	SIM () NÃO ()	
Kit Educação no Campo – Escola Ativa		
Kit cadernos do Programa de Fortalecimento dos conselhos escolares (a partir de 2007)		

Outros: _____

3. Destaque principais avanços e as dificuldades na implementação destes programas na escola:

AVANÇOS	DIFICULDADES

Gravataí _____ de _____ de 2010.

Carimbo escola: Assinatura da Direção

OBS:

- Dúvidas sobre o preenchimento no setor Institucional SMED (Taís)
- Devolver este instrumento preenchido à Coordenação Institucional da SMED Gravataí (Taís Weigert Behr) até 15/09/10.

ANEXOS

Anexo 1 - Pontuação dos Indicadores do PAR de Gravataí

4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
3	2	Quando parte das escolas da rede possuem equipamentos e materiais esportivos. Estes não estão em bom estado de conservação e a quantidade é insuficiente para o desenvolvimento de práticas desportivas.
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
3	2	Quando menos de 50% das escolas da rede possui quadra de esportes e estas necessitam de reparos, pois colocam em risco a segurança dos usuários.
6	2	Quando as instalações das escolas são parcialmente adequadas às condições de acesso para PcD, com poucas rampas de acesso. Ausência de um planejamento da SME.
2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública		
Indicador	Pontuação	Critério
1	2	Quando parte das escolas da rede possuem apenas um computador ligado à rede mundial de computadores, cada; sua utilização fica restrita à direção e à secretaria da escola.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.		
Indicador	Pontuação	Critério
4	3	Quando parte (mais de 50%) dos professores da rede que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental possuem formação superior na área/ disciplina de atuação.
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica		
Indicador	Pontuação	Critério
3	2	Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, mas estas não visam integralmente a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares,
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03		
Indicador	Pontuação	Critério
1	2	Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03.
1. Gestão Educacional		
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada		
Indicador	Pontuação	Critério
2	2	Quando menos de 50% das escolas da rede oferecem atividades no contraturno; contemplam unicamente alunos matriculados em uma das etapas do Ensino Fundamental; estão ligadas apenas ao lazer e não são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos ou outros profissionais; também não estão contempladas no PME e nos PP.
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
2	2	Quando parte (menos de 50%) das escolas da rede possui materiais pedagógicos diversos (ma-

pas, jogos, dicionários, brinquedos), porém, a quantidade existente não atende a necessidade de alunos e professores. Ou quando parte das escolas da rede possui apenas materiais como mapas e dicionários, em quantidade insuficiente para atender alunos e professores e não dispõem de materiais lúdicos (jogos e brinquedos).		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
4	2	Quando parte das escolas da rede possuem cozinha, mas estas não estão devidamente equipadas; o estado de conservação dos equipamentos é ruim; os espaços para o armazenamento dos alimentos são pouco adequados; as escolas não dispõem de refeitório.
1. Gestão Educacional		
5. Gestão de Finanças		
Indicador	Pontuação	Critério
1	4	Quando existe a implementação de mecanismos de fiscalização e controle, tanto interno quanto externo e social, que assegurem o rigoroso cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação, através da análise e divulgação periódica do demonstrativo de investimentos, seja a todas as unidades escolares, seja por outras formas de publicização.
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando o Ensino Fundamental de 09 anos está implantado na rede municipal; houve, em parte, a reestruturação da proposta pedagógica; houve ações de capacitação dos profissionais, mas os espaços físicos, mobiliário adequado, equipamentos, materiais didáticos e pedagógicos compatíveis com a faixa etária da criança de 06 anos, ainda não estão disponíveis para todas as escolas.
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
7	3	Quando o plano de carreira para o magistério está em fase de implementação; expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, mas não é de conhecimento da comunidade. O plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
4	1	Quando não existem programas especiais de estímulo à leitura.
1. Gestão Educacional		
3. Comunicação com a Sociedade		
Indicador	Pontuação	Critério
2	2	Quando as escolas da rede utilizam metodologias específicas para o desenvolvimento do ensino, fornecidas por parceiros externos; a adoção dessas metodologias reflete a necessidade das escolas, mas o conteúdo e os objetivos do método não foram totalmente discutidos com a comunidade escolar; a metodologia adotada não consta no PME nem no PP das escolas; os resultados não são satisfatórios e os professores não recebem a devida capacitação.
5. Gestão de Finanças		
Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; as áreas prioritárias eventualmente provêm de um diagnóstico situacional e o controle social é exercido parcialmente pelo Conselho responsável.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
3. Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.		
Indicador	Pontuação	Critério
1	1	Quando menos de 10% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.

4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
2	1	Quando não existem laboratórios.
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
4	3	Quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais. A existência e utilização destes recursos não refletem, necessariamente, uma política da SME para a valorização da diversidade no espaço escolar.
1. Gestão Educacional		
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
9	1	Quando não existe Plano de Carreira.
3	3	Quando o CAE é representado por todos os segmentos; possui um regimento interno; as reuniões não são regulares; o CAE fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos; acompanha, em parte, a compra dos alimentos/produtos e a distribuição nas escolas; está parcialmente atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica		
Indicador	Pontuação	Critério
1	2	Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas).
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos		
2	3	Quando parte das escolas da rede possui sala específica de vídeo equipada com TV, Vídeo/DVD e equipamento multimídia e tem disponíveis materiais pedagógicos, porém pouco atualizados, para utilização destes recursos.
1. Gestão Educacional		
3. Comunicação com a Sociedade		
Indicador	Pontuação	Critério
4	1	Quando não existe recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que possam ser utilizados pela comunidade escolar.
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1	2	Quando o acervo é inadequado para uma ou mais etapas de ensino; não atende necessidades dos alunos e professores.
1. Gestão Educacional		
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
6	1	Quando não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos		
5	3	Quando as instalações para o ensino atendem, em parte as dimensões para o número de alunos, acústica, iluminação, ventilação e limpeza. O mobiliário está, em parte, conservado.
1. Gestão Educacional		
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando mais de 50% das escolas da rede apresentam uma relação matrícula/professor adequada resultante de uma política da SME que visa garantir boas condições de trabalho ao professor e

considera as necessidades pedagógicas das diversas faixas etárias.		
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
5	2	Quando professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos, eventualmente confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. A SME não estimula essa prática; não oferece cursos de capacitação nem os recursos materiais necessários.
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
7	2	Quando menos de 50% das instalações e equipamentos das escolas são adequados ao fim a que se destinam e estão em bom estado de conservação.
1. Gestão Educacional		
8	4	Quando existem regras claras e definidas para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação. Essas regras são de conhecimento e compreensão de todos. O servidor tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho. As avaliações, tanto para o estágio de professores quanto o dos demais profissionais são realizadas com participação de membros externos ao seu sistema educacional; a avaliação considera aspectos relacionados a assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do PP e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos. O período de estágio probatório é visto como um momento ideal para complementar a formação do professor orientando a prática docente e acompanhando o seu desenvolvimento.
2	3	Quando existe um CME implementado, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados; o CME; zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SME no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar		
Indicador	Pontuação	Critério
1	4	Quando todos os profissionais de serviço e apoio escolar de todas as escolas da rede participam ou participaram de um ou mais programas de qualificação, voltados para gestão escolar.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando 50% ou mais das escolas da rede possui coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral e estes atendem a todas as etapas ofertadas. Esses profissionais orientam e auxiliam os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias de ensino.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
3	2	Quando menos de 50% dos professores da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura.
1. Gestão Educacional		
3. Comunicação com a Sociedade		
Indicador	Pontuação	Critério
1	2	Quando existem acordos, por parte de algumas escolas e/ ou da SME, com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares, que visem à formação integral dos alunos. Não há iniciativa da SME e das demais escolas para ampliar o atendimento.
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar		
Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando a SME e as escolas calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores da rede; esse cálculo gera um planejamento para que no ano seguinte as remoções e substituições sejam reduzidas e realizadas de maneira a não gerar prejuízos para o aprendizado dos alunos. O planejamento contempla, em parte, todas as etapas de ensino.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		

1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas		
Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando existem reuniões e horários de trabalhos pedagógicos, periodicamente, envolvendo apenas professores e coordenadores ou supervisores pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino. Estas reuniões/horários estão previstos no calendário escolar.
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1	2	Quando as instalações da biblioteca não permitem a organização e armazenamento do acervo; não existe espaço suficiente para estudos individuais e em grupo.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.		
Indicador	Pontuação	Critério
4	2	Quando existem políticas específicas para a correção de fluxo, mas estas não são integradas (só para repetência ou só para evasão); não foram implementadas e não oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade- série.
1. Gestão Educacional		
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
5	4	Quando existem critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho; são conhecidos por todos e publicados na forma de Lei, Decreto, Portaria ou Resolução.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
2	2	Quando menos de 50% dos professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando além dos aspectos informativos (notas), os professores utilizam elementos formativos para gerar o conceito final; porém, há pouco estímulo à auto-avaliação e são raras as atividades interdisciplinares.
1. Gestão Educacional		
3	2	Quando a SME e as escolas divulgam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC; mas os resultados não são analisados e discutidos pela comunidade escolar.
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando existem CE atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede; a SME sugere e orienta a implantação dos CE. As escolas da rede, em parte, se mobilizam para implantar CE.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.		
Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando o tempo para assistência individual e/ou coletiva não é informado como um direito que o aluno terá, durante todo o ano letivo, e acontece somente após o término do bimestre/período de avaliação final.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
2	1	Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas		

Indicador	Pontuação	Critério
3	3	Quando a SME e as escolas estimulam e dão condições parciais para a realização de práticas pedagógicas fora do espaço escolar; as atividades são basicamente de visitas e raramente envolvem a integração com a comunidade do entorno.
1. Gestão Educacional		
4	3	Quando mais de 70% das escolas possuem PP, elaborado com a participação de alguns professores, mas sem a colaboração do CE. A SME apóia, orienta e respeita as especificidades de cada escola.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
1	1	Quando menos de 10% ou nenhum dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.		
Indicador	Pontuação	Critério
3	3	Quando existem mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos. A escola eventualmente entra em contato com os pais para saber o motivo da ausência. Eventualmente a escola comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta à frequência regular.
1. Gestão Educacional		
3. Comunicação com a Sociedade		
Indicador	Pontuação	Critério
3	4	Quando as escolas da rede são utilizadas pela comunidade em atividades esportivas, culturais e/ou para discussão de questões de interesse da comunidade; a comunidade é estimulada a participar e ocupar o espaço escolar para desenvolver atividades de integração; a SME estimula e apoia a utilização do espaço escolar pela comunidade.

Fonte: SIMEC/MEC

Anexo 2 – Respostas às Questões Pontuais na Etapa de Diagnóstico do PAR

1. É de conhecimento do município a possibilidade de participar de Programas do Governo Federal e outros órgãos ou instituições, a fim de melhorar a qualidade da educação? Em caso positivo relacione os Programas conhecidos e/ou utilizados?

Sim, o município recebe recursos de repasse direto através do Programa Direto na Escola - PDDE; Programa Nacional de Alimentação nas Creches - PNAC; Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar. Tem conhecimento e é contemplado pelos seguintes convênios: ProJovem; Escola Aberta; História e Cultura Afro; Formação Continuada; Educação do Campo; Educação Especial; Ações Educativas Complementares (Jogos Cooperativos) e Sala Verde.

2. Qual é o papel da secretaria ou coordenação regional na definição das diretrizes de gestão, pedagógicas, e de funcionamento da escola? (Aferir o grau de autonomia da escola)?

