

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ELISANGELA DOS SANTOS DE OLIVEIRA

O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) COMO INSTRUMENTO
DE ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCACAO:
ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DE CARIACICA E DE
VITÓRIA/ES

VITÓRIA

2014

ELISANGELA DOS SANTOS DE OLIVEIRA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) COMO INSTRUMENTO
DE ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCACAO:
ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DE CARIACICA E DE
VITÓRIA/ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de pesquisa História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais.

Orientadora: Eliza Bartolozzi Ferreira.

VITÓRIA

2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Setorial de Educação,
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

O48p Oliveira, Elisangela dos Santos de, 1977-
O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de
organização do Sistema Nacional de Educação: estudo de caso dos
municípios de Cariacica e de Vitória/ES / Elisangela dos Santos de
Oliveira. – 2014.
195 f. : il.

Orientador: Eliza Bartolozzi Ferreira.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do
Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Educação. 2. Educação e Estado. 3. Educação – Espírito Santo
(Estado). 4. Planejamento educacional. I. Ferreira, Eliza Bartolozzi,
1961-. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação.
III. Título.

CDU: 37

ELISANGELA DOS SANTOS DE OLIVEIRA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) COMO INSTRUMENTO
DE ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:
ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DE CARIACICA E DE
VITÓRIA/ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de pesquisa História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais.

Aprovado em ____ de _____ de 2014.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professora Doutora Eliza Bartolozzi Ferreira
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Professora Doutora Silvana Venturim
Universidade Federal do Espírito Santo

Professora Doutora Marília Fonseca
Universidade de Brasília

DEDICATÓRIA

Aos meus pais **Eugênio Coelho dos Santos**
e **Geraldina Otto dos Santos**.

Ao meu esposo **Ueber José de Oliveira**.

AGRADECIMENTOS

À Professora Eliza Bartolozzi pelo carinho e orientação.

Às Professoras da banca examinadora, Marília Fonseca e Silvana Venturim pelas contribuições que muito enriqueceram o trabalho.

A cada um dos entrevistados que deixaram suas rotinas e atenciosamente contribuíram com a pesquisa.

Aos amigos que fiz ao longo desta jornada e aos de outrora pelo carinho, apoio e atenção dedicados.

À família que se acostumou com as minhas ausências ao longo desta caminhada.

Aos colegas do NEPE, pelo carinho e apoio.

Ao esposo, Ueber José de Oliveira, pelo incentivo e força nos momentos difíceis.

À Secretaria Estadual de Educação e à Secretaria Municipal de Educação de Cariacica pela licença a mim concedida para a realização do curso de Mestrado.

RESUMO

O objeto de estudo da presente pesquisa é a análise do Plano de Ações Articuladas (PAR), criado pelo Governo Federal por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto n. 6.094/2007), e suas possibilidades como instrumento de organização do Sistema Nacional de Educação. A pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de implantação/implementação do PAR em dois municípios do Espírito Santo (Cariacica e Vitória), com o intuito de entender como se deu o planejamento do PAR em nível nacional e em nível municipal; analisar como foi elaborado, como está sendo executado e quais as principais ações do PAR desenvolvidas nos municípios pesquisados, identificando as articulações existentes entre os municípios, estados e União. O argumento central é que o PAR é um instrumento de planejamento central, mas cuja execução necessita de ações descentralizadas. Parte-se da hipótese de que a organização dos municípios, do ponto de vista econômico e político, tem implicações na execução de um planejamento educacional mesmo que ele tenha um mesmo formato e padrão para todo o país. Ou seja, as características políticas, econômicas e culturais dos municípios configuram diferentes realidades na execução das políticas educacionais, o que traz uma desigualdade na oferta da qualidade do serviço educacional entre os entes federativos. A pesquisa realizada é de caráter qualitativo do tipo estudo de caso, particularmente o estudo de multicascos que, segundo Triviños (1987), propicia ao pesquisador estudar dois ou mais sujeitos ou organizações sem a necessidade de limitar-se a fatores de natureza comparativa. Como problema de pesquisa, portanto, é levantada a seguinte pergunta: é possível o PAR, com sua característica de centralização/descentralização, contribuir para a organização do Sistema Nacional de Educação? A pesquisa mostrou que a implementação de uma política de educação, como o PAR, envolve a capacidade técnica, organizacional e aspectos institucionais dos municípios. Nesse sentido para a consolidação do Sistema Nacional de Educação é necessário que o PAR não seja apenas uma política de captação de recursos, mas que os municípios tenham um plano norteador como catalizador de uma política de Estado.

Palavras-chave: Planejamento. Plano de Ações Articuladas. Descentralização.

ABSTRACT

The object of this research is the analysis of deployment / implementation of the Articulated Actions Plan (PAR), created by the Federal Government through the Commitment All for Education Goal Plan (Decree n. 6.094/2007), and its potential as instrument for organizing the National Education System. The research has the overall objective to analyze the process of deployment / implementation of PAR in two municipalities of Espírito Santo (Cariacica and Vitória) in order to understand how was PAR planning at the national level and at the municipal level; analyze how it was prepared, how it is being implemented and what are the main actions of PAR developed in the municipalities surveyed, identifying the existing articulations between municipalities, states and federal government through the implementation of PAR. The central argument is that PAR is an instrument of central planning, whose implementation requires decentralized actions. Starting by the hypothesis that the organization of municipalities, economically and politically, has implications for the implementation of an educational plan even though it has the same format and standard for the entire country. That is, the political, economic and cultural characteristics of municipality constitute different realities in the implementation of educational policies, which brings an inequality in the provision of quality educational services among federal entities. The research has a qualitative character of the study of case, particularly the study of multicase that according to Triviños (1987), allows the researcher to study two or more individuals or organizations without the need to be limited to the comparative nature factors. As a research problem, the following question is raised: Can the PAR, with its characteristics of centralization / decentralization, contribute to the organization of the National Education System? Research has shown that the implementation of education policy, such as PAR, involves technical, organizational capacity and institutional aspects of the municipalities. In this sense, for the consolidation of the National System of Education, it is necessary that the PAR is not only a political fundraising, but that municipalities have a guiding plan as a catalyst of a State policy.

Keywords: Planning. Articulated Actions Plan. Decentralization.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Planejamento Global e Setorial do Período Militar	50
Quadro 2 - Programas e ações previstas no PDE	75
Quadro 3 - Prefeitos de Cariacica a partir de 1978.....	93
Quadro 4 - Prefeitos de Vitória a partir de 1986	102
Quadro 5 - Demonstrativo das alterações ocorridas entre as versões do diagnóstico do PAR 2008-2011 e 2011-2014.....	109
Quadro 6 - Síntese da dimensão do PAR (2007-2011) no município de Cariacica	111
Quadro 7 - Síntese da dimensão do PAR (2007-2011) no município de Vitória	111
Quadro 8 - Recursos liberados pelo FNDE para a Prefeitura Municipal de Vitória no período 2007-2013.....	121
Quadro 9 - Recursos liberados pelo FNDE para a Prefeitura Municipal de Cariacica no período 2007-2013.....	122
Quadro 10 - Diagnóstico da rede municipal de Cariacica na Dimensão 1: Gestão educacional; Área 1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino.....	129
Quadro 11 - Diagnóstico da rede municipal de Vitória na Dimensão 1: Gestão educacional; Área 1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino.....	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Estabelecimento de ensino por dependência administrativa em Cariacica	95
Gráfico 2: Atendimento aos alunos da educação Infantil em Cariacica (2005-2012).....	97
Gráfico 3: Número de professores efetivos e contratados de Cariacica no período de 2005 a 2010	98
Gráfico 4 - Investimento médio por aluno da Rede Municipal de Cariacica entre 2007 e 2010	98
Gráfico 5: Índice de Desenvolvimento da Educação nas séries iniciais do Ensino Fundamental de Cariacica	100
Gráfico 6: Índice de Desenvolvimento da Educação nas séries finais do Ensino Fundamental de Cariacica	100
Gráfico 7 - Estabelecimento de ensino por dependência administrativa em Vitória.....	104
Gráfico 8 - Atendimento aos alunos da educação Infantil em Vitória (2005-2012)	105
Gráfico 9 - Servidores vinculados à Secretaria Municipal de Educação de Vitória (2005-2012)	106
Gráfico 10 - Investimento médio por aluno da Rede Municipal de Vitória (2008-2012).....	107
Gráfico 11 - Índice de Desenvolvimento da Educação nas séries iniciais do Ensino Fundamental de Vitória	108
Gráfico 12 - Índice de Desenvolvimento da Educação nas séries finais do Ensino Fundamental de Vitória	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de estabelecimentos de ensino por dependência administrativa localizados em Cariacica	95
Tabela 2 - Número de matrículas na Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA) de Cariacica/ES entre os anos 2007-2012	96
Tabela 3 - Quantitativo de professores, por vínculo, da rede municipal de Educação de Cariacica entre os anos de 2005 e 2010.....	97
Tabela 4 - Número de estabelecimentos de ensino por dependência administrativa localizados em Vitória.....	103
Tabela 5 - Número de matrículas na Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA) de Vitória/ES entre os anos 2007-2012	104

LISTA DE SIGLAS

ABE - Associação Brasileira de Educação

ANEB - Avaliação Nacional da Educação Básica

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

ANRESC - Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CE - Conselho Escolar

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CFE - Conselho Federal de Educação

CME - Conselho Municipal de Educação

CMEI - Centro Municipal de Educação Infantil

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COMEV - Conselho Municipal de Educação de Vitória

CONAE - Conferência Nacional de Educação

CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação

COPLAN - Comissão Nacional de Planejamento

COPLED - Comissão de Planejamento da Educação

DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DF - Distrito Federal

EJA - Educação de Jovens e Adultos

ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

FAPES - Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GT – Grupo de Trabalho

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LSE - Levantamento da Situação Escolar

MEC - Ministério da Educação e Cultura

MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização

NEPE - Núcleo de Estudos em Políticas Educacionais

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PAR - Plano de Ações Articuladas

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE-escola - Plano de Desenvolvimento da Escola

PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento

PIB - Produto Interno Bruto

PIBID - Programa Bolsa de Iniciação à Docência

PME - Plano Municipal de Educação

PMV - Prefeitura Municipal de Vitória

PNAES - Plano Nacional de Assistência Estudantil

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRODASEC - Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas

PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PROINFO - Programa Nacional de Informática na Educação)

PROINFO Campo - Programa Nacional de Informática na Educação do Campo

PROJOVEM - O programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONASEC - Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas para o Meio Rural

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSEC - Plano Setorial de Educação e Cultura

PT - Partido dos Trabalhadores

REUNI - Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SAEMV - Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória

SEGES - Secretaria de Gestão Estratégica

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SIG - Sistema de Gestão Integrada