A secretaria, quanto à questão, define suas diretrizes em ações que acompanham assessorar e colaboram nos diferentes segmentos da escola. Isso ocorre através do Núcleo de Apoio as Escolas (NAES), das diretrizes do Congresso Municipal de Educação e da representatividade de pais, alunos e funcionários, por meio dos conselhos escolares. Dentro dessa perspectiva as escolas possuem eleição diretiva de diretores a cada três anos, conselho escolar com os segmentos representados (professor, alunos, pais e funcionários), repasse financeiro em que o conselho escolar gerencia as aplicações e o planejamento de compras. Ademais, instituiu em 2005 a 1ª edição do Encontro Internacional de Educação e em 2007 a 2ª edição, criando nesses Encontros um espaço aberto às discussões propositivas sobre a educação básica, e principalmente garantindo espaço de formação pedagógica, cultural e intelectual aos participantes em geral, sobretudo à Rede Municipal. As ações pedagógicas estão pautadas em assessorias, acompanhamento e apoios ao corpo docente/discentes e as equipes diretivas em geral. A formação continuada em serviço mensal, realizada para todos os professores da Rede Municipal, Educação Infantil, Anos Iniciais, Anos Finais, EJA/CEREJA, Educação Especial e Escola Aberta. Os encontros de formação constituem suas temáticas partindo dos indicadores elencados nos instrumentos de acompanhamento municipal e federal. Também, partindo desse acompanhamento são desenvolvidos Projetos para toda a rede municipal e projetos individuais que visam atender as peculiaridades de cada escola. Também, cabe mencionar, que surgem novos projetos, dos indicadores educacionais, que estão prontos a serem executados à medida que o município consiga apoio financeiro e técnico, como é o caso do "Projeto Família", do projeto !A Saúde do Escolar" e do "Plano de Erradicação do Analfabetismo do Município de Gravataí". Quanto ao funcionamento das 66 escolas do município pode-se dizer que em termos de recursos audiovisuais e de multimídia as escolas estão abastecidas, porém em sua maioria precisam de manutenção e renovação, a fim de atender um aprendizado voltado às novas tecnologias da contemporaneidade. Em parceria com o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal o município instalou em 20 escolas, telecentros, sendo que desses, sete estão conectados a internet e alguns ainda necessitam de adaptações e manutenção para seu funcionamento pleno. Todavia, para que ocorra um bom aproveitamento pedagógico nesses telecentros faz-se necessário um curso de formação mínima na área de informática para professores e funcionários. Os projetos pela secretaria são desenvolvidos dentro da limitação de diversos materiais como: livros, DVD's, instrumentos musicais, kits esportivos, tintas e outros. Dentro dessa mesma limitação trabalha a área alimentar, pois os projetos ocorrem no contraturno e essa não tem verba permanente, dependendo de recursos externos. Atualmente 14 escolas possuem adequações arquitetônicas, rampas, apoios de sanitários a ampliação de portas, suprimindo suas necessidades, entretanto 52 unidades de ensino permanecem sem reestruturação física. Gravataí tem 279 alunos com diferentes deficiências. Além disso, o município dispõe de duas escolas especiais, uma de atendimento à deficiência mental (252 alunos) e outra de atendimento à surdez (102 alunos), totalizando 633 alunos em toda a rede. Para esses alunos dispomos de uma sala de recursos multifuncionais (SEESP/MEC), dando suporte pedagógico e tecnológico para alunos desse grupo. Pela posição geográfica de Gravataí, existem 14 escolas rurais, incluindo turmas multisseriadas, que acumulam em sua vida escolar as dificuldades impostas pelos limites orçamentários nos meios de locomoção e nos recursos pedagógicos tecnológicos. Nessa perspectiva de limitações orçamentárias incluem-se as creches que não recebem transporte pelo município.

3. A secretaria analisou os resultados da Prova Brasil das escolas sob sua responsabilidade? Qual a opinião? Reflete a realidade? Há outro processo de avaliação?

A SMED através da consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB - 2005 planejou reuniões com todas as escolas da Rede Municipal no início do ano letivo de 2007, enfocando e trabalhando os índices apresentados e as projeções até o ano de 2021. Após a análise desses dados, as escolas elencaram metas a serem cumpridas para que as projeções apontadas pelo IDEB sejam atingidas. As escolas da Rede Municipal atingiram a média estipulada pelo IDEB, apenas uma ficou abaixo do índice estabelecido pela Prova Brasil. Há uma preocupação da Mantenedora em relação aos índices apresentados referentes às escolas municipais, originando na própria Rede Municipal a criação de um projeto IDEG - Índice de Desenvolvimento da Educação de Gravataí, em parceria com uma Faculdade. O IDEG visa monitorar o Sistema Municipal em termos de diagnósticos e nortear as ações das políticas educacionais com vista à melhoria do Sistema Educacional, com olhar sobre a totalidade e especificidade de cada escola. O SAREG - Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar de Gravataí contou com a participação das escolas da Rede Municipal de Gravataí para a construção das provas do

2º ano, do Ensino Fundamental de nove anos, 4ª e 8ª série do Ensino Fundamental de oito anos e o 3º ano do Ensino Médio. As provas foram elaboradas através de: consulta as matrizes das provas do SAEB; consulta aos professores regentes de classes para sugestões, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática; opção teórica, de natureza cognitivista, para a construção descritora; avaliação dos conteúdos na perspectiva das competências e habilidades neles implícitas; os conteúdos estão divididos em artes menores (descritores) e estão associados às habilidades a serem desenvolvidas em cada série e disciplina; associação entre conteúdos curriculares e operações mentais desenvolvidas pelos alunos, que se traduzem em certas competências e habilidades (descritores); cada descritor dá origem a diferentes itens, a partir das respostas dadas, verifica-se o que os alunos sabem e conseguem fazer com os conhecimentos adquiridos.

4. Qual a articulação dos conselhos escolares com a Secretaria Municipal ou direção regional e com o conselho municipal de educação e com conselhos de acompanhamento e controle social que têm mais relação com a educação (alimentação escolar, FUNDEF/FUNDEB e bolsa-família)?

Maior detalhamento em breve.

5. Existem programas específicos de alfabetização de jovens e adultos? Quais? Atende a quantas pessoas? Quais os parceiros?

Sim, a Rede Municipal de Ensino, oferta Programas de Alfabetização nos Centros Regionais de Educação de Jovens e Adultos, na modalidade EJA com alfabetização e pós-alfabetização em dois centros e duas extensões. Centros Regionais de Educação de Jovens e Adultos - CEREJA. Esses Centros são unidades de ensino organizadas na modalidade EJA, que visam o acesso ao Ensino Fundamental de jovens e adultos trabalhadores do mercado formal ou informal, a partir dos 15 anos de idade, bem como demais cidadãos e cidadãs afastados da escolarização por motivos diversos. Atende 832 alunos. Nesse número não estão incluídas as pessoas que se beneficiam dos programas de Formação de Leitores, Inclusão Digital e Geração de Trabalho e Renda, ofertados nos Centros que são abertos à comunidade. A Universidade Luterana do Brasil - ULBRA é parceira nessa iniciativa municipal.

6. As creches são credenciadas e integradas à rede municipal de ensino?

Atualmente as creches e pré-escola existentes no município não são credenciadas ao sistema municipal, tendo em vista que foi a partir de 2006 que o município passou a ser sistema municipal de ensino, não tendo normas próprias. Em 2008 com a construção da normatização de Educação Infantil o Conselho Municipal de Educação a partir de Abril/08 iniciará o credenciamento a todas as instituições existentes no município. A SMED, mantedora da rede municipal, através do Núcleo de Educação Infantil, entrega as instituições de Educação Infantil assessoria aos Centros Comunitários, não tendo ação nas instituições privadas - particulares não estarem ainda credenciadas ao sistema Municipal de Ensino. A assessoria da SMED é fundamentada na Legislação Federal e Estadual, bem como o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil, sendo feita mensalmente visitas nos espaços educativos e encontros bimestrais de formação continuada, tendo como foco a tríade "Cuidar, Educar e Brincar" na Educação Infantil. Todas as ações da SMED buscam a qualificação da oferta, necessitando ampliar a oferta criando novos Centros Municipais, bem como potencializar as ações de formação continuada, tendo em vista a carência da qualificação e competência profissional dos educadores de Educação Infantil.

7. Todas as crianças de 06 a 14 anos frequentam a escola?

A partir da população existente em nosso município, na faixa etária de 06 a 14 subtrai-se desse o número, o número fornecido pelo Censo Escolar de 2006 das redes estadual, municipal e particular. O resultado é que existem crianças nessa faixa etária fora da escola.

8. Qual é a estimativa de crianças de 06 a 14 anos de idade que estão fora da escola?

Estima-se que, no ano de 2006, 8.981 crianças na faixa etária de 06 a 14 anos, estejam fora da sala de aula, considerando, os números abaixo descritos:

Fonte: MEC/INEP/SIED - Censo Escolar 2006

9. Há fatores que podem ser considerados centrais para explicar a não frequência à escola de crianças e adolescentes nessa faixa etária?

A vulnerabilidade social agrega na população condições que favorecem a não frequência escolar, atingindo crianças e adolescentes.

10. Qual o % de aplicação dos recursos de transferência legal destinados pelo FNDE nos últimos 02 anos?

No ano de 2005 o Município recebeu do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE o valor de R\$1.392,00 e aplicou R\$1.091,91, sendo aplicados 73,27% desse repasse; do Programa Nacional de Alimentação nas Creches - PNAC recebeu o valor de R\$9.225,00 e aplicou R\$9.218,48, sendo aplicado 99,93% desse repasse; do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE recebeu o valor de R\$829.589,40 e aplicou R\$891.341,74, sendo aplicado 100% desse repasse; do Programa de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE recebeu R\$18.480,00 e aplicou R\$7.434,65, sendo aplicado 40,23% deste repasse, totalizando R\$858.686,40 de valor recebido e R\$909.014,78 de valor aplicado.

No ano de 2006 o Município recebeu do Programa Direto na Escola - PDDE o valor de R\$1.292,00 e aplicou R\$1.374,00, sendo aplicados 100% desse repasse; do Programa Nacional de Alimentação nas Creches - PNAC recebeu o valor de R\$11.484,00 e aplicou R\$11.753,70 sendo aplicado 100% desse repasse; do Programa Nacional de Alimentação Escolar -

PNAE, recebeu o valor de R\$1.014.249,60 e aplicou R\$1.007.858,12, sendo aplicado 99,37% desse repasse; do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE, recebeu R\$22.348,48 e aplicou R\$23.491,28, sendo aplicado 100% desse repasse, totalizando R\$1.049.374,08 de valor recebido e R\$1.044.477,10 de valor aplicado.

11. O Município complementa - e em quanto - os recursos de transferência legal?

Sim, no ano de 2005 complementou o valor de R\$61.752,34 e em 2006 o valor de R\$1494,50.

12. O Município recebe apoio do Estado para: (que tipo e valores)a. Transporte escolar?b. Alimentação?c. Apoio pedagógico (material e supervisão)?

Sim, recebe apoio financeiro através de convênios que atende o número de alunos do Estado que o Município transporta conforme valores abaixo:

1º Semestre 2007 R\$1,02 por aluno/dia - 2º Semestre 2007 R\$1,10 por aluno/dia - Total anual: R\$76.157,63

Cabe ressaltar que o valor repassado ao Município representa apenas 5% do valor aplicado neste setor, considerando que o valor aplicado pelo Município por aluno é de R\$22,42 por mês.

13. Que valores recebeu da cota municipal do salário educação e quanto aplicou, nos últimos 2 anos?

No ano de 2005 o valor recebido foi de R\$3.391.308,98 e o valor aplicado foi de R\$2.823.947,64, sendo aplicado 83,27% desse repasse; no ano de 2006 o valor recebido foi R\$3.891.901,10 e o valor aplicado foi de R\$3.751.592,63, sendo aplicado 96,40% desse repasse.

14. Em que ações têm sido aplicados estes recursos da cota municipal do salário educação?

Têm sido aplicados tais recursos em obras de engenharia; aquisição de móveis para escolas; aquisição de materiais escolares; aquisição de gás de cozinha; serviços de reforma, higiene e conserto nas cozinhas.

15. Existem programas próprios ou em regime de colaboração para formação inicial dos professores em exercício na rede? Quais? Estes programas atendem professores de que níveis? Relacionar os parceiros.

Não existe.

16. Existem programas próprios ou em regime de colaboração para formação continuada dos professores em exercício na rede? Quais? Estes programas atendem professores de que níveis? Relacionar os parceiros.

Sim, existe para todos os professores da rede, são eles: História da Cultura Afro Brasileira direcionado em 2007 para vice-diretores, e em anos anteriores atendendo a todos os professores do espaço rural e aos professores desejanter da rede (Secad/MEC - Cristina D'Santo D'Andréia na assessoria pedagógica); Educação do Campo para todos os professores das 14 escolas rurais (Secad/MEC, UFPEL - Universidade Federal de Pelotas, Campos UNIPAMPA Jaguarão); Cooperando em Rede para os professores de Educação Física, do Ensino Religioso e professores das 2ªs séries do ensino de nove anos (Planeta Cooperação - assessoria Jader Denicol); Aprendizagem no Processo Educativo para todos os professores da rede (FAPA - Faculdade Portoalegrense); Inclusão Escolar do Aluno com Deficiência para os professores das escolas especiais e para os professores desejanter (SEESP/MEC - assessoria Denise Alves e profissionais autônomos das respectivas áreas).

17. Existem políticas voltadas para a formação continuada nas diversas áreas de atuação da Educação Especial? Quais?

Sim, temos o "Projeto Inclusão Escolar" que trabalha com todas as deficiências.

18. Existem políticas implementadas para formação continuada de professores, em exercício, voltadas para a educação ambiental?

Sim, temos um núcleo de educação ambiental responsável pela política pedagógica em implementação (Sala Verde e Coletivos Educadores do MMA).

19. Os professores participam ou participaram de programas que visam o desenvolvimento de conteúdo dos Parâmetros Curriculares Nacionais da Educação e das Diretrizes Curriculares Nacionais do CNE, considerando a diversidade étnico-racial?

Sim, a Secretaria Municipal de Educação desenvolve o programa "Educação para a Vida" que está em consonância com os PCNs e com as Diretrizes Curriculares Nacionais do CNE, atendendo também as questões étnico-raciais (História e Cultura Afro-Brasileira).

20. A SME dispõe de nutricionista? Em caso afirmativo, o profissional trabalha em tempo integral? Todas as escolas da rede são atendidas pelo nutricionista? Quais as atividades deste profissional?

Sim, temos dois profissionais de 40 horas semanais e um de 30 horas semanais, atendendo todas as escolas da rede municipal, além disso, contamos com o apoio de cinco estagiárias de Nutrição, com 40 horas semanais, a fim de auxiliar nas visitas quinzenais nas escolas. As atividades desses profissionais são: elaborar pedidos de compras; elaboração de cardápio, cálculo dos nutrientes do cardápio; avaliação nutricional; educação nutricional; formação continuada aos cozinheiros referente ao manual de "Boas Práticas de Alimentos" entre outras.

21. Existem programas próprios ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada dos profissionais de

serviços e apoio escolar? Quais?

Existem programas de Formação Continuada para os seguintes profissionais: auxiliares de biblioteca; cozinheiros e auxiliares de cozinha; monitores dos telecentros; profissionais dos serviços de Orientação e Supervisão Escolar; os profissionais dos quatro segmentos dos Conselhos Escolares; equipe diretiva; secretários de escola. Dentro do programa Escola Aberta tem formação continuada para os professores comunitários, coordenadores escolares e aos oficineiros.

22. A comunidade escolar tem informações sobre a quantidade de alunos que se evadem ou abandonam a escola?

A equipe pedagógica da escola tem controle e conhecimento sobre os alunos que evadem ou abandonam a escola, oferecendo, portanto esses dados à comunidade escolar.

23. A comunidade escolar busca compreender as causas da evasão e do abandono escolar?

À medida que a escola provoca a participação da comunidade escolar, essa busca compreender as causas da evasão e do abandono escolar.

24. As escolas adotam alguma medida para trazer de volta alunos que se evadiram ou abandonaram a escola? Essas medidas têm gerado bons resultados?

Sim, as escolas utilizam a Ficha de Comunicação de Aluno Frequente - FICAI, constatando nessa todos os dados dos mecanismos usados pela escola para a busca desses alunos, gerando um bom resultado de controle dessa questão.

25. Os alunos participam da definição dos objetivos, do material, das situações, dos métodos e do próprio planejamento das atividades desenvolvidas na escola? Parcialmente. Os alunos têm a oportunidade de participar e de se envolver nas definições mencionadas, quando convidados pela escola/equipe diretiva.

Fonte: SIMEC/MEC

Anexo 3 – Síntese das Dimensões do PAR de Gravataí

Dimensão	Pontuação				
	4	3	2	1	n/a
1. Gestão Educacional	4	9	4	3	0
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	1	1	5	3	0
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	0	6	1	1	0
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	3	10	1	0
Total:	5	19	20	8	0

Anexo 4 – Síntese do PAR de Gravataí

Dimensão	1 - Gestão Educacional						
Área	1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino						
Indicador	9 - Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar						
	1 - Quando não existe Plano de Carreira.						
Justificativa	Os demais profissionais que atuam na Educação, excluindo-se os constantes no Plano de Carreira do Magistério, são os cargos de: Auxiliar de Serviços Gerais; Cozinheiros; guardas e Vigias Escolares. São, também, admitidos por Concurso Público e estão regidos pelo Plano de Carreira dos Servidores - Lei nº 676, de 19 de dezembro de 1991 e pelo Regime Jurídico Único.						
Demanda para Redes Municipais	Discutir e elaborar, junto a comunidade escolar, Plano de Carreira para os Profissionais de Serviço e Apoio Escolar.						
Ação	Demanda:	Municipal					
	Descrição da Ação:	Implementar o Plano de Carreira para os Profissionais de Serviço e Apoio Escolar.					
	Nome do Responsável:	Helena Beatriz Santos Souza					
	Cargo do Responsável:	Professora Nível V					
	Período Inicial:	01/08/2009					
	Período Final:	01/08/2011					
	Resultado Esperado:	Levantamento dos dados e proposta adequada aos profissionais de Serviço e Apoio Escolar.					
Sub-Ação	Descrição da Subação:	Divulgar o plano de carreira para os profissionais de serviço e apoio escolar.					
	Estratégia de Implementação:	Produção e distribuição de material informativo.					
	Programa:	Outros					
	Unidade de Medida:	documento(s)					
	Forma de Execução	Executadas pelo município					
	Instituição Parceira (se houver):						
	Quantidades e Cronograma Físico	2007	2008	2009	2010	2011	Total
		0	0	1	1	1	3
				fevereiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até agosto	
Área	2 - Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada						
Indicador	2 - Existência de atividades no contraturno						
Critério / Pontuação	2 - Quando menos de 50% das escolas da rede oferecem atividades no contraturno; contemplam unicamente alunos matriculados em uma das etapas do Ensino Fundamental; estão ligadas apenas ao lazer e não são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos ou outros profissionais; também não estão contempladas no PME e nos PP.						
Justificativa	Existem atividades pontuais no contraturno como o Laboratório de Aprendizagem, que atendem a pequenos grupos de alunos a fim de sanar as dificuldades de aprendizagem nas diferentes áreas das séries iniciais. Ademais, existe o projeto Nado Adaptado que trata da inclusão, oportunizando um espaço para práticas e vivências corporais, para 27 alunos com deficiência, incluídos em 15 escolas da rede regular de ensino. Em sete escolas, abrangendo 448 alunos existem os projetos Cante e Toque na Escola.						
Demanda para Redes Municipais	Implementar o atendimento no contraturno a todos os alunos da rede municipal, onde esses sejam ofertados com atividades ligadas ao reforço escolar, às artes, ao lazer, e outras áreas, sendo monitorados por professores e /ou por profissionais da área educacional.						
Ação	Demanda:	Municipal					
	Descrição da Ação:	Expandir as atividades de contraturno nas escolas da rede, observando a articulação das atividades com o PP de cada escola.					
	Nome do Responsável:	Claudia Maria Loff Barcelos Portolon					

	Cargo do Responsável:	Professora Nível V																					
	Período Inicial:	15/08/2008																					
	Período Final:	15/12/2011																					
	Resultado Esperado:	Implementar atividades no contraturno em todas as escolas da rede municipal, visando maior participação da comunidade escolar que gerem resultados positivos na aprendizagem dos alunos.																					
Sub-Ação	Descrição da Subação:	Estabelecer parceria para implementar o Programa Rádio Escola.																					
	Estratégia de Implementação:	Implementação do Programa Rádio Escola.																					
	Programa:	Programa Rádio Escola																					
	Unidade de Medida:	unidade(s) escolar(es)																					
	Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																					
	Instituição Parceira (se houver):																						
	Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	3	3	3	9	Cronograma Físico:			janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	
		2007	2008	2009	2010	2011	Total																
	Quantidades:	0	0	3	3	3	9																
	Cronograma Físico:			janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																	
Descrição da Subação:	Estabelecer parcerias com a comunidade e com as entidades públicas e/ou privadas para oferecimento de atividades no turno complementar.																						
Estratégia de Implementação:	Estabelecimento de parceria para a realização de curso de formação de gestores escolares para a educação integral e integrada.																						
Programa:	SECAD - Programa Mais Educação - Curso para Gestores Escolares																						
Unidade de Medida:	diretor(es)																						
Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																						
Instituição Parceira (se houver):																							
Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>6</td> <td>12</td> <td>6</td> <td>24</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>agosto até dezembro</td> <td>agosto até dezembro</td> <td>agosto até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	6	12	6	24	Cronograma Físico:			agosto até dezembro	agosto até dezembro	agosto até dezembro		
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																	
Quantidades:	0	0	6	12	6	24																	
Cronograma Físico:			agosto até dezembro	agosto até dezembro	agosto até dezembro																		
Descrição da Subação:	Oferecer a formação de Com-Vida - Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida e implementar a Agenda 21 nas escolas.																						
Estratégia de Implementação:	Participação no processo de conferências de meio ambiente na escola. Seminários de formação para os participantes por meio do Programa Mais Educação.																						
Programa:	SECAD - Com-vida (Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola)																						
Unidade de Medida:	unidade(s) escolar(es)																						
Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																						
Instituição Parceira (se houver):																							
Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>10</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>fevereiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	10	10	10	30	Cronograma Físico:			janeiro até dezembro	fevereiro até dezembro	janeiro até dezembro		
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																	
Quantidades:	0	0	10	10	10	30																	
Cronograma Físico:			janeiro até dezembro	fevereiro até dezembro	janeiro até dezembro																		
Descrição da Subação:	Oferecer formação para a equipe escolar para implementar as atividades de turno complementar por meio do Programa Mais Educação.																						
Estratégia de Implementação:	Curso de formação para a equipe escolar para implementar as atividades no turno complementar por meio do Programa Mais Educação.																						
Programa:	SECAD - Programa Mais Educação - Curso para a Equipe Escolar																						
Sub-Ação																							

Unidade de Medida:	professor(es) cursista(s)																					
Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																					
Instituição Parceira (se houver):																						
Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>7</td> <td>14</td> <td>7</td> <td>28</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>fevereiro até dezembro</td> <td>fevereiro até dezembro</td> <td>fevereiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	7	14	7	28	Cronograma Físico:			fevereiro até dezembro	fevereiro até dezembro	fevereiro até dezembro	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																
Quantidades:	0	0	7	14	7	28																
Cronograma Físico:			fevereiro até dezembro	fevereiro até dezembro	fevereiro até dezembro																	
Indicador	3 - Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC																					
Critério / Pontuação	2 - Quando a SME e as escolas divulgam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC; mas os resultados não são analisados e discutidos pela comunidade escolar.																					
Justificativa	A SMED através da consulta ao IDEB 2005, planejou reuniões com as escolas da rede municipal no início do ano letivo de 2007, enfocando índices e projeções apontadas até o ano de 2011. Após a análise desses dados, as escolas elencaram metas a serem cumpridas para que tais projeções sejam atingidas. Dentro dessa perspectiva, SMED e as escolas construíram o SAREG-Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar, aplicando provas no Ens. Fundamental e Médio, objetivando a análise dos conhecimentos adquiridos.																					
Demanda para Redes Municipais	Promover reuniões periódicas junto ao Conselho de Educação para a análise e, eventuais, providências a serem executadas a partir da análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC. Criar materiais institucionais para a divulgação desses resultados.																					
Ação	<p>Demanda: Municipal</p> <p>Descrição da Ação: Implantar política de análise e divulgação dos resultados das avaliações educacionais do MEC</p> <p>Nome do Responsável: Hilda Jaqueline de Fraga</p> <p>Cargo do Responsável: Professora Nível V</p> <p>Período Inicial: 15/08/2008</p> <p>Período Final: 15/12/2008</p> <p>Resultado Esperado: Implementação de política para análise dos resultados das avaliações do MEC.</p>																					
Sub-Ação	<p>Descrição da Subação: Analisar e discutir os resultados das avaliações oficiais do MEC.</p> <p>Estratégia de Implementação: Reuniões com o Conselho Municipal de Educação, conselhos escolares e comunidade escolar.</p> <p>Programa: Outros</p> <p>Unidade de Medida: reunião(ões)</p> <p>Forma de Execução: Executadas pelo município</p> <p>Instituição Parceira (se houver):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>16</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td>agosto até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	4	4	4	4	16	Cronograma Físico:		agosto até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																
Quantidades:	0	4	4	4	4	16																
Cronograma Físico:		agosto até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																	
Sub-Ação	<p>Descrição da Subação: Elaborar e implantar plano de divulgação dos resultados das avaliações educacionais do MEC a toda a comunidade.</p> <p>Estratégia de Implementação: Utilização de materiais impressos e recursos audiovisuais.</p> <p>Programa: Outros</p> <p>Unidade de Medida: documento(s)</p> <p>Forma de Execução: Executadas pelo município</p> <p>Instituição Parceira (se houver):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>103</td> <td>106</td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	1	1	1	103	106							
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																
Quantidades:	0	1	1	1	103	106																