SIMEC - Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do Ministério da Educação e Cultura

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SME - Sistema Municipal de Educação

SNE - Sistema Nacional de Educação

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

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

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID - Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Objeto de estudo e os municípios investigados	20
1.2 Aspectos metodológicos	24
2. CAPÍTULO 1 - O PLANEJAMENTO E OS PLANOS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: ASPÉCTOS HISTÓRICOS.....	30
2.1 O federalismo e a educação	32
2.2 Do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova aos planos atuais: a descentralização na pauta política	36
2.3 As reformas educacionais da década de 1990 e o acirramento da prática da descentralização	61
3. CAPÍTULO 2 - O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: LIMITES E POSSIBILIDADES	70
4. CAPÍTULO 3 - A IMPLANTAÇÃO DO PAR NO CONTEXTO ECONÔMICO, POLÍTICO E SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DE CARIACICA E VITÓRIA/ES.....	90
4.1 Cariacica.....	91
4.2 Vitória	101
4.3 O Plano de Ações Articuladas nos municípios	108
4.4 Os Programas e o Apoio Financeiro recebido pelos municípios	119
5. CAPÍTULO 4 - OS IMPACTOS DO PAR NA ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA E CARIACICA: O PAPEL DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS.....	125
5.1 Cariacica.....	128
5.2 Vitória	132
5.3 As Conferências Municipais de Educação.....	136
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
7. REFERÊNCIAS	147
APÊNDICES.....	165
ANEXOS	175

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da história do Brasil, se verificam diversos movimentos de centralização e descentralização nas ações do Estado, que orientam as políticas educacionais no país e lhe dão cariz específicos. O Plano de Ações Articuladas (PAR) traz em si características de uma política descentralizadora, uma vez que representa um conjunto articulado de ações que levam os estados e os municípios a assumirem uma maior responsabilidade na gestão e no planejamento articulado da educação. O PAR é uma política de planejamento da educação para todos os entes da federação, criada e regulada pelo Ministério da Educação (MEC), o que não retira do plano a natureza de uma política centralizada. Dessa forma, podemos inferir que o PAR representa, como sugere Vieira (2011, p. 129), uma política de “[...] descentralização que vem do centro [...]”, ou, nas palavras de Camini (2009, p.258), um processo de “democracia induzida” diante da estratégia do Ministério da Educação de “[...] propor a adesão e o envolvimento dos municípios e estados a uma política nacional baseada em diretrizes já estabelecidas [...]”.

O PAR surge como um plano operacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007. Segundo seu documento base, objetiva superar a visão fragmentada de educação que predominou no Brasil ao longo da história, substituindo-a por outra mais sistêmica. Nesse sentido, temos como problema de pesquisa a seguinte pergunta: é possível o PAR, com sua característica de centralização/descentralização, contribuir para a organização do Sistema Nacional de Educação?

Visando responder a essa pergunta e melhor compreender os impactos do PAR na educação pública brasileira, bem como o seu reflexo em nível municipal, buscamos, *a priori*, compreender a organização e o papel dos municípios no contexto do novo pacto federativo brasileiro forjado no período pós-constituição de 1988. Tal análise será feita a partir de um breve percurso sobre as reformas de Estado e as reformas educacionais no Brasil, ao longo da República, tendo como foco, por um lado, a problemática da centralização *versus* descentralização e, por outro, a questão da avaliação em larga escala e da institucionalização da gestão financeira da educação escolar pela via do aluno *per capita*.

Assim, na presente dissertação, parte-se do pressuposto de que os movimentos de centralização/descentralização que ocorreram ao longo da história do Brasil interferiram no

planejamento de suas políticas educacionais e, conseqüentemente, impactaram na organização de um sistema nacional de educação, entendido como

[...] unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais mobilizados por determinado país, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação da população do referido país [...] (SAVIANI, 2010, p. 381).

Grande parte dos estudiosos que tratam da configuração do Estado brasileiro a partir dos processos de centralização/descentralização, a exemplo de Novaes e Fialho (2010), Mintzberg (1995) e Arretche (1999), entendem tais processos como a transferência de atribuições e de responsabilidade do poder central para os níveis regionais e locais de governo. Entre os autores mencionados, convém destacar Arretche (1999, 2000, 2002), que vai além dessas considerações, uma vez que advoga a tese de que descentralização pode significar a institucionalização, no plano local, de condições técnicas para a implementação de políticas sociais.

Nas palavras de Arretche (1999), em estados federativos como no Brasil, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas por iniciativa própria ou por adesão a algum programa proposto em nível central, precisando para isso serem incentivados, o que exige, por parte do poder central a adoção de estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais. Isso significa dizer que a transferência de competências sobre a gestão de políticas sociais implica a necessidade de barganhas federativas. Assim, a autora defende que

[...] a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa [...] (ARRETCHE, 1999, p. 115).

Diferentemente, durante o período militar (1964-1985), por exemplo, houve uma maior centralização do poder nas mãos do governo federal, seja no campo das políticas educacionais, econômicas ou sociais, o que fez diminuir de maneira considerável a autonomia dos estados e municípios. Segundo Silva (2006), tal modelo de concentração de poder, tinha como objetivo diminuir a interferência política de estados e municípios e de seus respectivos grupos políticos locais, na condução das políticas públicas no plano nacional.

Nessa mesma perspectiva, Abrúcio (1998) defende que, diante do papel central desempenhado pelos governadores junto aos outros atores políticos desde a Primeira

República¹, a cúpula governante instalada no Poder Central nos dois regimes autoritários do século XX – o Estado novo e o regime militar – buscou minimizar o poder político dos governadores, no intuito de eliminar um dos maiores contrapesos ao poder do presidente dentro do sistema político brasileiro.

Posteriormente, com a introdução de algumas reformas de cunho neoliberal, observamos uma relativa redução do poder central, com características mais próximas de uma transferência de responsabilidades sociais a outros atores políticos. Nesse período, ocorrem reformas institucionais que se expressam diretamente nas esferas da cidadania e da educação (SILVA JR., 2002) e que demonstram a redução do poder central. Esse novo modelo de Estado

[...] é forte e pouco interventor no econômico e no social: forte porque produz políticas sobre as diversas atividades do Estado; pouco interventor, pois impulsiona segundo a ideologia liberal, um movimento de transferência de responsabilidades de sua alçada para a da sociedade civil, ainda que as fiscalize, avalie e financie, conforme as políticas por ele produzidas e influenciadas pelas agências multilaterais [...] (SILVA JR., 2002, p. 33).

Diante dessa sempre mutável forma de intervenção, Bresser Pereira (1996) aponta para a ocorrência de um processo cíclico nas reformas do Estado, cujos modelos mais interventores foram amplamente difundidos em todo o mundo entre as décadas de 1930 e 1970 e, a partir da década de 1980 foram implementadas diversas reformas orientadas para o mercado – privatizações, desregulamentações e a liberação comercial – na perspectiva de reduzir o tamanho do Estado.

Ainda, segundo Bresser Pereira (1996), as reformas estruturais de Estado implementadas nas últimas décadas, especialmente a partir de meados da década de 1980, tiveram o objetivo de reduzir a capacidade de intervenção do Estado e de definir uma nova estratégia de desenvolvimento, consistentes com a nova realidade econômica internacional, particularmente, a globalização.

Percebe-se, portanto que, se ao final das décadas de 1950 e 1960, o Estado tinha o papel de acelerar a industrialização, modernizar a agricultura e fornecer infraestrutura para a urbanização, essa imagem de um Estado indutor do desenvolvimento, segundo Evans (1993), foi substituída, nas décadas subsequentes, pela imagem de um Estado problema, especialmente, devido ao fracasso em atender as metas propostas pelas agendas anteriores. Na

¹ ABRÚCIO (1998, p. 19) argumenta que os patamares iniciais da carreira política, que são os cargos de vereadores e prefeitos têm uma lógica marcada por um forte controle que os governos estaduais – mais do que o governo federal- exercem sobre a grande maioria dos municípios.

América Latina, as estratégias de desenvolvimento adotadas a partir da década de 1980, por exemplo, se refletiram em uma crise financeira cuja responsabilidade foi atribuída àquele modelo de Estado, doravante considerado um obstáculo, ao invés de um agente efetivo de crescimento (BRESSER PEREIRA, 1996).

Surge, então, o debate se o Estado deveria mesmo ser um agente econômico ativo. Visto que, para Evans (1993), o Estado representa uma figura central no processo de mudança estrutural, uma vez que a aplicação de quaisquer políticas exige a institucionalização de um conjunto complexo de mecanismos administrativos e jurídicos.

Com o processo de globalização, há uma ênfase na participação de agências externas de regulação, tais como FMI, Banco Mundial, entre outras, o que segundo Afonso (2001), dá materialidade à regulação supranacional, impondo mudanças no papel do Estado, inclusive no fornecimento de bens e serviços sociais, de modo a garantir uma adequação da educação às prioridades externamente definidas. Assim, a partir da década de 1980, especialmente a partir do novo pacto federativo forjado com a Constituição de 1988, ocorre uma descentralização financeira e administrativa das ações do Estado que transfere mais responsabilidade para estados e municípios. Esse processo se dá na educação com a institucionalização de sistemas de avaliação que busca firmar um projeto de qualidade do ensino de acordo com os interesses do mercado capitalista.

Podemos dizer, portanto, que com a descentralização, o Estado assume o papel de Estado avaliador, ou ainda de Estado regulador, no qual

O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais [...] (LESSARD, BRASSARD, LUSIGNAN, 2002, p. 35, apud BARROSO, 2005).

Na perspectiva de um *Estado regulador*, segundo Barroso (2005), há a substituição de um controle direto e *a priori* sobre os processos, por um controle remoto e, *a posteriori*, baseado nos resultados. Assim, completa o autor, a referência a um Estado regulador pressupõe a existência de unidades autônomas no sistema.

A descentralização da gestão das políticas sociais tem como contrapartida a ampliação do número de atores políticos e, por sua vez, a ideia de uma democratização das relações sociais.

A prática de expansão do número de atores e de instâncias da decisão política promove estudos em torno do conceito de *ação pública*, na qual “[...] o papel do Estado é relativizado, dando-se maior importância aos atores locais [...]” (COSTA; AFONSO, 2009, p. 1039). Nessa esteira o termo *governance* para a fazer parte do discurso político e acadêmico. Oliveira (2009, p. 20), por exemplo, destaca essa “[...] nova maneira de governar, rompendo com as formas tradicionais, hierárquicas e verticais [...]”, alterando as formas de regulação.

O que se observa, portanto, segundo Gintis (1995) é uma regulação não somente pelo Estado, mas também pela iniciativa privada através da criação de quase-mercados educacionais, em que o governo que investia na produção direta de bens e serviços é substituído por um governo que visa, preferencialmente, a regulação da produção e da distribuição desses bens e serviços fornecidos por outras instituições.