	Cronograma Físico:	agosto até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro		
Área	3 - Comunicação com a Sociedade						
Indicador	1 - Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares						
Critério / Pontuação	2 - Quando existem acordos, por parte de algumas escolas e/ ou da SME, com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares, que visem à formação integral dos alunos. Não há iniciativa da SME e das demais escolas para ampliar o atendimento.						
Justificativa	As direções das escolas municipais têm autonomia para buscar parcerias na realização de suas atividades, desde que não haja dissonância com o Projeto Político Pedagógico. A SME incentiva suas escolas a buscar novos parceiros, sobretudo com as universidades locais e próximas ao município, entretanto esse trabalho deve ser ampliado, pois as parcerias existentes não atendem a nossa demanda.						
Demanda para Redes Municipais	Formar um grupo permanente, responsável pela orientação e análise de possibilidades de parcerias com instituições locais, nacionais e outros.						
Ação	Demanda:	Municipal					
	Descrição da Ação:	Montar estratégia para reforçar, dinamizar os acordos existentes.					
	Nome do Responsável:	Christine Vieira Castro					
	Cargo do Responsável:	Professora Nível V					
	Período Inicial:	15/08/2008					
	Período Final:	15/12/2011					
	Resultado Esperado:	Criação de metodologia, visando buscar novas parcerias para a realização de atividades complementares.					
	Descrição da Subação:	Divulgar os resultados das parcerias por meio de materiais institucionais voltados para as ações de interação escola/comunidade (jornais, informativos, boletins etc.).					
	Estratégia de Implementação:	Distribuição dos materiais institucionais produzidos para divulgação.					
	Programa:	Outros					
	Unidade de Medida:	documento(s)					
Sub-Ação	Forma de Execução	Executadas pelo município					
	Instituição Parceira (se houver):						
	Quantidades e Cronograma Físico	2007	2008	2009	2010	2011	Total
	Quantidades:	0	2	2	2	2	8
	Cronograma Físico:		agosto até dezembro	março até dezembro	março até dezembro	março até dezembro	
	Descrição da Subação:	Instituir um grupo permanente, responsável pela orientação e análise de possibilidades de parcerias com instituições locais, nacionais e internacionais.					
	Estratégia de Implementação:	Reuniões com parceiros e com a comunidade escolar.					
	Programa:	Outros					
	Unidade de Medida:	reunião(ões)					
Sub-Ação	Forma de Execução	Executadas pelo município					
	Instituição Parceira (se houver):						
	Quantidades e Cronograma Físico	2007	2008	2009	2010	2011	Total
	Quantidades:	0	2	5	5	5	17
	Cronograma Físico:		agosto até dezembro	março até dezembro	março até dezembro	março até dezembro	
Sub-Ação	Descrição da Subação:	Monitorar a utilização de espaços e a execução das atividades desenvolvidas por meio de parcerias.					

	<p>Estratégia de Implementação: Reuniões com parceiros e com a comunidade escolar.</p> <p>Programa: Outros</p> <p>Unidade de Medida: reunião(ões)</p> <p>Forma de Execução Executadas pelo município</p> <p>Instituição Parceira (se houver):</p>																					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades e Cronograma Físico</td> <td>Quantidades: 0</td> <td>2</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>14</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Cronograma Físico:</td> <td>agosto até dezembro</td> <td>março até dezembro</td> <td>março até dezembro</td> <td>março até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades: 0	2	4	4	4	14		Cronograma Físico:	agosto até dezembro	março até dezembro	março até dezembro	março até dezembro	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																
Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades: 0	2	4	4	4	14																
	Cronograma Físico:	agosto até dezembro	março até dezembro	março até dezembro	março até dezembro																	
Indicador	2 - Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas																					
Critério / Pontuação	2 - Quando as escolas da rede utilizam metodologias específicas para o desenvolvimento do ensino, fornecidas por parceiros externos; a adoção dessas metodologias reflete a necessidade das escolas, mas o conteúdo e os objetivos do método não foram totalmente discutidos com a comunidade escolar; a metodologia adotada não consta no PME nem no PP das escolas; os resultados não são satisfatórios e os professores não recebem a devida capacitação.																					
Justificativa	As escolas possuem parcerias externas, porém não com metodologias contínuas e sim com projetos pontuais e metodologias pontuais. A SMED busca e possui algumas parcerias com metodologias específicas em relação a formação dos professores.																					
Demanda para Redes Municipais	Buscar metodologias específicas, junto a comunidade (Ong''s, Institutos, Fundações,etc.), a fim de melhorar a aprendizagem dos alunos e inseri-las no PME e nos respectivos PPs das escolas.																					
Ação	<p>Demanda: Municipal</p> <p>Descrição da Ação: Mobilizar a comunidade escolar na discussão das metodologias implantadas por meio de parcerias externas.</p> <p>Nome do Responsável: Christine Vieira Castro</p> <p>Cargo do Responsável: Professora Nível V</p> <p>Período Inicial: 15/03/2009</p> <p>Período Final: 15/12/2011</p> <p>Resultado Esperado: Participação efetiva da comunidade escolar na discussão das metodologias implantadas por meio de parcerias externas.</p> <p>Descrição da Subação: Discutir com a comunidade escolar estratégias para o estabelecimento de parcerias para implantação de novas metodologias, a partir das necessidades apontadas no diagnóstico do planejamento das escolas.</p>																					
Sub-Ação	<p>Estratégia de Implementação: Reuniões com a comunidade escolar e análise dos resultados das necessidades apresentadas.</p> <p>Programa: Outros</p> <p>Unidade de Medida: reunião(ões)</p> <p>Forma de Execução Executadas pelo município</p> <p>Instituição Parceira (se houver):</p>																					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades e Cronograma Físico</td> <td>Quantidades: 0</td> <td>0</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td>março até dezembro</td> <td>março até dezembro</td> <td>março até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades: 0	0	3	3	3	9		Cronograma Físico:		março até dezembro	março até dezembro	março até dezembro	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																
Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades: 0	0	3	3	3	9																
	Cronograma Físico:		março até dezembro	março até dezembro	março até dezembro																	
Indicador	4 - Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.																					
Critério / Pontuação	1 - Quando não existe recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que possam ser utilizados pela comunidade escolar.																					
Justificativa	Não existe manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que possam ser utilizados pela comunidade escolar, entretanto a SME utiliza alguns espaços públicos para determinados eventos da secretaria, como: O Encontro Internacional de Educação; Olimpíadas esportivas e Gincanas, sendo realizadas respectivamente no Parque de																					

	Eventos, no Cine Teatro e no Ginásio Municipal, porém a manutenção e recuperação desses espaços é feito por outra secretaria.																																														
Demanda para Redes Municipais	Montar um grupo para avaliar os espaços e equipamentos públicos que possam ser utilizados pela comunidade escolar, buscando melhoria na aprendizagem e na construção da cidadania de nossos alunos.																																														
Ação	<p>Demanda: Municipal</p> <p>Descrição da Ação: Recuperar e manter espaços públicos e elaborar plano de incentivo e de divulgação das possibilidades de uso pela comunidade escolar.</p> <p>Nome do Responsável: Ana Schreiber Moehlecke</p> <p>Cargo do Responsável: Auxiliar Administrativo</p> <p>Período Inicial: 15/03/2009</p> <p>Período Final: 15/12/2011</p> <p>Resultado Esperado: Espaços Públicos recuperados e projeto de incentivo de utilização, construídos e divulgados.</p> <p>Descrição da Subação: Discutir com a comunidade escolar o interesse e a viabilidade de uso de determinados espaços públicos.</p> <p>Estratégia de Implementação: Reuniões com a comunidade escolar e com os setores da Prefeitura Municipal.</p> <p>Programa: Outros</p> <p>Unidade de Medida: reunião(ões)</p>																																														
Sub-Ação	<p>Forma de Execução Executadas pelo município</p> <p>Instituição Parceira (se houver):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades e Cronograma Físico</td> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>9</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>março até agosto</td> <td>março até dezembro</td> <td>março até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Descrição da Subação: Elaborar plano de incentivo e de divulgação das possibilidades de uso dos espaços públicos.</p> <p>Estratégia de Implementação: Documento com a demanda e a oferta de espaço existente, a partir das diretrizes contidas no PME.</p> <p>Programa: Outros</p> <p>Unidade de Medida: documento(s)</p> <p>Forma de Execução Executadas pelo município</p> <p>Instituição Parceira (se houver):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades e Cronograma Físico</td> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>outubro até dezembro</td> <td>outubro até dezembro</td> <td>outubro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades:	0	0	3	3	3	9		Cronograma Físico:			março até agosto	março até dezembro	março até dezembro			2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades:	0	0	1	1	1	3		Cronograma Físico:			outubro até dezembro	outubro até dezembro	outubro até dezembro	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																									
Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades:	0	0	3	3	3	9																																								
	Cronograma Físico:			março até agosto	março até dezembro	março até dezembro																																									
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																									
Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades:	0	0	1	1	1	3																																								
	Cronograma Físico:			outubro até dezembro	outubro até dezembro	outubro até dezembro																																									
Sub-Ação	<p>Descrição da Subação: Levantar custos de recuperação e adaptação de espaços públicos e analisar a viabilidade de implementação dessas ações.</p> <p>Estratégia de Implementação: Realização de diagnóstico e levantamento dos recursos disponíveis para esse fim.</p> <p>Programa: Outros</p> <p>Unidade de Medida: documento(s)</p> <p>Forma de Execução Executadas pelo município</p> <p>Instituição Parceira (se houver):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades e Cronograma Físico</td> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>3</td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades:	0	0	1	1	1	3																															
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																									
Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades:	0	0	1	1	1	3																																								

	Cronograma Físico:	agosto até outubro	agosto até outubro	agosto até outubro			
Dimensão	2 - Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar						
Área	1 - Formação inicial de Professores da Educação Básica.						
Indicador	1 - Qualificação dos professores que atuam nas creches						
Critério / Pontuação	1 - Quando menos de 10% ou nenhum dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.						
Justificativa	6 profissionais com Ensino Fundamental incompleto10 profissionais com Ensino Fundamental completo17 profissionais com Curso de Magistério11 profissionais com Ensino Médio4 profissionais com Licenciatura48 profissionais menos 10% A maioria das servidoras que atuam na educação infantil são atendentes e possuem em sua maioria apenas o 2º grau completo. A partir de 2003 o município passou a contratar através de concurso público profissionais com a titulação mínima exigida por lei, passando a ter em seu quadro funcional professores de educação infantil.						
Demanda para Redes Municipais	Capacitar os profissionais que atuam nas creches, através de parcerias com universidades locais, para que esses profissionais cumpram com o mínimo de titulação exigida por lei.						
Ação	Demanda:	Municipal					
	Descrição da Ação:	Assegurar o acesso à formação mínima exigida em Lei a todos os professores que atuam nas creches.					
	Nome do Responsável:	Sílvia Regina da Silveira					
	Cargo do Responsável:	Assistente Social					
	Período Inicial:	15/11/2008					
	Período Final:	15/12/2011					
	Resultado Esperado:	Implementação de Política de Formação Continuada para os professores que atuam nas creches municipais.					
Sub-Ação	Descrição da Subação:	Preparar concurso público para contratação de profissionais (pelo menos com a formação mínima exigida em Lei) para atendimento de novas demandas.					
	Estratégia de Implementação:	Levantamento da demanda, criação dos cargos, lançamento de edital e realização de provas.					
	Programa:	Outros					
	Unidade de Medida:	edital(is)					
	Forma de Execução	Executadas pelo município					
	Instituição Parceira (se houver):						
	Quantidades e Cronograma Físico	2007	2008	2009	2010	2011	Total
		0	0	0	0	1	1
	Cronograma Físico:					janeiro até dezembro	
Total Geral por Indicador		2007	2008	2009	2010	2011	Total
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indicador	2 - Qualificação dos professores que atuam na pré-escola						
Critério / Pontuação	2 - Quando menos de 50% dos professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada.						
Justificativa	Seis profissionais com ensino fundamental completo;doze profissionais com magistério;onze com ensino médio e nove com licenciatura completa.Total 38 profissionais. Menos de 50%.						
Demanda para Redes Municipais	Capacitar todos os profissionais que atuam na pré-escola, através de parcerias com universidades locais, a fim de atender a legislação atual.						
Ação	Demanda:	Municipal					
	Descrição da Ação:	Assegurar o acesso à formação mínima exigida em Lei todos os professores que atuam na pré-escola.					

Sub-Ação	Nome do Responsável:	Silvia Regina da Silveira					
	Cargo do Responsável:	Assistente Social					
	Período Inicial:	15/11/2008					
	Período Final:	15/12/2011					
	Resultado Esperado:	Implementação de política de Formação Continuada aos professores que atuam na pré-escola do município.					
	Descrição da Subação:	Preparar concurso público para contratação de profissionais (pelo menos com a formação mínima exigida em Lei) para atendimento de novas demandas.					
	Estratégia de Implementação:	Levantamento da demanda, criação dos cargos, lançamento de edital e realização de provas.					
	Programa:	Outros					
	Unidade de Medida:	edital(is)					
	Forma de Execução	Executadas pelo município					
Instituição Parceira (se houver):							
Quantidades e Cronograma Físico		2007	2008	2009	2010	2011	Total
	Quantidades:	0	0	0	0		1 1
	Cronograma Físico:					janeiro até dezembro	
Total Geral por Indicador		2007	2008	2009	2010	2011	Total
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indicador	3 - Qualificação dos professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental						
Critério / Pontuação	2 - Quando menos de 50% dos professores da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura.						
Justificativa	Dois profissionais com ensino fundamental incompleto; 17 profissionais com ensino fundamental completo; 261 com magistério;87 com ensino médio;233 com licenciatura.						
Demanda para Redes Municipais	Capacitar os profissionais, através de parcerias com universidades locais, para que esses atendam a titulação mínima exigida pelo MEC.						
	Demanda:	Municipal					
	Descrição da Ação:	Assegurar o acesso à formação mínima exigida em Lei a todos os professores que atuam nos anos/ séries iniciais do Ensino Fundamental.					
Ação	Nome do Responsável:	Jurema Mineiro Weber					
	Cargo do Responsável:	Técnico em Educação II					
	Período Inicial:	15/11/2008					
	Período Final:	15/12/2011					
	Resultado Esperado:	Implementação de política que garanta formação mínima exigida em lei a todos os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.					
	Descrição da Subação:	Oferecer curso de formação inicial em nível superior para os professores que atuam nos anos/ séries iniciais do Ensino Fundamental, que demandem esse tipo de formação.					
	Estratégia de Implementação:	Curso a distância de formação inicial de Pedagogia por meio da UAB.					
	Programa:	UAB - Universidade Aberta do Brasil - Pedagogia					
	Unidade de Medida:	professor(es) cursista(s)					
	Forma de Execução	Assistência técnica do MEC					
Instituição Parceira (se houver):							
Quantidades e Cronograma Físico		2007	2008	2009	2010	2011	Total
	Quantidades:	0	0	116	116		116 348
	Cronograma Físico:			março até março	março até março	março até dezembro	

Sub-Ação	Descrição da Subação:	Preparar concurso público para contratação de profissionais (pelo menos com a formação mínima exigida em Lei) para atendimento de novas demandas.						
	Estratégia de Implementação:	Levantamento da demanda, criação dos cargos, lançamento de edital e realização de provas.						
	Programa:	Outros						
	Unidade de Medida:	edital(is)						
	Forma de Execução	Executadas pelo município						
	Instituição Parceira (se houver):							
	Quantidades e Cronograma Físico		2007	2008	2009	2010	2011	Total
	Quantidades:	0	0	0	0		1	1
	Cronograma Físico:					janeiro até dezembro		
Área	2 - Formação Continuada de Professores da Educação Básica							
Indicador	1 - Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na Educação Infantil.							
Critério / Pontuação	2 - Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas).							
Justificativa	O programa de formação continuada oferecido pela SME dentro da carga horária de trabalho, em 2007 não se destinou diretamente para todos os profissionais dos Centros Municipais de Educação Infantil, sendo oferecidos para as equipes diretivas, ficando os mesmos responsáveis pela multiplicação com os demais profissionais. Para 2008 a SME irá ampliar o programa de formação continuada a todos os educadores dos CMEIS dentro da sua carga horária de trabalho.							
Demanda para Redes Municipais	Promover formação continuada a todos os profissionais que atuam em Educação Infantil (creches e pré-escolas), dentro de sua carga horária de trabalho.							
Ação	Demanda:	Municipal						
	Descrição da Ação:	Implementar políticas de formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas), considerando a Lei 10.639 e os princípios preconizados pelas Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo.						
	Nome do Responsável:	Sílvia Regina da Silveira						
	Cargo do Responsável:	Assistente Social						
	Período Inicial:	15/08/2008						
	Período Final:	15/08/2009						
	Resultado Esperado:	Implementação de política de Formação Continuada para os professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas), considerando a Lei 10.639.						
Sub-Ação	Descrição da Subação:	Preparar concurso público para contratação de profissionais (pelo menos com a formação mínima exigida em Lei) para atendimento de novas demandas.						
	Estratégia de Implementação:	Levantamento da demanda, criação dos cargos, lançamento de edital e realização de provas.						
	Programa:	Outros						
	Unidade de Medida:	edital(is)						
	Forma de Execução	Executadas pelo município						
	Instituição Parceira (se houver):							
	Quantidades e Cronograma Físico		2007	2008	2009	2010	2011	Total
	Quantidades:	0	0	0	0		1	1
	Cronograma Físico:					janeiro até dezembro		
Indicador	2 - Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.							
Critério / Pontuação	1 - Quando não existem políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.							

Justificativa	A partir dos resultados/indicadores verificados no Sistema de Avaliação do Rendimento Educacional de Gravataí-SAREG e Índice de Desenvolvimento Educacional de Gravataí – IDEG 2007 constatou-se a necessidade de redimensionamento da política pública de formação continuada da rede municipal de ensino, para atender as especificidades na leitura/escrita e da matemática.																										
Demanda para Redes Municipais	Implantar formação continuada para os professores anos/séries iniciais, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.																										
	Demanda:	Municipal																									
	Descrição da Ação:	Formular e implementar políticas e voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/ séries iniciais do ensino fundamental, considerando, também, as especificidades das escolas do campo, em particular as escolas de organização multietária ou multisseriada e as áreas temáticas, tais como educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral.																									
Ação	Nome do Responsável:	Hilda Jaqueline de Fraga																									
	Cargo do Responsável:	Professora Nível V																									
	Período Inicial:	15/08/2008																									
	Período Final:	15/08/2011																									
	Resultado Esperado:	Implementação de políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.																									
	Descrição da Subação:	Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento em Alfabetização e Letramento e Educação Matemática) para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental.																									
	Estratégia de Implementação:	Curso de Aperfeiçoamento em Alfabetização e Letramento e Educação Matemática para os professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental, a distância, por meio da Rede de Formação.																									
	Programa:	(S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento em Alfabetização e Letramento e Educação Matemática																									
Sub-Ação	Unidade de Medida:	professor(es) cursista(s)																									
	Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																									
	Instituição Parceira (se houver):																										
	Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>50</td> <td>50</td> <td>50</td> <td>150</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>março até março</td> <td>março até março</td> <td>março até março</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>						2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	50	50	50	150	Cronograma Físico:			março até março	março até março	março até março	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																					
Quantidades:	0	0	50	50	50	150																					
Cronograma Físico:			março até março	março até março	março até março																						
	Descrição da Subação:	Oferecer curso de formação continuada (Aperfeiçoamento) para os professores que atuam com crianças de 6 anos - Ampliação do EF para 9 Anos.																									
	Estratégia de Implementação:	Curso de Aperfeiçoamento, a distância, para os professores que atuam com crianças de 6 anos no EF, por meio da Rede de Formação.																									
	Programa:	(S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Professores Anos Iniciais do Ensino Fundamental																									
Sub-Ação	Unidade de Medida:	professor(es) cursista(s)																									
	Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																									
	Instituição Parceira (se houver):																										
	Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>50</td> <td>50</td> <td>50</td> <td>150</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>março até março</td> <td>março até março</td> <td>março até março</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>						2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	50	50	50	150	Cronograma Físico:			março até março	março até março	março até março	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																					
Quantidades:	0	0	50	50	50	150																					
Cronograma Físico:			março até março	março até março	março até março																						
	Descrição da Subação:	Preparar concurso público para contratação de profissionais (pelo menos com a formação mínima exigida em Lei) para atendimento de novas demandas.																									
Sub-Ação	Estratégia de Implementação:	Levantamento da demanda, criação dos cargos, lançamento de edital e realização de provas.																									
	Programa:	Outros																									

Unidade de Medida:	edital(is)							
Forma de Execução	Executadas pelo município							
Instituição Parceira (se houver):								
Quantidades e Cronograma Físico		2007	2008	2009	2010	2011	Total	
	Quantidades:	0	0	0	0		1 1	
	Cronograma Físico:					janeiro até dezembro		
Total Geral por Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	Total		
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Indicador	3 - Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries finais do ensino fundamental.							
Critério / Pontuação	2 - Quando existem políticas sem implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, mas estas não visam integralmente a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares,							
Justificativa	Existe a implementação de políticas para a formação continuada por parte da SME que visam à melhoria da qualidade da aprendizagem. A formação continuada dos trabalhadores em educação se dá preferencialmente, durante a jornada de trabalho. A partir dos resultados/indicadores verificados no Sistema de Avaliação do Rendimento Educacional de Gravataí-SAREG e Índice de Desenvolvimento Educacional de Gravataí – IDEG 2007 constatou-se a necessidade de redimensionamento da política pública de formação continuada da rede municipal de ensino, para atender as especificidades na leitura/escrita e da matemática.							
Demanda para Redes Municipais	Potencializar a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, que visem a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares.							
	Demanda:	Municipal						
	Descrição da Ação:	Formular e implementar políticas voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos / séries finais do ensino fundamental visando integralmente à melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/ escrita e matemática, considerando, também, as especificidades das escolas do campo além das seguintes áreas temáticas: educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral e integrada.						
Ação	Nome do Responsável:	Sônia Regina Becker Vidor						
	Cargo do Responsável:	Técnica em Educação I						
	Período Inicial:	01/08/2008						
	Período Final:	01/03/2011						
	Resultado Esperado:	Implementação de política voltada para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental.						
	Descrição da Subação:	Oportunizar a discussão dos conceitos e conteúdos trabalhados no processo de formação dos professores e sua transposição para o espaço escolar.						
	Estratégia de Implementação:	Reunião pedagógica com a equipe escolar (coordenadores, professores e outros) e observação dos planos das escolas.						
	Programa:	Outros						
	Unidade de Medida:	reunião(ões)						
Sub-Ação	Forma de Execução	Executadas pelo município						
	Instituição Parceira (se houver):							
	Quantidades e Cronograma Físico		2007	2008	2009	2010	2011	Total
		Quantidades:	0	0	2	2	2	6
		Cronograma Físico:			setembro até dezembro	setembro até dezembro	fevereiro até dezembro	
	Descrição da Subação:	Preparar concurso público para contratação de profissionais (pelo menos com a formação mínima exigida em Lei) para atendimento de novas demandas.						
Sub-Ação	Estratégia de Implementação:	Levantamento da demanda, criação dos cargos, lançamento de edital e realização de provas.						