1.1 Objeto de estudo e municípios investigados

Diante o problema emergido pelas novas formas de regulação no final do século XX, temos como objeto de estudo a análise da implantação/implementação de uma mesma política educacional, no caso o Plano de Ações Articuladas (PAR), criado pelo Governo Federal através do Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação* (BRASIL, 2007b), em dois municípios com realidades econômicas, sociais e políticas distintas, cujos sistemas educacionais foram implantados sob diferentes contextos.

Quanto aos municípios estudados, estes pertencem à região metropolitana da Grande Vitória, juntamente com os municípios de Serra, Vila Velha, Viana, Guarapari e Fundão². Durante o período analisado (2005-2012), eram governados por representantes do Partido dos Trabalhadores (PT)³. Apresentam uma população total equiparada, com 327.801 habitantes em Vitória e 348.738 habitantes em Cariacica, segundo o censo de 2010. Por outro lado, os

² Criada pelas Leis Complementares n. 58/1995 e n. 159/1999, as quais foram revogadas pela Lei Complementar n. 204, de 21 de junho de 2001, que institui a Região Metropolitana da Grande Vitória, a qual passa a incluir o Município de Fundão.

³ Aprovado pelo Movimento Pró-PT, em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (São Paulo), e publicado no Diário Oficial da União de 21 de outubro de 1980, o Manifesto de fundação do Partido dos Trabalhadores reforça que o PT surge da necessidade de milhões de brasileiros que constituem a população trabalhadora do Brasil de intervir na vida social e política do país de modo a transformá-la em prol da construção de uma sociedade que responda aos interesses dos trabalhadores e dos demais setores explorados pelo capitalismo.

municípios possuem várias disparidades: uma delas é a densidade populacional, visto que Vitória possui cerca de 3.327 habitantes por km² enquanto Cariacica possui 1.246 habitantes por km², dadas as dimensões territoriais deste último (279.859 km² comparada aos 98.506 km² de Vitória); o Produto Interno Bruto (PIB) dos dois municípios é bem discrepante, Vitória teve um PIB de 24.967.943 mil reais, em 2010, já o PIB de Cariacica foi de 4.907.147 mil de reais no mesmo ano (IBGE, 2010). Além disso, Vitória possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) de 0,845, o que dá ao município a primeira posição no âmbito estadual, enquanto Cariacica ocupa a 19ª posição, com um índice de 0,718, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2013).

Em relação ao PAR, as análises nos orientam compreender o plano como uma política descentralizadora com avanços e impasses, bem como instrumento de aproximação do Ministério da Educação às realidades municipais, com possibilidades de contribuir para a organização de um sistema nacional de educação. Dentre os estudos analisados podemos citar Adrião e Garcia (2008), Camini (2010), Damasceno e Santos (2010), Ferreira (2010, 2012), Triani, Ferreira e Bastos (2011), Ferreira e Fonseca (2011), Abranches e Pereira de Deus (2012), Fonseca e Albuquerque (2012), entre outros.

A pesquisa bibliográfica aqui revela que há poucos estudos sobre as políticas educacionais dos municípios investigados nesta dissertação.

Em relação a Cariacica, percebemos que esse déficit de estudos é ainda maior. Podemos citar alguns trabalhos que nos ajudam a entender um pouco acerca da gestão municipal, a exemplo de Bruce (2007) que discute os limites entre a cultura política e fortalecimento da sociedade civil em Cariacica por meio da adoção da Política de Orçamento Participativo. Silva (2009) traz algumas contribuições sobre as políticas educacionais desenvolvidas nos últimos anos no município. Além de Oliveira (2011) que discute o processo de instauração da gestão democrática na rede municipal de educação de Cariacica, na gestão 2005-2008, com o foco na implementação de algumas ações voltadas para a institucionalização de novas formas de sociabilidade no contexto escolar.

Em relação ao município de Vitória foram encontrados estudos relacionados ao financiamento da educação (VIANA, 2006), à avaliação educacional (FERNANDES, 2010), à atuação do Conselho Municipal de Educação na produção de políticas educacionais (NATAL, 2011) e acerca da implementação do PAR em Vitória (FERREIRA, 2010). A respeito deste último, é

importante destacar que esta dissertação complementa o projeto matriz de pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos em Políticas Educacionais (NEPE-UFES) que vem estudando o PAR no Espírito Santo.

Portanto, a análise do PAR em Vitória e, agora também, em Cariacica pode nos ajudar a compreender melhor a execução desse programa não somente em nível municipal, mas também no Brasil e Unidades Federativas, visto que, segundo Maria Rua (2009), quando uma política envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões de um país, sua implementação pode ser mais problemática, uma vez que o controle do processo se torna mais complexo.

Ademais, é propósito desta dissertação fazer uma análise acerca do papel dos municípios diante de uma política educacional com perfil centralizador, mas cuja execução necessita de ações descentralizadas, como é o caso do PAR. O intuito é compreender a contribuição do PAR na organização dos sistemas de ensino e na superação dos problemas educacionais tendo em vista a melhoria da qualidade da educação ofertada em municípios com diferentes realidades políticas e econômicas, mas com similaridades do ponto de vista administrativo.

Não há dúvidas de que o processo de elaboração e implantação de uma política educacional envolve um conjunto de disputas de diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, e que a materialização de uma política representa o resultado, ou o produto, de embates políticos. É importante partirmos de uma realidade concreta e verificarmos em quais condições históricas os sujeitos de ação e, conseqüentemente, o conjunto de ideias, vão sendo construídos.

Para compreender um programa em nível municipal é necessário entender o contexto histórico e cultural em que está sendo implementado. Portanto, partimos do pressuposto de que a institucionalidade dos municípios, do ponto de vista econômico e político, tem impactado na execução de um planejamento educacional, mesmo que este planejamento tenha um mesmo formato e padrão para todo o país. Ou seja, a hipótese é que as características políticas, econômicas e culturais dos municípios configuram diferentes realidades na execução das políticas educacionais, o que traz uma desigualdade na oferta da qualidade do serviço educacional entre os entes federativos.

Como contribuição para compreender as implicações das diferenças institucionais no resultado das políticas públicas e/ou educacionais, é interessante recorrer à argumentação de Putnam (2000)⁴, segundo a qual

As decisões tomadas no âmbito das instituições políticas modificam a distribuição de interesses, recursos e preceitos políticos, na medida em que criam novos atores e identidades, incutem nos atores a noção de êxito e fracasso, formulam regras de conduta apropriada e conferem a certos indivíduos, e não a outros, a autoridade e outros tipos de recursos. As instituições influenciam a maneira pela qual indivíduos e grupos se tornam atuantes dentro e fora das instituições estabelecidas, o grau de confiança entre cidadãos e líderes, as aspirações comuns da comunidade, o idioma, os critérios e os preceitos partilhados pela comunidade, e o significado de conceitos como democracia, justiça, liberdade e igualdade [...] (PUTNAM, 2000, p. 33).

Para Putnam, o conceito de *capital social* poderia explicar o desempenho institucional, visto que, para o autor, há um conjunto de condições que agem sobre o funcionamento das instituições, e que produziriam diferenças em sua performance. Assim, o autor aponta a cultura como uma variável importante no desempenho das instituições, que podem, sob a influência desta, apresentar diferentes resultados.

Nesse mesmo sentido, Steinmo, Thelen e Longstreth (1992) mostram que a análise institucional nos permite examinar as relações entre os atores políticos, tanto como objetos quanto como sujeitos da história e que as instituições são resultados de conflitos e escolhas políticas. Portanto, segundo esses autores, ao centrar-se nas características intermediárias da vida política, o *institucionalismo* vincula os homens – construtores da história – às circunstâncias sob as quais eles são capazes de agir.

Tais perspectivas teóricas podem nos ajudar na análise de dois municípios com históricos, dos pontos de vista político e econômico, distintos. Visto que, Cariacica, além de possuir o PIB seis vezes menor que o de Vitória, é marcado por uma história de clientelismo e de instabilidade de governos, proporcionando um quadro de rupturas e fragmentação política. Ao passo que Vitória é o município mais rico do estado e carrega um histórico político mais estável, o que facilita uma política de continuidade, conforme será discutido no capítulo 3.

Diante do exposto acima, consideramos que esta pesquisa se justifica pela importância da retomada dos estudos acerca de planejamento educacional e da potencialidade desta atividade

⁴ Robert Putnam, em seu livro *Comunidade e Democracia*, investiga o processo de criação de instituições na década de 1970, na Itália, a partir de um estudo comparativo. Baseando-se em extensa pesquisa empírica, o autor buscou definir as condições que sustentam um governo eficaz, identificando a cultura como uma chave para a performance das instituições. Segundo o autor “A existência de instituições eficazes e responsáveis depende, no jargão do humanismo cívico, das virtudes e práticas republicanas (PUTNAM, 2000, p. 191).

política na organização dos sistemas educacionais no país. Essas preocupações refletem as manifestações da sociedade civil em torno da Conferência Nacional de Educação (CONAE)⁵, com sua centralidade na luta pela organização do Sistema Nacional de Educação. Além disso, o PAR envolve investimentos financeiros para a educação básica dos municípios, o que torna relevante a investigação dos reais resultados alcançados pelo plano. Esta pesquisa também se justifica por sua abrangência nacional no sentido de contribuir para a análise do PAR em outras realidades do país, subsidiando a elaboração e avaliação das políticas educacionais.

1.2 Aspectos metodológicos

A pesquisa realizada é de caráter qualitativo do tipo pesquisa exploratória, tanto quanto aos objetivos e estudo de caso quanto aos procedimentos técnicos utilizados. Segundo Gil (2002, p.41) “[...] a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses [...]”. Ainda segundo esse autor o planejamento desse tipo de pesquisa é bastante flexível, de modo a possibilitar que variados aspectos relativos ao fato estudado sejam considerados. Além disso, a pesquisa exploratória envolve na maioria das vezes levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de outros aspectos que facilitem a compreensão de tal problema (SELLTIZ et al., 1967).

O Estudo de caso justifica-se por reunir informações numerosas e detalhadas com vistas a compreender a totalidade de uma situação (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1977), o que certamente pode contribuir para um maior conhecimento acerca do assunto estudado. Gil (2002, p. 54) destaca que o estudo de caso “[...] consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento [...]”. Corroborando Collis e Hussey (2005), segundo os quais o estudo de caso é uma análise

⁵ Dentre os desafios propostos pela CONAE estão: Elaborar conceitos, diretrizes e estratégias nacionais para a efetivação do Sistema Nacional Articulado de Educação, coerente com a visão sistêmica da educação, que reafirma a autonomia dos entes federados; e integrar todos os níveis, etapas e modalidades da educação escolar numa abordagem sistêmica, com vistas a consolidar os subsistemas nacionais articulados de planejamento e gestão, de financiamento, de avaliação e de formação (inicial e continuada) dos profissionais da educação (BRASIL, 2010).

intensiva de um determinado fenômeno de interesse, sendo seu objetivo avaliar em profundidade o contexto e as características desse evento.