Programa:	Outros																					
Unidade de Medida:	edita(is)																					
Forma de Execução	Executadas pelo município																					
Instituição Parceira (se houver):																						
Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>1</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	0	0	1	1	Cronograma Físico:					janeiro até dezembro	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																
Quantidades:	0	0	0	0	1	1																
Cronograma Físico:					janeiro até dezembro																	
Área	3 - Formação de Professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades Quilombolas ou Indígenas.																					
Indicador	1 - Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.																					
Critério / Pontuação	1 - Quando menos de 10% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.																					
Justificativa	Os professores das escolas localizadas no meio rural tiveram formação satisfatória e gostariam de continuar com as mesmas; as escolas tiveram formação satisfatória para as comunidades quilombolas e gostariam de continuar com as mesmas.																					
Demanda para Redes Municipais	Ampliar a atual política de formação (projetos do MEC) para os profissionais que atuam nas áreas rurais, comunidades quilombolas, sobretudo ampliar as formações dos profissionais que trabalham e/ou trabalharão com a educação especial.																					
Ação	<p>Demanda: Municipal</p> <p>Descrição da Ação: Promover programas de formação e habilitação específica para professores que atuam em educação especial, em escolas do campo, em comunidades quilombolas e em comunidades indígenas, e que contemplem também as temáticas: educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral e integrada.</p> <p>Nome do Responsável: Mariza Dallegrave Carvalho</p> <p>Cargo do Responsável: Técnico em Educação</p> <p>Período Inicial: 15/08/2008</p> <p>Período Final: 15/12/2011</p> <p>Resultado Esperado: Qualificação dos profissionais da área educacional no que diz respeito a Educação Especial, para que esses desempenhem um trabalho pedagógico adequado ao público específico.</p> <p>Descrição da Subação: Oferecer curso de formação continuada, a distância, para os professores que trabalham na educação especial.</p> <p>Estratégia de Implementação: Curso a distância de aperfeiçoamento para professores que atuam no atendimento educacional especializado (educação especial) - Seesp/Programa de Formação Continuada.</p> <p>Programa: SEESP - Programa de Formação Continuada</p> <p>Unidade de Medida: professor(es) cursista(s)</p>																					
Sub-Ação	<p>Forma de Execução Assistência técnica do MEC</p> <p>Instituição Parceira (se houver):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>fevereiro até dezembro</td> <td>fevereiro até dezembro</td> <td>fevereiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	4	4	4	12	Cronograma Físico:			fevereiro até dezembro	fevereiro até dezembro	fevereiro até dezembro	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																
Quantidades:	0	0	4	4	4	12																
Cronograma Físico:			fevereiro até dezembro	fevereiro até dezembro	fevereiro até dezembro																	
Sub-Ação	<p>Descrição da Subação: Viabilizar a formação de técnico(s) da equipe pedagógica da rede de ensino como professor-multiplicador, para que se torne(m) apto(s) a realizar a formação de professores das classes multisseriadas das escolas do campo.</p> <p>Estratégia de Implementação: Participação de técnico(s) da equipe pedagógica da rede municipal de ensino nas cinco etapas de formação oferecidas pelo Programa Escola Ativa (um técnico para cada 25 unidades escolares com classes multisseriadas inscritas no Programa Escola Ativa).</p> <p>Programa: SECAD - Programa Escola Ativa</p> <p>Unidade de Medida: professor(es) multiplicador(es)</p>																					

	<p>Forma de Execução: Assistência técnica do MEC</p> <p>Instituição Parceira (se houver):</p>																					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades e Cronograma Físico</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>3</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>fevereiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades e Cronograma Físico	0	0	3	1	1	5	Cronograma Físico:			fevereiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																
Quantidades e Cronograma Físico	0	0	3	1	1	5																
Cronograma Físico:			fevereiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																	
Indicador	1 - Qualificação dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas.																					
Critério / Pontuação	1 - Quando menos de 10% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.																					
Justificativa	Os professores das escolas localizadas no meio rural tiveram formação satisfatória e gostariam de continuar com as mesmas; as escolas tiveram formação satisfatória para as comunidades quilombolas e gostariam de continuar com as mesmas.																					
Demanda para Redes Municipais	Ampliar a atual política de formação (projetos do MEC) para os profissionais que atuam nas áreas rurais, comunidades quilombolas, sobretudo ampliar as formações dos profissionais que trabalham e/ou trabalharão com a educação especial.																					
	<p>Demanda: Municipal</p> <p>Descrição da Ação: Promover programas de formação e habilitação específica para professores que atuam em educação especial, em escolas do campo, em comunidades quilombolas e em comunidades indígenas, e que contemplem também as temáticas: educação ambiental, educação para os direitos humanos, educação integral e integrada.</p>																					
Ação	<p>Nome do Responsável:</p> <p>Cargo do Responsável:</p> <p>Período Inicial:</p> <p>Período Final:</p> <p>Resultado Esperado:</p>																					
Sub-Ação	<p>Descrição da Subação: Realizar a formação de professores das classes multisseriadas que atuam nas escolas da rede de ensino inscritas para participar do Programa Escola Ativa.</p> <p>Estratégia de Implementação: Realização de cinco módulos de formação para professores previstos pelo Programa Escola Ativa, sob monitoria do(s) professor(es)-multiplicador(es) da rede de ensino.</p> <p>Programa: SECAD - Programa Escola Ativa</p> <p>Unidade de Medida: professor(es) cursista(s)</p> <p>Forma de Execução: Executadas pelo município</p> <p>Instituição Parceira (se houver):</p>																					
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades e Cronograma Físico</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>20</td> <td>19</td> <td>39</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades e Cronograma Físico	0	0	0	20	19	39	Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																
Quantidades e Cronograma Físico	0	0	0	20	19	39																
Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																	
Dimensão	3 - Práticas Pedagógicas e Avaliação																					
Área	2 - Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.																					
Indicador	4 - Política específica de correção de fluxo																					
Critério / Pontuação	2 - Quando existem políticas específicas para a correção de fluxo, mas estas não são integradas (só para repetência ou só para evasão); não foram implementadas e não oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade-série.																					
Justificativa	Existem as turmas de aceleração para corrigir as distorções da defasagem idade/série.																					
Demanda para Redes Municipais	Construir política específica para a correção de fluxo, oferecendo condições para superação das dificuldades de aprendizagem e criar mecanismos preventivos relativos as distorções idade-série.																					

Ação	Demanda:	Municipal																					
	Descrição da Ação:	Implementar políticas para correção de fluxo.																					
	Nome do Responsável:	Jorge Elmar Gomes da Silva																					
	Cargo do Responsável:	Especialista em Educação II																					
	Período Inicial:	01/12/2008																					
	Período Final:	01/12/2011																					
	Resultado Esperado:	Implementação de política de correção de fluxo.																					
	Descrição da Subação:	Orientar as escolas a incluírem no PP atividades para superação das dificuldades de aprendizagem.																					
	Estratégia de Implementação:	Reuniões e acompanhamento da implementação do PP.																					
	Programa:	Outros																					
Sub-Ação	Unidade de Medida:	Reunião (ões)																					
	Forma de Execução	Executadas pelo município																					
	Instituição Parceira (se houver):																						
	Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>5</td> <td>5</td> <td>5</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	5	5	5	15	Cronograma Físico:			janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	
		2007	2008	2009	2010	2011	Total																
	Quantidades:	0	0	5	5	5	15																
	Cronograma Físico:			janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																	
Dimensão	4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos																						
Área	1 - Instalações físicas gerais																						
Indicador	2 - Existência e funcionalidade de laboratórios (informática e ciências)																						
Critério / Pontuação	1 - Quando não existem laboratórios.																						
Justificativa	Existe na única escola de ensino médio do município um laboratório de ciências, de acordo com a legislação. As demais escolas do ensino fundamental possuem kits de ciências que são trabalhados em sala de aula.																						
Demanda para Redes Municipais	Construir laboratório de ciências e informática para toda a rede municipal.																						
Ação	Demanda:	Municipal																					
	Descrição da Ação:	Implantar gradativamente laboratórios de informática, artes, ciências, e salas de recursos multifuncionais a partir das orientações do Manual de Padrões Mínimos, inclusive nas escolas indígenas e do campo.																					
	Nome do Responsável:	Rejane Nunes dos Santos																					
	Cargo do Responsável:	Professora Nível V																					
	Período Inicial:	01/08/2008																					
	Período Final:	31/12/2011																					
	Resultado Esperado:	Laboratórios de informática, artes, ciências e salas multifuncionais gradativamente implantados.																					
	Descrição da Subação:	Implantar laboratórios de Ciências nas escolas com anos finais do ensino fundamental da rede.																					
	Estratégia de Implementação:	Implantação de laboratórios de Ciências nas escolas da rede com anos finais do ensino fundamental por meio da Seed.																					
	Programa:	Laboratório de Ciências - SEED																					
Sub-Ação	Unidade de Medida:	unidade(s) escolar(es)																					
	Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																					
	Instituição Parceira (se houver):																						

		2007	2008	2009	2010	2011	Total
Quantidades e Cronograma Físico		0	0	15	25	19	59
	Cronograma Físico:			janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	
Área	3 - Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais						
Indicador	2 - Existência, suficiência e diversidade de materiais pedagógicos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos)						
Critério / Pontuação	2 - Quando parte (menos de 50%) das escolas da rede possui materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos), porém, a quantidade existente não atende a necessidade de alunos e professores. Ou quando parte das escolas da rede possui apenas materiais como mapas e dicionários, em quantidade insuficiente para atender alunos e professores e não dispõem de materiais lúdicos (jogos e brinquedos).						
Justificativa	Insuficiência em quantidade e diversidade, requerendo maior aporte material.						
Demanda para Redes Municipais	Aumentar e diversificar os materiais pedagógicos de todas as escolas da rede municipal.						
Ação	Demanda:	Municipal					
	Descrição da Ação:	Elaborar plano de aquisição de materiais didáticos diversos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos) para todas as escolas da rede.					
	Nome do Responsável:	Renata Barcelos Barcelos					
	Cargo do Responsável:	Professora Nível V					
	Período Inicial:	01/08/2008					
	Período Final:	01/08/2010					
	Resultado Esperado:	Plano de aquisição de materiais didáticos elaborados.					
	Descrição da Subação:	Disseminar a utilização, entre professores, de recursos disponibilizados na rede mundial de computadores.					
	Estratégia de Implementação:	Divulgação do Portal do Professor (http://portaldoprofessor.mec.gov.br/).					
	Programa:	Outros					
	Unidade de Medida:	documento(s)					
Sub-Ação	Forma de Execução	Executadas pelo município					
	Instituição Parceira (se houver):						
Quantidades e Cronograma Físico		2007	2008	2009	2010	2011	Total
	Quantidades:	0	1	1	1	1	4
	Cronograma Físico:		setembro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	janeiro até dezembro	
Indicador	4 - Existência e utilização de recursos pedagógicos que considerem a diversidade racial, cultural, de pessoas com deficiência.						
Critério / Pontuação	3 - Quando os recursos pedagógicos existentes consideram, em parte, a diversidade racial, cultural e de pessoas com necessidades educacionais especiais. A existência e utilização destes recursos não refletem, necessariamente, uma política da SME para a valorização da diversidade no espaço escolar.						
Justificativa	A Secretaria Municipal de Educação desenvolve o programa "Educação para a Vida" que está em consonância com os PCNs e com as Diretrizes Curriculares Nacionais do CNE, atendendo também as questões étnico-raciais (História e Cultura Afro-Brasileira). Diversos programas da SECAD disponibilizaram recursos para essas áreas. Nota: 3						
Demanda para Redes Municipais	Manter a política de captação de recursos da SECAD para atender a diversidade racial, cultural e as diferentes deficiências.						
Ação	Demanda:	Municipal					
	Descrição da Ação:	Elaborar política pedagógica que considere e valorize a diversidade racial, cultural, deficiência e altas habilidades/ superdotação.					
	Nome do Responsável:						

	Cargo do Responsável:																																																	
	Período Inicial:																																																	
	Período Final:																																																	
	Resultado Esperado:																																																	
Sub-Ação	Descrição da Subação:	Informar a quantidade de turmas com classes multisseriadas das escolas da rede municipal de ensino inscritas como partícipes do Programa Escola Ativa.																																																
	Estratégia de Implementação:	Cadastramento da quantidade de turmas com classes multisseriadas das escolas da rede municipal de ensino inscritas como partícipes do Programa Escola Ativa.																																																
	Programa:	SECAD - Programa Escola Ativa																																																
	Unidade de Medida:	turma(s)																																																
	Forma de Execução	Executadas pelo município																																																
	Instituição Parceira (se houver):																																																	
	Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>15</td> <td></td> <td>19 34</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	0	15		19 34	Cronograma Físico:					janeiro até dezembro																												
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																												
Quantidades:	0	0	0	15		19 34																																												
Cronograma Físico:					janeiro até dezembro																																													
Sub-Ação	Descrição da Subação:	Informar as unidades escolares com classes multisseriadas a serem inscritas como partícipes do Programa Escola Ativa, considerando, também, a quantidade de locais de funcionamento (prédios anexos).																																																
	Estratégia de Implementação:	Cadastramento das escolas como partícipes do Programa Escola Ativa, informando a quantidade de locais de funcionamento (prédios anexos) da rede municipal de ensino.																																																
	Programa:	SECAD - Programa Escola Ativa																																																
	Unidade de Medida:	escola(s) multisseriada(s)																																																
	Forma de Execução	Executadas pelo município																																																
	Instituição Parceira (se houver):																																																	
	Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td></td> <td>8</td> <td>8 16</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	0		8	8 16	Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																												
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																												
Quantidades:	0	0	0		8	8 16																																												
Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																																													
Sub-Ação	Descrição da Subação:	Solicitar um kit de cadernos de aprendizagens (Português, Matemática, Ciências, História e Geografia) para cada educando que estará matriculado no 2º ano/1ª série do ensino fundamental em classes multisseriadas de escolas que aderiram ao Programa Escola Ativa.																																																
	Estratégia de Implementação:	Aquisição, junto ao MEC, de um kit de cadernos de aprendizagens (Português, Matemática, Ciências, História e Geografia) para cada educando que estará matriculado no 2º ano/1ª série do ensino fundamental em classes multisseriadas de escolas que aderiram ao Programa Escola Ativa.																																																
	Programa:	SECAD - Programa Escola Ativa																																																
	Unidade de Medida:	aluno(s)																																																
	Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																																																
	Instituição Parceira (se houver):																																																	
	Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td></td> <td>43</td> <td>43 86</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>2007</td> <td>2008</td> <td>2009</td> <td>2010</td> <td>2011</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Valor Unitário:</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>79,53</td> <td>79,53</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>2007</td> <td>2008</td> <td>2009</td> <td>2010</td> <td>2011</td> <td>Total</td> </tr> <tr> <td>Valores Anuais:</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>3.420,00</td> <td>3.420,00</td> <td>6.840,00</td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	0		43	43 86	Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro			2007	2008	2009	2010	2011		Valor Unitário:	0,00	0,00	0,00	79,53	79,53			2007	2008	2009	2010	2011	Total	Valores Anuais:	0,00	0,00	0,00	3.420,00	3.420,00
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																												
Quantidades:	0	0	0		43	43 86																																												
Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																																													
	2007	2008	2009	2010	2011																																													
Valor Unitário:	0,00	0,00	0,00	79,53	79,53																																													
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																												
Valores Anuais:	0,00	0,00	0,00	3.420,00	3.420,00	6.840,00																																												
Sub-Ação	Descrição da Subação:	Solicitar um kit de cadernos de aprendizagens (Português, Matemática, Ciências, História e Geografia) para cada educando que estará matriculado no 3º ano/2ª série do ensino fundamen-																																																