Para Yin (2005), o estudo de caso é a melhor estratégia para pesquisas em que perguntas do tipo “como” ou “por que” são feitas, quando o investigador possui pouco controle sobre os eventos e quando o foco é um fenômeno contemporâneo. Ainda segundo este autor o estudo de caso é “[...] uma investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real [...]” (YIN, 2005; p.32).

Através do estudo de caso, o pesquisador busca apreender a totalidade de uma situação para compreender e interpretar a complexidade do caso (MARTINS, G. A., 2006), sendo possível realizar um estudo de multicase, como é proposto nesta pesquisa, o que segundo Triviños (1987) se difere de um estudo comparativo de casos por propiciar ao pesquisador o estudo de dois ou mais sujeitos, organizações, entre outros, sem a necessidade de se limitar aos fatores de natureza comparativa, o que amplia a possibilidade de observação.

Para traçarmos um panorama em torno do objeto de pesquisa, foi realizada um levantamento bibliográfico das produções já existentes nos campos do planejamento e das políticas públicas educacionais, tanto no âmbito nacional e estadual quanto no âmbito dos municípios de Cariacica e Vitória.

Especificamente em relação ao PAR foi realizado um levantamento das pesquisas desenvolvidas desde sua criação. Para isso foram explorados diversos tipos de fontes, como revistas científicas, dissertações, teses, além das publicações em eventos com a ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação) e a ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), permitindo, assim, um maior contato com o que já foi produzido na área em questão.

Inicialmente foi feito um levantamento das produções existentes e disponíveis nos periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que é um importante espaço de divulgação da produção científica nacional.

Através da ferramenta de busca avançada disponibilizada pela CAPES, utilizou-se como termo de busca a sentença *plano de ações articuladas/contém*, sendo a data inicial para a pesquisa 24 de abril de 2007, data em que o PDE/PAR foi implantado. Com isso, obteve-se um total de 79 artigos, o que tornou necessário um refinamento da pesquisa para que fossem

excluídos os artigos não relacionados ao objeto de estudo. A princípio optou-se em refinar a pesquisa por título do periódico, excluindo-se periódicos relacionados a temas não diretamente ligados à educação, o que restringiu a busca a apenas 27 artigos, dos quais apenas 4 discorriam acerca do objeto de estudo, sendo os demais excluídos da pesquisa após a leitura dos títulos e/ou resumos dos trabalhos. Os artigos encontrados que discutiam especificamente sobre o PAR estão dispostos no APÊNDICE A.

Optou-se, então, em utilizar como termo de busca a expressão *Plano de Desenvolvimento da Educação/contém*, no intuito de que, dentre os artigos encontrados sobre a temática, fossem localizados alguns que apresentassem alguma discussão sobre o PAR, mesmo que este não fosse o objeto principal da pesquisa. Utilizando como data inicial de busca o ano de 2007, o programa apontou 1007 artigos. Em face disso, como forma de refinamento da pesquisa, excluíram-se alguns títulos de periódicos não relacionados à educação. Diante dessa nova realidade o programa apontou 657 artigos. No entanto, após leitura de alguns títulos dos trabalhos e/ou dos resumos, observou-se que a maior parte das pesquisas apontadas não condizia necessariamente com o objeto pesquisado, pois eram relacionadas a assuntos de diversas áreas de conhecimento. Assim, utilizando a mesma expressão para a busca, filtrou-se as produções exigindo uma busca por *expressão exata*, o que resultou em 16 artigos, dos quais 07 faziam menção ao PAR. Outros 07 artigos embora não façam nenhuma discussão sobre o PAR, nos ajudam a compreender melhor o PDE e alguns de seus programas, bem como o reflexo deste plano em algumas redes de ensino do país, o que pode nos ajudar na compreensão do PDE/PAR nos municípios de Cariacica e Vitória – ES. Outros 2 artigos foram excluídos por se mostrarem irrelevantes para a pesquisa após a leitura dos mesmos. Os artigos localizados estão organizados nos APÊNDICES B e C.

Num segundo momento, os esforços voltaram para a localização de teses e/ou dissertações concluídas, a partir de 2007, cujo objeto de estudo fosse o Plano de Ações Articuladas. Para tanto, optou-se em fazer um levantamento no Banco de Teses e Dissertações da CAPES no intuito de se ter maior contato com as produções acadêmicas acerca desse objeto de estudo.

Por meio da ferramenta de busca disponibilizada pelo programa do banco de teses e dissertações da CAPES⁶, optou-se pelos seguintes critérios de busca: **assunto** – plano de ações articuladas/expressão exata; **nível**- mestrado; **ano base** - de 2007 a 2012, o que resultou em 20 dissertações. Em seguida, buscou-se trabalhos em nível de doutorado, o que resultou

⁶ Disponível em <http://capedw.capes.gov.br/capedw/>.

em 4 teses. Dessa forma, o programa apontou um total de 24 produções, das quais 16 dissertações (APÊNDICE D) e 6 teses (APÊNDICE E) correspondiam ao objeto de pesquisa.

Também foi realizado um levantamento de trabalhos junto à ANPAE e à ANPEd que reúnem trabalhos relacionados à educação de todo o país e que representam importantes espaços de divulgação de pesquisas ainda em andamento no país.

Na ANPEd foi feita a busca de trabalhos na forma de artigos e pôsteres entre os anos de 2007 e 2013, no Grupo de Trabalho (GT) 05 – Estado e Política Educacional. A partir da leitura dos títulos dos artigos, resumos, palavras-chave e/ou texto na íntegra foi localizado apenas um trabalho que discorria sobre o Plano de Ações Articuladas.

No site da ANPAE, devido à forma de disponibilização dos trabalhos apresentados nos simpósios nacionais, a busca foi realizada a partir do XXIII simpósio que ocorreu no ano de 2007 até o XXVI simpósio que ocorreu no ano de 2013, sendo a periodicidade do evento bianual. Nesse caso, foi necessário analisar individualmente todos os trabalhos apresentados nos eventos, independentemente deste se configurar como trabalho apresentado na forma de conferência, de painel ou de comunicação oral, uma vez que, inicialmente, esta distinção não era feita no sistema dos eventos. Dessa forma, a partir da leitura dos títulos dos trabalhos, resumos, palavras-chave e/ou dos textos na íntegra, foram selecionados 22 trabalhos que discorriam sobre Plano de Ações Articuladas, os quais poderiam contribuir para uma melhor compreensão do nosso objeto de pesquisa. Os trabalhos selecionados na ANPEd e na ANPAE estão no APÊNDICE F.

Além disso, foi realizada uma análise documental⁷ relacionada à implantação do PAR tanto em nível nacional como no âmbito dos municípios estudados. A análise documental corresponde a um tipo de estudo descritivo que fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informações sobre leis educacionais, processos, dados, livros, textos e outros instrumentos (TRIVIÑOS, 1987), sendo nesse caso fundamental para a análise do PAR. Dentre os documentos que podem ser utilizados no decorrer desta pesquisa, podemos citar os documentos-base do PDE e do PAR, os documentos referentes aos índices

⁷ Moreira e Callefe (2008) chamam a atenção para a diferença entre análise documental, realizada nesta pesquisa, e pesquisa documental. A análise documental é uma análise que pode ser utilizada em qualquer tipo de revisão de literatura, tendo como fonte documentos. Enquanto que pesquisa documental é um tipo específico de pesquisa, classificada de acordo com o tipo de questão, ou de pergunta, que estimula a pesquisa, a qual tem como passos para a sua realização: a) a determinação dos objetos de pesquisa; b) a escolha dos documentos (única fonte de pesquisa); c) o acesso aos documentos; d) a análise dos documentos; e) a escrita do relatório de pesquisa.

de qualidade da educação, os documentos oficiais dos municípios acerca da criação dos sistemas educacionais, as políticas municipais voltadas para a educação, relatórios, leis e decretos, entre outros.

Também foram necessárias as realizações de entrevistas a partir de questionário semiestruturado com secretários ou subsecretários de educação, com técnicos e coordenadores da equipe do PAR junto às secretarias. Ao todo 8 profissionais das secretarias municipais de educação foram entrevistados neste trabalho, sendo 4 de Vitória e 4 de Cariacica.

Em Cariacica, a princípio, a entrevista foi realizada com a coordenadora do PAR no período 2011-2012, utilizando-se para tanto o questionário (APÊNDICE G). Posteriormente foram contatados os coordenadores dos períodos 2007-2011 que já haviam deixado o cargo e a coordenadora do plano do período 2013 a fim de observar a continuidade das ações na nova gestão municipal.

Em Vitória, utilizando-se o mesmo questionário, foram entrevistados técnicos que atuaram no PAR durante o processo de implantação do plano em 2007 ou que assumiram esta função nos anos subsequente, mas que continuam coordenando as ações do plano no ano de 2013. Também foram utilizadas entrevistas realizadas anteriormente pelo NEPE-UFES com profissionais da Secretaria Municipal de Educação de Vitória que participaram do processo de implantação do PAR, de modo a contribuir para a compreensão do objeto de estudo desta dissertação. No ANEXO A encontra-se o questionário utilizado pelo NEPE-UFES.

Partindo dessas considerações, a presente dissertação está dividida em quatro capítulos, além desta introdução. O capítulo I reflete, em linhas gerais, acerca do planejamento e os planos educacionais no Brasil, com o olhar histórico voltado para a descentralização e centralização do poder do Estado. A ideia é refletir sobre a organização do sistema nacional de educação e a relação entre os entes federados a partir de um novo pacto federativo.

No capítulo II, analisa-se o plano de ações articuladas (PAR) tendo em vista os limites e possibilidades do plano na construção de um sistema nacional de educação.

No capítulo III, são analisados os aspectos gerais dos municípios de Cariacica e Vitória/ES, a partir de um resgate histórico desses municípios e tendo em vista a implementação do PAR no período de 2007 a 2012.

No quarto e último capítulo, são problematizados, após análise dos dados, os impactos do PAR na organização dos Sistemas Municipais de Educação de Vitória e Cariacica, tendo como referência a Dimensão 1 do PAR (Gestão Educacional) e a área 1 do plano (Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino). Por fim, nas considerações finais são retomados os aspectos relevantes deste estudo com vistas a discussão da hipótese da pesquisa.

2. CAPÍTULO 1 - O PLANEJAMENTO E OS PLANOS EDUCACIONAIS NO BRASIL NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: ASPECTOS HISTÓRICOS

Este capítulo tem por objetivo abordar alguns aspectos históricos acerca dos planos educacionais implantados no Brasil no período iniciado na década de 1930 até os dias atuais. A ideia é problematizar o planejamento executado no período, com destaques para o caráter de centralização/descentralização assumido pelo Estado brasileiro sob o horizonte de situar o Sistema Nacional de Educação.

Ademais, procuramos discutir a relação entre os estados subnacionais a partir das alterações realizadas na Constituição Federal de 1988, sobretudo, com a introdução da autonomia dos municípios como entes da federação. Procuramos, assim, refletir sobre a reforma educacional iniciada na década de 1990 e sobre as políticas educacionais dos anos 2000, especialmente o PAR.

Nesta dissertação, a compreensão sobre planejamento é retirada de Matus (1988, p. 124):

[...] [o planejamento é] um procedimento para dar coerência aos processos decisórios, buscando assegurar o nível requerido de coordenação às ações encaminhadas a lograr a melhor aproximação possível ao cumprimento dos principais objetivos do projeto político vigente.

Em outras palavras, o planejamento pode ser entendido como um conjunto de estratégias que permite dar uma maior racionalidade às ações do Estado. Diante disso, o planejamento tende a acompanhar a dinâmica da sociedade e assume a característica de “[...] uma atividade essencialmente política, destinada a dar direção e coerência a um concreto processo social, baseada no exercício do poder dos grupos sociais hegemônicos [...]” (MATUS, 1988, p. 105), o que é corroborado por Melo (2004), ao entender o planejamento como realização política, argumentando que

[...] os planos e programas não expressam somente construções de interesses sociais diferentes, mas são resultado do embate histórico-social de projetos diferentes, distintos, até mesmo contraditórios, de sociedade e de educação; defendidos e implementados historicamente, de forma múltiplas, por diversos sujeitos políticos coletivos [...] (MELO, 2004, p. 19).

Portanto, para o ato de planejar é necessário ao planejador conhecer, do ponto de vista histórico, social, econômico e cultural, a realidade do meio em que pretende atuar, visto que não há um planejamento padrão que possa ser aplicado a diferentes realidades sem considerar as condições concretas que as constituem. Portanto,

[...] Não há uma ciência do planejamento, nem mesmo há métodos de planejamento gerais e abstratos que possam ser aplicados à variedade de situações sociais independentemente de considerações de natureza política, histórica, cultural, econômica etc. (AZANHA, 1993 p. 76).

Podemos perceber que o conceito de planejamento pode assumir diferentes conotações. O planejamento pode ser entendido como uma *forma de intervenção do Estado*, o qual não se limita apenas ao campo econômico, mas deve ser visto como um processo global, que incorpora também o elemento social (HORTA, 1987). Nesse caso, trazendo para o campo educacional, torna-se necessário identificar o papel da educação enquanto instrumento do Estado e qual a relação do planejamento educacional com as outras formas de intervenção na Educação.

O planejamento pode ser entendido também como uma categoria histórica do processo de *controle social* (PEREIRA, 1970), o que traz para o centro da discussão a questão da escolha dos objetivos do planejamento. Ou o planejamento ainda pode ser visto na perspectiva *dialética entre Poder e Saber*, segundo a qual “[...] o planejamento se constitui numa práxis que emerge da realidade e se origina de um conhecimento globalizante da sociedade e de seu projeto coletivo [...]” (ALVES, apud HORTA, 1987, p. 218). Neste caso, o planejamento representaria, segundo a autora, um projeto comum, capaz de expressar uma vontade política e uma vontade coletiva.

Entender o planejamento sob esta ótica é reconhecer que ele é subordinado à política e representa um instrumento de poder, ao qual caberia a tarefa de operacionalizar o projeto de transformação da sociedade escolhido na esfera política (MENDES, 1973).

Diante do exposto, percebe-se que a discussão sobre planejamento educacional envolve a intervenção do Estado na sociedade como um todo e, conseqüentemente, uma relação de poder e de forças contraditórias que podem revelar a natureza da política hegemônica.

Na América Latina, a legitimação política do planejamento enquanto procedimento governamental se dá a partir do início da década de 1960 por ocasião da Conferência de representantes dos países latino-americanos, realizada em Punta Del Este, em 1961 (VIEIRA, 1998), na qual os países participantes, inclusive o Brasil, com apoio técnico e financeiro oferecido pelos Estados Unidos, se comprometeram nos anos subseqüentes a:

[...] acelerar o desenvolvimento econômico e social, executar programas de casas, impulsionar, a reforma agrária, assegurar aos trabalhadores uma justa remuneração, promover programas de saneamento básico e higiene, reformular as leis tributárias,

estimulando a poupança e o reinvestimento de capitais, eliminar o analfabetismo: estendendo no menor prazo os benefícios a todos os países latino-americanos e estimular a atividade privada (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1961, p.4).

Entretanto, vale ressaltar que, em contrapartida ao apoio norte-americano, os países latinos se comprometeram também em garantir a abertura econômica ao livre comércio, o que significa dizer que “[...] com os pré-requisitos acordados na Carta de Punta del Este, estavam presentes também os interesses liberais, [...] que garantiriam os interesses do capital estrangeiro representado pelos Estados Unidos [...]” (ROCHA, 2005). Com isso, não é de se estranhar que tais acordos firmados durante a conferência de 1961, influenciassem o modelo educacional adotado pelos países latino-americanos e, particularmente pelo Brasil, visto que estes deveriam ter como objetivo primordial a educação voltada para desenvolvimento social e econômico.

O planejamento educacional no Brasil se apresentou de forma mais expressiva a partir da segunda metade dos anos 60, sob a égide dos governos militares e no contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e dos Planos Setoriais de Educação (VIEIRA, 1998). Tendo em vista os hiatos históricos, pode-se afirmar que o planejamento vem ocorrendo de forma mais ou menos efetiva de acordo com o período histórico, social e econômico vivenciado pelo país.

Ao dispor sobre o planejamento no Brasil, Castro (1988) afirma que há neste país uma tradição na promoção de mudanças estruturais a partir do Estado, porém há uma pobre experiência em termos de planejamento, o que, segundo o autor, se deve ao fato de o planejamento ser feito tendo como referência o todo, enquanto as experiências brasileiras de planos e programas se concentram sobre as partes. A permanência dessa prática revela o fato de não haver um projeto de nação brasileira que regule a construção dos planejamentos educacionais. Por isso a execução de planos e programas esparsos e de curto prazo, não condizente com um planejamento de Estado.

2.1 O federalismo e a educação

O estudo sobre o planejamento educacional remete diretamente sobre a compreensão do federalismo brasileiro e sua dinâmica. Pois, como ter um planejamento nacional se o país está

organizado em estados subnacionais autônomos? Mais que isso, no campo da educação, são os municípios e os estados os responsáveis pela gestão pedagógica e financeira da educação básica.

Em se tratando da organização do país em diferentes entes federados, destacamos que, apesar dos debates acerca do federalismo se darem desde a independência, a ideia Federação somente foi inserida no sistema constitucional a partir da primeira Constituição republicana, de 1891, o que significou a transformação das províncias dependentes em estados autônomos (MARTINS, 2009). Portanto, a Constituição de 1891 rompeu com a tradição do unitarismo imperial ao adotar a estrutura federativa.

Abrúcio (1998) salienta que, diferente do federalismo adotado pelos Estados Unidos da América, onde as unidades territoriais autônomas surgiram antes da União, no Brasil, esta última já existia antes da formação dos estados. Assim

[...] o federalismo brasileiro nasceu em grande medida, do descontentamento ante o centralismo imperial, ou seja, em prol da descentralização, o que deu um sentido especial a palavra federalismo para o vocabulário político brasileiro [...] (ABRÚCIO, 1998, p. 32).

Isso nos remete a entender o federalismo brasileiro no sentido de maior autonomia política e econômica para estados e municípios, o que nos leva a questionar como construir um planejamento de educação nacional, tendo em vista as diversidades regionais e a autonomia dos entes federados subnacionais.

Além disso, Arretche (1999) argumenta que a Federação no Brasil nasceu num ambiente de grandes desigualdades regionais, que se mantém atualmente nas dimensões econômica, social, política. Dessa forma, argumenta a autora, no Brasil, o termo federação está associado à descentralização, não somente na dimensão administrativa, mas, sobretudo, na dimensão política.

Portanto, segundo Arretche (1999), a adoção da federação como forma de organização político-territorial do Brasil pressupõe o compartilhamento das decisões coletivas entre mais de um nível de governo, fortalecendo, não somente os governos estaduais como também os municípios. Para a autora, essa forma de organização se traduz atualmente em uma maior autonomia política, administrativa e financeira por parte dos entes federados, bem como em uma descentralização de recursos e atribuições, diferentemente do que ocorrera durante o

regime militar, quando havia uma centralização acentuada do poder nas mãos do governo federal.

Portanto, os movimentos históricos mostram que as relações entre o poder central e os entes federados subnacionais nem sempre tiveram uma evolução contínua e linear ao longo da história, mas foram permeadas por momentos de maior ou menor centralização, como defendem Abrúcio e Franzese (2007). Por outro lado, ao se tratar de uma federação, qualquer ação que tenha como princípio um regime de colaboração entre os entes federados, como no caso do PAR, terá como desafio, nas palavras de Krawczyk (2008, p. 803) “[...] lidar com uma série de contradições presentes nessa forma de governo, como unidade *versus* diversidade, poder local *versus* poder geral e união *versus* autonomia [...]”. Dessa forma, não há dúvidas que tais contradições se refletem no planejamento das políticas educacionais que ocorrem tanto em nível local como em nível nacional.

Historicamente, segundo Saviani (2006b; 2007b), embora os debates que antecederam à Proclamação da República em 1889 apontassem para uma descentralização da educação brasileira, com a construção de um sistema nacional de ensino, na prática, mesmo com o advento da República, a instrução pública *a priori* não foi assumida como de responsabilidade do governo central, seja devido à continuidade de um modelo já descentralizado mesmo no período do império⁸, seja pela força positivista do movimento republicano, no qual, o poder econômico do setor cafeeiro desejava diminuir o poder central do Estado em favor do mando local.

Assim, mesmo que a primeira constituição brasileira explicitasse certa autonomia aos municípios, estes estavam subordinados ao poder estadual, reforçando o caráter oligárquico e coronelista do país, o que segundo Leal (1997, p.10) “[...] consistia precisamente nesta reciprocidade: carta branca, no município, ao chefe local, em troca de apoio eleitoral aos candidatos bafejados pelo governo do Estado [...]”.