	tal em classes multisseriadas de escolas que aderiram ao Programa Escola Ativa.																																																	
Estratégia de Implementação:	Aquisição, junto ao MEC, de um kit de cadernos de aprendizagens (Português, Matemática, Ciências, História e Geografia) para cada educando que estará matriculado no 3º ano/2ª série do ensino fundamental em classes multisseriadas de escolas que aderiram ao Programa Escola Ativa.																																																	
Programa:	SECAD - Programa Escola Ativa																																																	
Unidade de Medida:	aluno(s)																																																	
Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																																																	
Instituição Parceira (se houver):																																																		
Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>38</td> <td>38</td> <td>76</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th></th> </tr> <tr> <td>Valor Unitário:</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>289,47</td> <td>578,95</td> <td></td> </tr> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> <tr> <td>Valores Anuais:</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>11.000,00</td> <td>22.000,00</td> <td>33.000,00</td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	0	38	38	76	Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro			2007	2008	2009	2010	2011		Valor Unitário:	0,00	0,00	0,00	289,47	578,95			2007	2008	2009	2010	2011	Total	Valores Anuais:	0,00	0,00	0,00	11.000,00	22.000,00	33.000,00
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																												
Quantidades:	0	0	0	38	38	76																																												
Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																																													
	2007	2008	2009	2010	2011																																													
Valor Unitário:	0,00	0,00	0,00	289,47	578,95																																													
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																												
Valores Anuais:	0,00	0,00	0,00	11.000,00	22.000,00	33.000,00																																												
Descrição da Subação:	Solicitar um kit de cadernos de aprendizagens (Português, Matemática, Ciências, História e Geografia) para cada educando que estará matriculado no 4º ano/3ª série do ensino fundamental em classes multisseriadas de escolas que aderiram ao Programa Escola Ativa.																																																	
Estratégia de Implementação:	Aquisição, junto ao MEC, de um kit de cadernos de aprendizagens (Português, Matemática, Ciências, História e Geografia) para cada educando que estará matriculado no 4º ano/3ª série do ensino fundamental em classes multisseriadas de escolas que aderiram ao Programa Escola Ativa.																																																	
Programa:	SECAD - Programa Escola Ativa																																																	
Unidade de Medida:	aluno(s)																																																	
Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																																																	
Instituição Parceira (se houver):																																																		
Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>87</td> <td>87</td> <td>174</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th></th> </tr> <tr> <td>Valor Unitário:</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>126,44</td> <td>252,87</td> <td></td> </tr> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> <tr> <td>Valores Anuais:</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>11.000,00</td> <td>22.000,00</td> <td>33.000,00</td> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	0	87	87	174	Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro			2007	2008	2009	2010	2011		Valor Unitário:	0,00	0,00	0,00	126,44	252,87			2007	2008	2009	2010	2011	Total	Valores Anuais:	0,00	0,00	0,00	11.000,00	22.000,00	33.000,00
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																												
Quantidades:	0	0	0	87	87	174																																												
Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																																													
	2007	2008	2009	2010	2011																																													
Valor Unitário:	0,00	0,00	0,00	126,44	252,87																																													
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																												
Valores Anuais:	0,00	0,00	0,00	11.000,00	22.000,00	33.000,00																																												
Descrição da Subação:	Solicitar um kit de cadernos de aprendizagens (Português, Matemática, Ciências, História e Geografia) para cada educando que estará matriculado no 5º ano/4ª série do ensino fundamental em classes multisseriadas de escolas que aderiram ao Programa Escola Ativa.																																																	
Estratégia de Implementação:	Aquisição, junto ao MEC, de um kit de cadernos de aprendizagens (Português, Matemática, Ciências, História e Geografia) para cada educando que estará matriculado no 5º ano/4ª série do ensino fundamental em classes multisseriadas de escolas que aderiram ao Programa Escola Ativa.																																																	
Programa:	SECAD - Programa Escola Ativa																																																	
Unidade de Medida:	aluno(s)																																																	
Forma de Execução	Assistência técnica do MEC																																																	
Instituição Parceira (se houver):																																																		
Quantidades e Cronograma Físico	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Quantidades:</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>0</td> <td>56</td> <td>56</td> <td>112</td> </tr> <tr> <td>Cronograma Físico:</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>janeiro até dezembro</td> <td>janeiro até dezembro</td> <td></td> </tr> <tr> <th></th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> <th>2011</th> <th></th> </tr> </tbody> </table>		2007	2008	2009	2010	2011	Total	Quantidades:	0	0	0	56	56	112	Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro			2007	2008	2009	2010	2011																						
	2007	2008	2009	2010	2011	Total																																												
Quantidades:	0	0	0	56	56	112																																												
Cronograma Físico:				janeiro até dezembro	janeiro até dezembro																																													
	2007	2008	2009	2010	2011																																													

		Valor Unitário:			196,43	392,86	
		2007	2008	2009	2010	2011	Total
Valores Anuais:		0,00	0,00	0,00	11.000,00	22.000,00	33.000,00
Total Geral por Indicador		2007	2008	2009	2010	2011	Total
		0,00	0,00	0,00	36.420,00	69.420,00	105.840,00
Indicador	5 - Confeção de materiais didáticos diversos						
Critério / Pontuação	2 - Quando professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos, eventualmente confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. A SME não estimula essa prática; não oferece cursos de capacitação nem os recursos materiais necessários.						
Justificativa	Professores, coordenadores pedagógicos e alunos, eventualmente, confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. A SME não estimula essa prática; não oferece cursos de capacitação nem os recursos materiais necessários.						
Demanda para Redes Municipais	Promover formação técnica aos professores das séries iniciais e aos professores de artes para que esses utilizem como ferramenta pedagógica a confecção de materias didáticos diversos.						
Ação	Demanda:	Municipal					
	Descrição da Ação:	Estimular a prática da confecção de materiais didáticos.					
	Nome do Responsável:	Rejane Nunes dos Santos					
	Cargo do Responsável:	Professora Nível V					
	Período Inicial:	01/08/2008					
	Período Final:	01/12/2010					
	Resultado Esperado:	Implementação da prática de confecção de materiais didáticos.					
Sub-Ação	Descrição da Subação:	Disseminar as experiências exitosas de confecção e uso de materiais didáticos.					
	Estratégia de Implementação:	Encontros entre as equipes escolares.					
	Programa:	Outros					
	Unidade de Medida:	reunião(ões)					
	Forma de Execução	Executadas pelo município					
	Instituição Parceira (se houver):						
		2007	2008	2009	2010	2011	Total
	Quantidades e Cronograma Físico	Quantidades:	0	0	5	5	5 15
		Cronograma Físico:			fevereiro até novembro	março até dezembro	março até dezembro
Total Geral por Área		2007	2008	2009	2010	2011	Total
		0,00	0,00	0,00	36.420,00	69.420,00	105.840,00
Total Geral por Dimensão		2007	2008	2009	2010	2011	Total
		0,00	0,00	0,00	36.420,00	69.420,00	105.840,00
Total Geral							
		2007	2008	2009	2010	2011	Total
		0,00	0,00	0,00	36.420,00	69.420,00	105.840,00

Anexo 5 – Termo de Cooperação Técnica do PAR



Ministério da Educação

TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 23180 QUE ENTRE SI CELEBRAM O MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC E O MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS REPRESENTADO PELA PREF MUN DE GRAVATAI.

A União, por meio do Ministério da Educação - MEC, inscrito no CNPJ sob o nº 00.394.445/0124-52, com sede na Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Brasília/DF, neste ato representado pelo ministro de Estado Fernando Haddad, e o MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS, representado pela PREF MUN DE GRAVATAI, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 87890992000158, neste ato representada pelo(a) prefeito(a) RITA TERESINHA SANCO LIMA, residente e domiciliado(a) em Gravataí/RS, CPF nº 18619649000, resolvem celebrar o presente **Termo de Cooperação Técnica**, em conformidade com as peças constantes no Processo nº 23400.000330/2008-53, nos termos do Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007, mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas:

DO OBJETO

CLÁUSULA PRIMEIRA - O presente **Termo de Cooperação Técnica** tem por objeto a conjugação de esforços entre as partes para a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento educacional do município, visando a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB.

Parágrafo único - O MEC designa como unidades executoras do presente **Termo de Cooperação Técnica** o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, a Secretaria de Educação Especial - SEESP, a Secretaria de Educação a Distância - SEED, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC e a Secretaria de Educação Básica - SEB.

DAS AÇÕES

CLÁUSULA SEGUNDA - A implementação do **Termo de Cooperação Técnica** se dará por intermédio da execução de ações e atividades descritas no Anexo I deste Termo.

Parágrafo único - A execução das ações constantes do Anexo I será de acordo com os quantitativos, estratégias de implementação e cronogramas constantes do Plano de Ações Articuladas, parte integrante deste processo.

DAS ATRIBUIÇÕES DOS PARTICÍPES

CLÁUSULA TERCEIRA - Compete conjuntamente aos partícipes:

desenvolver, elaborar e prover apoio técnico aos programas e projetos a serem definidos para a implementação do presente Termo;

disponibilizar materiais e informações técnicas necessárias à implementação dos programas e projetos;

acompanhar, monitorar e avaliar os resultados alcançados nas ações e atividades programadas, visando a otimização e/ou adequação quando necessários;

conduzir todas as atividades com eficiência e dentro de práticas administrativas e técnicas adequadas.

DA VIGÊNCIA

CLÁUSULA QUARTA - O presente **Termo de Cooperação Técnica** vigorará pelo prazo de 04 (quatro) anos, a partir da data de sua assinatura, com a possibilidade de prorrogação por igual ou inferior período, podendo ser rescindido por iniciativa de qualquer das partes, mediante aviso prévio de no mínimo 30 (trinta) dias.

DAS ALTERAÇÕES (AJUSTES)

CLÁUSULA QUINTA - O presente **Termo de Cooperação Técnica** poderá ser ajustado (aditivado), sempre que

houver acordo para alteração das ações previstas no Plano de Ações Articuladas.

DOS RECURSOS

CLÁUSULA SEXTA - Não haverá transferência voluntária de recursos financeiros entre os partícipes para a execução deste **Termo de Cooperação Técnica**. As despesas necessárias à plena consecução do objeto acordado, tais como serviços de terceiros, pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e outras que se fizerem necessárias, correrão por conta de dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes e/ou outros parceiros.

DA RESCISÃO

CLÁUSULA SÉTIMA - A rescisão deste Termo ocorrerá em decorrência do inadimplemento das cláusulas pactuadas, quando a execução das ações e atividades estiver em desacordo com o objeto, e ainda por razões de interesse público.

DA PUBLICAÇÃO

CLÁUSULA OITAVA - A publicação deste **Termo de Cooperação Técnica** será efetivada, por extrato, no Diário Oficial da União, que correrá à conta do MEC as despesas correspondentes.

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

CLÁUSULA NONA - A efetividade das ações assumidas pelo MEC/FNDE fica condicionada à disponibilidade orçamentária-financeira, bem como às demais circunstâncias impeditivas ao cumprimento do estabelecido no presente Termo.

DO FORO

CLÁUSULA DÉCIMA - Fica eleito o Foro da Seção Judiciária do Distrito Federal, para dirimir dúvidas ou litígios decorrentes da interpretação, aplicação ou execução deste Termo, com renúncia expressa de qualquer outro.