⁸ Saviani (2006b) discute que, logo após a Proclamação da Independência, uma escola pública nacional poderia ter surgido no país em decorrência da aprovação da Lei das Escolas de Primeiras Letras, de 1827, entretanto isso não ocorreu. Posteriormente, com o Ato Adicional de 1834, as escolas primárias e secundárias foram colocadas sob a responsabilidade das províncias, renunciando-se assim, a um projeto de escola pública nacional. Foi somente com o advento da República que a escola pública fez-se presente na história da educação brasileira, mesmo que sob a égide dos estados federados. Ou seja, se no Império, que era um regime político centralizado, a instrução estava descentralizada, posteriormente, na República Federativa, um regime político descentralizado, a instrução popular deveria permanecer descentralizada.

Dizia a Constituição de 1891 em seu artigo 68: “[...] Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo o quanto respeite ao seu peculiar interesse [...]” (BRASIL, 1891). No que tange a instrução pública, o texto constitucional, em seu artigo 35, incumbe ao Congresso Nacional, mas não privativamente: animar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais (inciso 2º), criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados (inciso 3º) e prover a instrução secundária no Distrito Federal - DF (inciso 4º).

Com isso, tendo como base o texto constitucional, embora este não faça referência acerca do ensino primário, são os estados que assumem a responsabilidade por este nível de ensino, diante da subordinação dos municípios ao poder estadual e da omissão do Governo Federal acerca deste nível de ensino. É sabido que nas primeiras décadas republicanas, apenas o ensino superior era de responsabilidade do governo federal, sendo os demais níveis de ensino de responsabilidade dos estados, os quais tinham autonomia na sua organização.

Diante disso, as desigualdades econômicas regionais, ainda no surgimento da República privilegiaram a autonomia financeira, especialmente dos estados exportadores, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas, fazendo com que o conceito de autonomia financeira se restringisse aos estados mais ricos, principalmente São Paulo e Minas Gerais, o que dava um caráter hierárquico à federação brasileira, visto que a União, mesmo com o apoio dos estados pequenos, os quais dependiam muito dos recursos vindos do Governo Federal, não era forte o suficiente para enfrentar os estados cafeeiros (ABRÚCIO, 1998).

Nessa perspectiva, destaca Saviani (2006b), a educação passa a se moldar de acordo com o interesse e o desenvolvimento regional, criando-se redes de ensino com características distintas e reforçando o caráter descentralizador da educação. De modo que a tentativa mais avançada em direção a um sistema orgânico de educação no âmbito dos estados, no início do regime republicano, segundo o autor, se deu em São Paulo que detinha a hegemonia econômica, dada a sua condição de principal produtor e exportador de café, conquistando assim a hegemonia política posta em prática com a “política dos governadores”.

2.2 Do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova aos planos atuais: a descentralização na pauta política

Como mencionado anteriormente, embora a legitimação política do planejamento educacional ter ocorrido, apenas a partir da Conferência em Punta Del Este, em 1961, podemos inferir que a ideia de se planejar a educação no Brasil surge, ou pelo menos começa a ganhar força, no início da década de 1930. Nesse período, foi desenvolvido o primeiro esboço de um plano de educação nacional por ocasião do Manifesto dos Pioneiros da educação⁹. De certa forma, o Manifesto representou um planejamento educacional por parte dos educadores brasileiros (SAVIANI, 2007a; HORTA, 1987).

Dentre outras medidas, o documento apontava para uma maior racionalidade científica da educação ao estabelecer uma escola pública laica, gratuita e obrigatória, transferindo para o Estado o dever de garantir a educação no país, que deveria ser acessível a todos os cidadãos. O Manifesto apontava também para a autonomia e descentralização da educação¹⁰. Entretanto, a organização da educação obedeceria a um plano nacional comum, a partir do qual caberia à União garantir a execução dos princípios e orientações fixadas pela Constituição Nacional e pelas leis educacionais (SAVIANI, 2007a; 2007b).

Ao dispor sobre o princípio da autonomia da função educacional prevista no Manifesto, Saviani (2007b) evidencia que tal princípio evitaria que a educação fosse submetida a interesses políticos transitórios, resguardando-a de intervenções estranhas. Assim, a autonomia da educação seria ampla, “[...] abarcando os aspectos técnico, administrativo e econômico [...]” (SAVIANI, 2007b, p.246). Ao dispor acerca do princípio da descentralização, o autor esclarece que

⁹ O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova apresentava-se como um instrumento político e expressava a posição de um grupo de educadores que se aglutinou na década de 1920 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de exercer maior controle e direcionamento sobre a educação no país (SAVIANI, 2007b), em outras palavras o Manifesto era um documento de política educacional em que, mais do que defesa da Escola Nova, estava em jogo a defesa da escola pública, tendo como proposta a construção de um amplo e abrangente sistema nacional de educação (SAVIANI, 2006b).

¹⁰ No que tange o movimento de descentralização da educação, devemos nos remeter ao Ato Adicional de 1834, ainda no período imperial, o qual transferiu para as províncias a responsabilidade sobre a educação primária e secundária do país. Tal forma de descentralização provocou reações tanto no campo político quanto no campo educacional. Vários ministros de Estado, diante da situação precária da instrução nas províncias, reclamaram uma maior atuação do governo central na educação. Ao discutir acerca da instrução pública no Império, Anísio Teixeira argumentou que foi deixada às províncias a tarefa da educação popular, considerada de menor importância pela elite governante (SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (org.). A educação nas constituintes brasileiras – 1823-1988. 3ª Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005, p. 55-67).

Em lugar da centralização, é na doutrina federativa e descentralizadora que se baseará a organização de um sistema coordenado em toda a República, obedecendo a um plano comum, plenamente eficiente intensiva e extensivamente. O ensino, em todos os graus, é considerado de responsabilidade da União, na capital, e dos estados nos respectivos territórios. O MEC terá a incumbência de vigiar para garantir a obediência e execução, por todas as instâncias, dos princípios e orientações fixadas na Constituição e nas leis ordinárias, auxiliando e compensando as deficiências e estimulando o intercâmbio entre os estados. A unidade do sistema será garantida, pois, pela coordenação da União (SAVIANI, 2007b, p. 246).

Observa-se, portanto, a partir do Manifesto, o indicativo de uma descentralização da educação e da criação de um sistema nacional de ensino. Entretanto, a obrigatoriedade de uma coordenação nacional não nega a necessidade de uma centralização.

Como um documento de política educacional, o Manifesto representava o desejo de uma corrente de educadores acerca de uma educação de qualidade para todos que deveria ser de responsabilidade do Estado. Entretanto, ao fazer uma análise da ideia de ‘plano de reconstrução educacional’ apresentada pelo Manifesto, Horta (1982, p. 20) discute que esse é antes de tudo “[...] um plano de organização e de administração do sistema educacional, a partir de alguns princípios pedagógicos-administrativos, e não um ‘plano nacional de Educação’ com objetivos, metas e recursos claramente definidos [...]”.

Após a publicação do *Manifesto dos Pioneiros*, ocorreu na cidade de Niterói, em dezembro do mesmo ano, a V Conferência Nacional de Educação, promovida pela Associação Brasileira de Educação (ABE). Nessa Conferência foi aprovado um anteprojeto do capítulo ‘Da Educação Nacional’ da nova Constituição Federal e um esboço de um plano nacional de educação, ganhando, este último, a mesma conotação que era dada pelos educadores liberais do Manifesto, isto é, a ideia de plano de organização e administração do sistema educacional (HORTA, 1982).

A partir daí, as constituições brasileiras reforçaram a conotação de um plano nacional de educação, com o consenso de que tal plano deveria ser fixado por lei, o que foi considerado uma vitória pela ABE. Uma exceção a esta legitimação do plano nacional de educação foi a Constituição Federal de 1937, que se deu no contexto de uma ditadura, o qual manteve Vargas no poder até 1945. Esse período foi caracterizado pelo aumento da repressão e restrição aos direitos individuais, o que se refletiu no campo da educação (HORTA, 1982).

A Revolução de 1930, portanto, deu início a uma fase do federalismo brasileiro com uma característica mais centralizadora, de modo que o período de 1930 a 1945, corroborando com Abrúcio (1998), foi marcado pelo contínuo fortalecimento do Estado nacional, surgindo um

novo modelo de Estado - Varguista-desenvolvimentista. Esse período foi marcado por um fortalecimento do poder executivo central em termos administrativos e financeiros, por um maior controle sobre as pressões regionais, de modo que o Estado se tornou o principal polo irradiador do desenvolvimento econômico do país (ABRÚCIO, 1998).

A educação passa, assim, segundo Saviani (2007b) a ser entendida como uma questão nacional, inclusive no plano institucional, o que é reforçado pela criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, ocorrido ainda em 1930. A partir daí foi adotada uma série de medidas relativas à educação, como a *Reforma Francisco Campos*, em 1931, que cria o Conselho Nacional de Educação e busca organizar o ensino superior e o ensino secundário no Brasil; o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, que apontava em direção à organização de um sistema nacional de educação; e a Constituição de 1934, que, ao dispor sobre a educação e a cultura em seus artigos 150, 151 e 152, reforçou o estabelecido pelo Manifesto, determinando ser de competência da União a elaboração de um plano nacional de educação, sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Assim, caberia aos estados e ao Distrito Federal organizarem seus sistemas educacionais a partir do plano nacional. Dizia a constituição:

Art 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

[...]

Art 151 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

[...]

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

[...]

(BRASIL, 1934)

De modo geral, ao fixar também como competência da União “[...] traçar as diretrizes da educação nacional [...]” (artigo 5º, inciso XIV), a Constituição Federal de 1934 reforçou a necessidade de organizar a educação em todo o território nacional. Ao mesmo tempo em que previa certa autonomia aos municípios, especialmente em relação à eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; à decretação dos

seus impostos e taxas; à arrecadação e aplicação das suas rendas; e à organização dos serviços de sua competência (art. 13).

Entretanto, a centralidade é mantida por intermédio dos incisos 3º e 4º do mesmo artigo,

[...]

§ 3º - É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização das suas finanças.

§ 4º - Também lhe é permitido intervir nos Municípios a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelos Estados, ou pela falta de pagamento da sua dívida fundada por dois anos consecutivos (BRASIL, 1934).

A exigência de se organizar a educação em nível nacional é retomada com a Constituição do Estado Novo, de 1937. Entretanto, dentro de um novo contexto, visto que tal constituição foi elaborada e imposta a partir de um golpe militar. Prova disso é que, embora o Conselho Nacional de Educação tenha elaborado o projeto do Plano Nacional de Educação, estruturado a partir de uma pesquisa nacional junto a educadores de todo o país, tal projeto sequer entrou em discussão no Congresso Nacional (HORTA, 1982). Em seu artigo 15º, inciso IX, a constituição do Estado Novo, promulgada em 10 de novembro de 1937, também atribui como de competência da União “[...] fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, traçando as diretrizes a que deve obedecer a formação física, intelectual e moral da infância e da juventude [...]” (BRASIL, 1937).

Entretanto, a legislação não faz nenhuma menção à elaboração de um plano de educação, apesar da exigência de se traçar as diretrizes nacionais da educação. Uma inovação desta carta magna é o fato de se atribuir à União a responsabilidade pela educação primária, sendo a União responsável pela a formação da infância. Entretanto, vale lembrar que a Constituição de 1937, reduziu a obrigação do Estado no processo educacional, colocando-o como colaborador dos pais, a quem cabia o dever de educar. Dizia o texto constitucional:

Art 125 - educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular (BRASIL, 1937).

O período que se inicia como o Estado Novo, em 1937, se caracteriza, portanto, por uma centralização exacerbada de poder na esfera federal, o que segundo Gouveia (2008, p.6), “[...] levou ao rompimento com o poder de oligarquias locais que se mantinham desde a colônia [...]”. Abrúcio (1998), por sua vez, destacou que em nenhum outro momento ao longo do

século XX a estrutura de governo se tornou tão unitária, abolindo completamente o federalismo.

É também no decorrer do Estado Novo, destaca Saviani (2007b), que o poder judiciário, tendo como Ministro da Justiça Francisco Campos, promoveu várias reformas, as quais se caracterizaram pelo aumento dos mecanismos de repressão e maior restrição aos direitos e garantias individuais. No campo educacional também ocorreu um conjunto de reformas, conhecidas como Reformas Capanema, denominação que fazia referência a Gustavo Capanema, que substituiu Francisco Campos no Ministério da Educação a partir de 1934 (SAVIANI, 2007b).

Dentre as reformas no campo educacional, podemos citar a criação do INEP, em 1937, (à época denominado Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, hoje Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) e criação dos grupos SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) (SAVIANI, 2007b), evidenciando, estes últimos, o direcionamento da educação profissional para educação industrial e comercial, além da educação agrícola prevista na forma do Decreto-lei n. 9.613, de 20 de agosto de 1946.

Segundo Saviani (2007b, p. 269), “[...] do ponto de vista da concepção, o conjunto das reformas tinha um caráter centralista, fortemente burocratizado; dualista [...] e corporativista” [...]. Dessa forma, tais medidas, segundo Ianni (1996), corroboravam o direcionamento da educação para a garantia do desenvolvimento econômico do país dentro de um modelo nacionalista e intervencionista já iniciado com a constituição anterior.

Nas palavras de Ianni (1996), o nacionalismo econômico expressava a manifestação da ideia de desenvolvimento, industrialização e independência, em face dos interesses econômicos dos países dominantes. Portanto, para este autor, o que estava em jogo era uma estratégia política com base na formulação de novas concepções de desenvolvimento, industrialização, planejamento, intervencionismo estatal, emancipação econômica, entre outras. Nesse contexto, o conceito de plano educacional ganha a conotação de instrumento de promoção da unidade nacional com o objetivo de garantir o desenvolvimento do país (GABARDO, 1991).

No que diz respeito ao financiamento da educação, a Constituição de 1937 explicitava a participação da sociedade civil na captação dos recursos destinados à educação, limitando a gratuidade aos mais necessitados. Além disso, a lei favorecia a descentralização financeira ao

vincular a administração dos recursos diretamente às escolas por intermédio das caixas escolares. Segundo o texto constitucional:

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937).

O Estado Novo, período compreendido entre 1937-1945, foi marcado por vários planos no campo da economia com vista a promover o desenvolvimento econômico do país, especialmente a partir da criação do *Conselho da Economia Nacional*, no âmbito da própria Constituição de 1937, que tinha a função de realizar estudos e emitir pareceres e recomendações para as políticas agrícola, industrial, comercial, trabalhista, educacional, entre outras, e da criação da *Coordenação da Mobilização Econômica*, em 1942, por meio da qual o governo coordenava assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos e econômicos, absorvendo atribuições do *Conselho Federal de Comércio Exterior*, criado ainda em 1934, como um organismo centralizador e administrador de todas as medidas de estímulo e de defesa da produção nacional, bem como de sua colocação nos mercados nacionais e estrangeiros (IANNI, 1996).

Assim, foi se criando no país condições para o desenvolvimento de uma tecnoestrutura estatal e acentuando-se a preocupação com a técnica e a prática do planejamento enquanto elemento da política econômica governamental, especialmente com a perspectiva de término da Guerra Mundial (IANNI, 1996).

Com a saída de Getúlio Vargas do poder em 1945, criou-se no Brasil um ambiente propício à entrada e à saída de capital estrangeiro, ao passo que alguns órgãos estatais mais intervencionistas foram abolidos. Dessa forma, reforçava-se no país uma condição de dependência internacional (IANNI, 1996).

Em 1946, foi promulgada uma nova Constituição, na qual foram restabelecidos alguns elementos do programa de reconstrução da educação nacional proferido pelos Pioneiros da Educação Nova e que já estavam presentes na Constituição de 1934 (SAVIANI, 2007b). Não obstante tenha desaparecido a ideia de plano, tal como havia sido concebido pelos liberais na década de 1930, prevaleceu a conotação de plano como um conjunto de diretrizes para a estruturação do sistema educacional (HORTA, 1982).

Também foram retomados alguns elementos esquecidos pela constituição anterior, como por exemplo, a educação como direito de todos; a exigência de concurso público para o provimento das vagas destinadas ao cargo de professor; o financiamento da educação vinculado à arrecadação da União, dos estados e municípios; a descentralização da educação por meio da criação de sistemas educacionais; e a criação de institutos de pesquisas educacionais¹¹.

Em seu artigo 5º, inciso XV e alínea d, a Constituição declarava ser de competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Para o cumprimento desse artigo, segundo Saviani (2007b), foi montada uma comissão, sob a presidência de Lourenço Filho¹², para elaborar o anteprojeto da Lei de diretrizes e Bases de Educação Nacional (LDB). A esse respeito, destaca o autor que, “[...] do ponto de vista da organização da educação nacional, a concepção dos renovadores [que compunham à comissão] era claramente descentralizadora [...]” (SAVIANI, 2007b, p. 282). Entretanto, continua o autor,

[...] No anteprojeto da comissão, o sentido descentralizador foi incorporado de forma moderada à vista do estabelecido na Constituição e das peculiaridades da situação brasileira. Assim, o foco foi posto nos sistemas estaduais, admitindo-se, porém, o sistema federal com caráter supletivo [...] (SAVIANI, 2007b, p. 282).

Com a passagem do Governo Dutra para o segundo Governo Vargas (1951-1954), foram retomadas as políticas de cunho nacionalista, abandonando-se as diretrizes inspiradas na doutrina liberal, iniciadas no governo anterior (IANNI, 1996). Observa-se, assim, a falta de continuidade das políticas públicas implementadas no Brasil, pensadas muitas vezes como políticas de governo e não como políticas de Estado, dentro de um projeto de desenvolvimento e de longo prazo.

Segundo Ianni (1996), com a finalidade de resolver os problemas econômicos e financeiros mais urgentes, e em favor do desenvolvimento industrial acelerado, o Estado passou a assumir

¹¹ O texto constitucional trazia a educação como direito de todos, ministrada no lar ou na escola. Para o cargo de professor no ensino secundário ou superior exigir-se-ia concurso de títulos e provas (Art 166). A União aplicaria nunca menos de dez por cento da renda resultante dos impostos no ensino, ao passo que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicariam nunca menos de vinte por cento de sua renda (Art 169). A União organizaria o sistema federal de ensino, bem como o sistema de ensino dos Territórios (Art 170). Já os Estados e o Distrito Federal seriam responsáveis pela organização dos seus sistemas de ensino, com auxílio financeiro da União (Art 171). Além disso, a lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior (BRASIL, 1946).

¹² Lourenço Filho foi uma figura-chave no processo de desenvolvimento e divulgação das ideias pedagógicas da Escola Nova no Brasil. Por mais de cinquenta anos atuou no ambiente pedagógico do país. Pode-se dizer que seu livro *Introdução ao Estudo da Escola Nova*, cuja 1ª edição foi lançada em 1930, foi a primeira obra empenhada em divulgar o ideário renovador da escola Nova no Brasil de forma sistemática. Faleceu em 3 de agosto de 1970, no Rio de Janeiro, acometido por um colapso cardíaco duas horas antes de proferir uma palestra sobre sua obra no Ministério da Educação e Cultura (MEC) (SAVIANI, 2007b).

novas tarefas e a desempenhar papéis decisivos para a expansão da economia. Além disso, a problemática da planificação econômica estatal passa a ser discutida em outros espaços, como no Congresso Nacional, nas universidades e em reuniões partidárias.

Segundo Horta (1982), no período de 1956-1961 a educação aparece pela primeira vez como meta setorial específica num plano governamental em termos de planejamento brasileiro. E começam a ganhar força, nesse período, as ideias que articulam a educação ao desenvolvimento.

Ao ser eleito em 1956, Juscelino Kubitschek criou, já no primeiro dia de governo, um Conselho de Desenvolvimento, com atribuições de órgão central de planejamento, diretamente subordinado à Presidência de República e integrado por diferentes ministérios, além dos chefes da Casa Civil e Militar e pelo presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. Esse Conselho foi o responsável por elaborar um Plano de Desenvolvimento Econômico, que ficou conhecido como '*Programa de Metas*', no qual a educação foi incluída como setor necessário para o desenvolvimento do país diante da carência de pessoal técnico para as atividades produtivas do período (HORTA, 1982).

Após longos anos de discussões e debates entre diferentes grupos de poder representados no Congresso Nacional e entre os intelectuais da educação, especialmente àqueles ligados ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) foi aprovada em 20 de dezembro de 1961, a Lei nº 4.024, que entrou em vigor em 1962 como a primeira LDB (SAVIANI, 2006b).

Ao buscar entender o significado político do texto convertido em Lei pelo Congresso Nacional, Saviani (2006b) conclui que este representou uma solução de compromisso entre as principais correntes em disputa, prevalecendo assim uma estratégia de conciliação acionada por uma "democracia restrita às elites" (p. 46). Segundo avaliação de Anísio Teixeira (1962, apud SAVIANI, 2006b, p. 48; 2007b, p. 305) significou uma "meia vitória, mas vitória" da educação brasileira, tendo em vista que foi consagrada na lei a aspiração dos renovadores, que desde 1920, defendiam a autonomia dos estados e a diversificação e descentralização do ensino. Dessa forma, a vitória só não foi completa, nas palavras de Saviani (2007b, p. 305),

[...] em razão das concessões feitas à iniciativa privada, deixando, com isso, de referendar o outro aspecto defendido pelos Pioneiros da Educação Nova: a reconstrução educacional pela via da construção de um sólido sistema público de ensino.