E, por estarem de pleno acordo, firmam o presente instrumento em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, perante as duas testemunhas abaixo qualificadas.

Brasília-DF, 21 de Agosto de 2009.

FERNANDO HADDAD
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

RITA TERESINHA SANCO LIMA
PREF MUN DE GRAVATAI

Testemunhas:

Nome:.....	Nome:.....
CPF:.....	CPF:.....
R.G:.....	R.G:.....
Assinatura:.....	Assinatura:.....

Anexo 1

Assistência Técnica do MEC ao Município Gravataí.

1. Gestão Educacional

Disponibilizar 1 kit(s) de material informativo, para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD - Programa Mais Educação (kit informativo).

Atender 30 unidade(s) escolar(es) pelo Programa SECAD - Com-vida (Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola).

Capacitar 2 servidor(es) da SME na metodologia de planejamento da escola pelo Programa PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola.

Capacitar 4 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.

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

Habilitar 16 professor(es) cursista(s) que atuam na educação infantil (creches) em nível médio, modalidade Normal, pelo Proinfantil - Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil.

Habilitar 28 professor(es) cursista(s) que atuam na educação infantil (creches) em nível superior, Pedagogia, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Pedagogia.

Habilitar 6 professor(es) cursista(s) que atuam na educação infantil (pré-escola) em nível médio, modalidade Normal, pelo Proinfantil - Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil.

Habilitar 12 professor(es) cursista(s) que atuam na educação infantil (pré-escola) em nível superior, Pedagogia, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Pedagogia.

Habilitar 6 professor(es) cursista(s) que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em nível médio, modalidade Normal, pelo Proformação - Programa de Formação de Professores em Exercício.

Habilitar 348 professor(es) cursista(s) que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em nível superior, Pedagogia, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Pedagogia.

Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores, específico da Educação no Campo, pela SECAD - CAMPO - Tecnologias da Educação do Campo.

Disponibilizar 1 kit(s) de material para capacitação de professores em temas da diversidade, pela SECAD - Direitos Humanos.

Capacitar 43 professor(es) cursista(s) que atuam na Educação Infantil em temas da diversidade pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação para a Diversidade e Cidadania.

Capacitar 23 professor(es) cursista(s) em curso de formação continuada, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Professores Educação Infantil.

Capacitar 13 professor(es) cursista(s) em curso de especialização, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização para Professores da Educação Infantil.

Capacitar 132 professor(es) cursista(s) em História e Cultura Afro-brasileira e Africana, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais.

Disponibilizar 132 kit(s) de material para suporte ao processo didático de implantação da Lei 10.639/03, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação das Relações Étnico-raciais.

Capacitar 100 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada, pelo SECAD - Formação para Diversidade - Educação para a Diversidade e Cidadania.

Capacitar 150 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada para professores que atuam com crianças de 6 anos pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Professores Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Capacitar 150 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em Alfabetização e Letramento e Educação Matemática, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento em Alfabetização e Letramento e Educação Matemática.

Capacitar 100 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em opções metodológicas para o processo de alfabetização, pelo Praler - Programa de Apoio à Leitura e à Escrita .

Capacitar 100 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em Matemática e Língua Portuguesa, pelo (S) Gestar I - Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar.

Capacitar 100 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada nos demais componentes curriculares, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Demais Componentes Curriculares.

Capacitar 50 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de especialização para professores que atuam nos anos iniciais, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Especialização - Professores Anos Iniciais do Ensino Fundamental .

Capacitar 50 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de especialização em Alfabetização e Letramento, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização em Alfabetização e Letramento para Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Capacitar 50 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de especialização em Educação Matemática e Cidadania, pela (S) UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização em Matemática e Cidadania para Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

Capacitar 50 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Gênero e Diversidade na Escola.

Capacitar 50 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação Integral e Integrada .

Capacitar 50 professor(es) cursista(s) dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação para os Direitos Humanos.

Capacitar 35 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação Ambiental.

Capacitar 35 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Gênero e Diversidade na Escola.

Capacitar 35 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação Integral e Integrada .

Capacitar 35 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação para a Diversidade e Cidadania.

Capacitar 27 professor(es) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de formação continuada em Matemáti-

ca e Língua Portuguesa, pelo (S) Gestar II - Programa de Gestão e Aprendizagem Escolar.

Capacitar 27 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de Alfabetização e Linguagem, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento em Alfabetização e Linguagem para Anos Finais do Ensino Fundamental.

Capacitar 27 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de Educação Matemática e Científica, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento em Educação Matemática e Científica para Anos Finais do Ensino Fundamental.

Capacitar 27 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de ensino de Ciências Humanas e Sociais, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento em Ciências Humanas e Sociais para Anos Finais do Ensino Fundamental.

Capacitar 27 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de aperfeiçoamento na área de Artes e Educação Física, pela (S) Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento em Artes e Educação Física.

Capacitar 27 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Alfabetização e Linguagem, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização em Alfabetização e Linguagem para Anos Finais do Ensino Fundamental.

Capacitar 27 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Educação Matemática e Científica, pela (S) UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização em Educação Matemática e Científica para Anos Finais do Ensino Fundamental.

Capacitar 27 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Ciências Humanas e Sociais, pela UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização em Ciências Humanas e Sociais para Professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental.

Capacitar 21 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização na área de Artes e Educação Física, pela (S) UAB - Universidade Aberta do Brasil - Especialização em Artes e Educação Física.

Capacitar 21 professor(es) cursista(s) dos anos/séries finais do ensino fundamental, em curso de especialização em temas da diversidade, pela SECAD - Formação para Diversidade - Especialização.

Capacitar 12 professor(es) cursista(s) que trabalham na educação especial, pela SEESP - Programa de Formação Continuada.

Capacitar 45 professor(es) cursista(s) que trabalham nas escolas do campo, pela SECAD - Formação para Diversidade - Educação do Campo.

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

Atender 673 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. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos

Capacitar 2 servidor(es) da SME para utilização da metodologia do LSE - Levantamento da Situação Escolar .

Disponibilizar recursos para 59 unidade(s) escolar(es) para adequação da(s) sala(s) que receberão o(s) laboratório(s) de informática, pelo Proinfo - PDDE.

Implantar em 20 unidade(s) escolar(es) sala(s) de recursos multifuncionais, pela SEESP - Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.


Disponibilizar 1 kit(s) de material para subsidiar levantamento de informações, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional.

Implantar em 50 unidade(s) escolar(es) programa de conexão à rede mundial de computadores, pelo Proinfo - Banda Larga nas Escolas e Gesac.

Implantar em 59 unidade(s) escolar(es) laboratório(s) de Informática, pelo Proinfo - Programa Nacional de Tecnologia Educacional.

Realizar juntamente com a SME a adequação de 20 unidade(s) escolar(es) tornando-as acessíveis às pessoas com deficiência pelo SEESP - Acessibilidade.

Anexo 6 – Termo de Adesão ao Plano de metas Compromisso Todos Pela Educação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

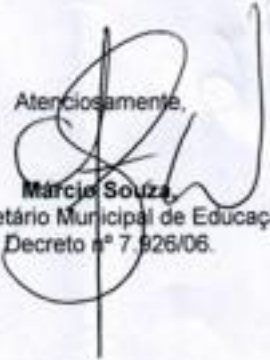
Of.GAB/SMED/ Nº 080/08 Gravataí, 05 de março de 2008.

Senhora Coordenadora:


Em atendimento a Diligência nº 8560/2008, encaminhamos, em anexo, o TERMO DE ADESÃO AO PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO, ratificando a adesão de nosso Município a esse grandioso Programa do Ministério da Educação.

Sendo o que cabia no momento, apresentamos nossas cordiais saudações.

Atenciosamente,


Márcio Souza
Secretário Municipal de Educação
Decreto nº 7.826/06.

Ilma. Sra.
Maria Luzia Mota dos Santos,
Coordenação de Habilitação para Projetos Educacionais - COHAP
Ministério da Educação/FNDE
Brasília - DF

MEC/FNDE/SEPRO
Recebido em 07/03/08 de 1254

Ass. Responsável



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO**

TERMO DE ADESÃO

O Município de GRAVATAI, doravante denominado Município, representado por seu (sua) Prefeito (a), SERGIO LUIS STASINSKI, CPF nº43501532091, RG nº 2050090253, expedido pela SSP, devidamente estabelecido à AV.DR.JOSÉ LOUREIRO DA SILVA, 1350 - CENTRO - GRAVATAI/RS, resolve firmar o presente Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, consideradas as seguintes condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA – do Objeto

O presente termo tem por objeto a adesão do Município ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Ministério da Educação, nos termos do Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007.

CLÁUSULA SEGUNDA – o Município se compromete a:

1. Cumprir as seguintes diretrizes abaixo, conforme o art. 2º do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007:

I - estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;

II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico;

III - acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;

IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra turno, estudos de recuperação e progressão parcial;

V - combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não-frequência do educando e sua superação;

VI - matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;

VII - ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;

VIII - valorizar a formação ética, artística e a educação física;

IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;

X - promover a educação infantil;

XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;

XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;

XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;

XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;

XV - dar consequência ao período probatório, tomando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;

XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;

XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;

XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;

XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXIV - integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;

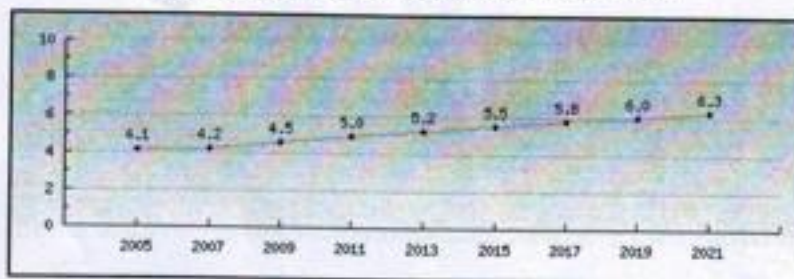
XXVI - transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra-estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

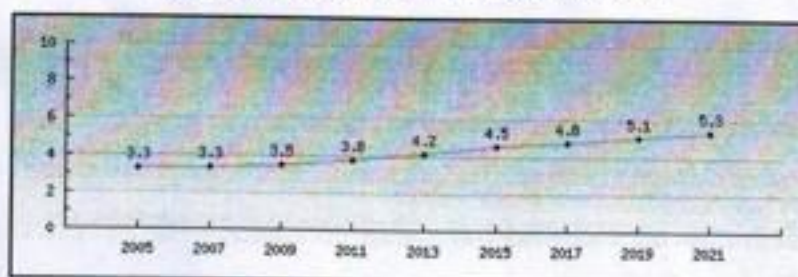
XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

2. Desenvolver ações que possibilitem o cumprimento das metas estabelecidas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), conforme gráfico (s) abaixo:

Projeção do IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental




Projeção do IDEB dos anos finais do ensino fundamental



Anexo 7 – Decreto Municipal Comitê de Acompanhamento do PAR

OMEG



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ

DECRETO Nº 10.919, DE 31 DE MAIO DE 2011.

Altera dispositivo do Decreto Municipal nº 9.792, de 16 de julho de 2009, o qual dispõe sobre a necessidade de estabelecer as competências dos entes responsáveis pela implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Ministério da Educação, por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

A PREFEITA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ, no uso de suas atribuições e de acordo com o artigo 58, inciso IV, da Lei Orgânica do Município,

DECRETA:

Art. 1º O artigo 2º do Decreto Municipal nº 9.792, de 16 de julho de 2009, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º O Comitê Local será constituído pelo titular da Secretaria Municipal de Educação, a quem caberá a coordenação, e dos seguintes representantes:

- I – Representante dos Conselhos Escolares (pais): Alzira Gomes Pinheiro;
- II – Representante dos Professores: Luciana Trombini Naressi Machado;
- III – Representante dos Diretores das Escolas Rurais: Milene da Silva Pacheco;
- IV – Representante dos Diretores das Escolas Urbanas: Dolores Estrasulas;
- V – Representante do Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Educação de Gravataí: Vitalina Conceição Marques Gonçalves;
- VI – Representante do Conselho Municipal de Educação de Gravataí: Andréa Santa Helena Corrêa;
- VII - Representante da Equipe Mais Educação da Secretaria Municipal de Educação: Cleusa Maria Denz dos Santos;
- VIII – Representante da Equipe do Programa Escola Aberta da Secretaria Municipal de Educação: Jeni Jussara de Oliveira Reck;
- IX - Representante da Equipe do PDE – Escola da Secretaria Municipal de Educação: Tais Weigert Behr”.

6214
GAR