Segundo Saviani (2006a), nesse segundo período do “longo século XX”, compreendido entre a Reforma Francisco Campos de 1931 e a promulgação da LDB n. 4.024 de 1961¹³, enquanto do ponto de vista institucional caminhava-se em direção à regulamentação do ensino brasileiro, do ponto de vista das ideias educacionais, crescia um movimento renovador, cujos representantes, desde 1930, foram ocupando os postos da burocracia educacional oficial, podendo ensaiar várias reformas educacionais, especialmente a partir da criação do INEP.

Além disso, pode ser apontado o surgimento, também nesse período, de outros espaços que indicam a crescente penetração do ideário renovador na educação brasileira, como a criação da Escola de Professores, em 1932, e a fundação da Universidade do Distrito Federal, em 1935, bem como a fundação da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível superior), em 1951, e do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, em 1955, articulando os Centros Regionais de Pesquisas Educacionais (XAVIER, 1999).

Outro ponto a ser destacado é que, na vigência da LDB n. 4.024 de 1961, foi criado o Conselho Federal de Educação (CFE), incumbido de elaborar o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) proposto por Anísio Teixeira, aprovado por este Conselho em setembro de 1962 e homologado pelo então Ministro da Educação Darcy Ribeiro no mesmo mês (SAVIANI, 2007a, 2007b).

Embora o plano tenha sido proposto como uma medida do Ministério da Educação e não como uma medida fixada em lei (o que só foi consolidado com a Constituição de 1988), por ocasião do PNE/62 foi criado o Fundo Nacional de Educação e houve a ampliação dos recursos destinados à educação, os quais deveriam ser distribuídos igualmente entre os níveis de ensinos primário, médio e superior. O plano também previa a alfabetização de todas as crianças, adolescentes e jovens de 07 a 23 anos de idade (SAVIANI, 2007a, 2007b).

Vale lembrar que a Lei 4.024/61 manteve a autonomia administrativa dos estados em relação ao ensino primário e ao ensino normal e que essa foi a primeira lei educacional que se referia à distribuição dos recursos públicos para a educação, embora as escolas privadas também fossem contempladas com os recursos da União, como explicitado em seu artigo 95, que aponta para uma cooperação financeira por parte do governo a essas instituições, a qual

¹³ Ao discutir sobre a escola pública brasileira no “Longo Século XX”, Saviani organiza a história desta instituição em três períodos distintos: de 1890 a 1931, que corresponde à implantação progressiva nos estados das escolas primárias graduadas e sob o ideário iluminista; de 1931 a 1961, representado pela regulamentação das escolas, incorporando o ideário pedagógico renovador; e de 1961 a 1996, com a concepção produtiva da escola.

deveria ocorrer “[...] sob a forma de financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios ou particulares, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos [...]”(BRASIL, 1961).

Segundo a análise de Veiga (2007), dessa forma, o governo passou a favorecer a iniciativa privada com financiamentos para construir, reformar e aparelhar escolas. Além disso, a lei “[...] possibilitava a transferência de recursos para as escolas privadas, via bolsas de estudos, o que foi resultado da pressão dos grupos privados no decorrer da tramitação do projeto de lei [...]” (GOUVEIA, 2008, p.9).

Segundo Horta (1982), ao assumir o governo, Jânio Quadros procurou estruturar o Brasil em um novo sistema de planejamento sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), criada em 1961, abandonando o Programa de Metas criado por Kubitschek. Entretanto, o Conselho de Ministros, instituído após a renúncia de Quadros, buscou restabelecer o caráter governamental do planejamento, comprometendo todos os ministérios (HORTA, 1982). Diante disso, o planejamento educacional, nas palavras do Ministro da Educação Oliveira Brito, deveria ser “[...] um planejamento objetivo e racional elaborado de acordo com as condições peculiares do Brasil [...]” (BRITO, apud HORTA, 1982, p. 54).

Nesse sentido, um dos grandes desafios do Ministério da Educação era formular o Plano Nacional de Educação que fixaria as metas educacionais a serem atingidas. Horta (1982) destaca que, como orientação administrativa, o programa de governo do Conselho de Ministros adotou um planejamento centralizado, cuja execução dar-se-ia de forma descentralizada, visto que, ao mesmo tempo em que o governo assumiu o planejamento nacional da educação, foi atribuída aos estados e municípios a obrigatoriedade por sua execução, por meio de assistência financeira e técnica da União.

Ao fazer uma análise da conotação atribuída à palavra ‘plano’ no momento da promulgação da Lei n. 4.024/1961, Horta (1982) relata a concomitância de três sentidos diferentes: de um lado a ideia de plano de educação é utilizada numa perspectiva liberal, presente ainda no *Manifesto dos Pioneiros da Educação*, na Constituição de 1934 e em estudos posteriores de educadores liberais, sendo concretizada no Plano Nacional de Educação de 1937; em outro momento surge a ideia de plano educacional integrado ao planejamento econômico e social, dominante nas Conferências Internacionais de Educação, especialmente na Segunda Reunião

Interamericana de Ministros da educação realizada em Lima, em 1956, e na Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social realizada em Punta del Este, em 1961; e em alguns momentos a ideia de plano educacional é entendida como a simples elaboração de normas para a distribuição de recursos públicos destinados à educação. Sendo esta última a perspectiva que prevaleceu na LDB de 1961, embora, nos debates que antecederam a elaboração e a aprovação da lei, as três conotações estivessem presentes.

Também foi criada sob a vigência da LDB 4.024/61, no Ministério da Educação e Cultura, em 1962, uma Comissão de Planejamento da Educação (COPLED), cuja atribuição seria a de elaborar o Plano Nacional de Educação, observadas às orientações do Conselho Federal de Educação (HORTA, 1982).

Posteriormente, foi observada também a necessidade de se criar no Ministério da Educação e Cultura, um Centro de Planejamento Educacional como núcleo do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e ligado à Faculdade de Educação da Universidade Federal de Brasília (HORTA, 1982).

Nas circunstâncias em que ocorriam essas mudanças no campo educacional, também se verificavam importantes medidas no campo econômico. A esse exemplo, o *Plano Trienal de desenvolvimento Econômico e Social* foi lançado em 1963, conferindo maior poder ao executivo (IANNI, 1996). Segundo Gabardo (1991), a educação prevista no Plano Trienal foi concebida como um direito de todos e entendida como um investimento necessário ao aperfeiçoamento dos recursos humanos, situando-se dialeticamente no processo de desenvolvimento da Nação.

Em termos de organização da educação nacional e da atuação dos municípios no sistema educacional, com a aprovação da nova Constituição Federal, em 1967, seguida da Emenda Constitucional de 1969, estabelecia-se, pela primeira vez no país, a obrigatoriedade do ensino de 7 a 14 anos de idade. Os recursos destinados à educação, por sua vez, se tornaram de obrigatoriedade dos municípios, os quais deveriam destinar 20% da receita tributária para o ensino primário, sendo este ponto passível de intervenção estadual diante do não cumprimento por parte dos municípios (BRASIL, 1969).

Entretanto, segundo Gouveia (2008), ainda que a Emenda obrigasse os municípios a investir em educação, os sistemas de ensino previstos continuaram sendo os estaduais e o federal,

cabendo à União a atuação supletiva e a função de assistência técnica e financeira aos sistemas descentralizados. Dizia o texto constitucional:

Art. 177. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º A União prestará assistência técnica e financeira aos Estados e ao Distrito Federal para desenvolvimento dos seus sistemas de ensino (BRASIL, 1969).

Assim, é perceptível que os documentos constitucionais elaborados pós-1930 traziam uma centralidade por parte do governo federal no que tange a criação de um sistema de educação nacional, visto que o papel dos municípios encontrava-se reduzido à eleição de seus dirigentes¹⁴ e, pelo menos em parte, a atender às necessidades do ensino primário, comprometendo para isso, não mais do que 20% de sua receita tributária.

Em todas essas constituições competia à União a criação de um sistema federal de ensino, ao passo que caberia aos estados e ao Distrito Federal a criação de seus respectivos sistemas de ensino, não havendo nenhuma menção à participação dos municípios para a criação dos referidos sistemas ou acerca da possibilidade de criação de seus próprios sistemas municipais de educação.

Entretanto, contraditória e simultaneamente à retomada da leitura de Anísio Teixeira quanto à importância da criação de um sistema educacional descentralizado, observa-se também no período a difusão de propostas nacional-desenvolvimentistas, que se irradiaram por toda a sociedade brasileira ao longo da década de 1950 e nos primeiros anos da década seguinte, o que acabou impactando também nas políticas educacionais (SAVIANI, 2007b).

Isso fez com que o planejamento educacional voltasse a ser concebido dentro de uma perspectiva centralizadora e ganhasse um caráter tecnocrata, principalmente a partir do golpe militar de 1964 e do regime dele decorrente que passou, nas palavras de Vieira (1998), a buscar a legitimidade perante a sociedade promovendo, para isso, um conjunto de novos programas que ampliaram a estatização, em especial durante o período do milagre brasileiro, “[...] quando acendeu ao poder um grupo identificado com a filosofia do Estado empresário [...]” (VIEIRA, 1998, p. 199).

¹⁴ A Constituição Federal de 1937 previa a eleição direta apenas para vereadores, em quanto que a nomeação para prefeitos ficava a cargo do Governador do Estado (arts. 26 e 27) (BRASIL, 1967). As Constituições de 1946 (art. 28, parag. I) e de 1967 (art. 16, parag. I) previam a eleição tanto para prefeitos quanto para vereadores (BRASIL, 1946).

Este caráter mais tecnocrata da educação observado a partir de 1964, foi explicitado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5.692/71, que instituiu o ensino técnico em todo o país, tanto na rede pública quanto na rede privada, independentemente da classe social.

Foi também a partir desta Lei que a União transferiu mais responsabilidades aos municípios no sentido de se tornarem mais eficientes quanto à utilização dos recursos públicos destinados à educação, especialmente em relação ao 1º grau (hoje Ensino Fundamental), que passou a ser realizado pela administração local.

Assim, podemos inferir que, contraditoriamente, foi a partir da Lei 5.692/71, pensada nos moldes centralizadores e tecnocratas, que ocorreu o primeiro passo, embora singelo¹⁵, para o processo de descentralização da educação no país, não obstante a criação dos sistemas de ensino ainda ficarem a cargo dos estados, do Distrito Federal e da União. A esse respeito, assim se expressava a legislação:

Art. 52. A União prestará assistência financeira aos Estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e organizará o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá por todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 53. O Governo Federal estabelecerá e executará planos nacionais de educação que, nos termos[sic] do artigo 52, abrangerão os programas de iniciativa própria e os de concessão de auxílios.

Parágrafo único. O planejamento setorial da educação deverá atender às diretrizes e normas do Plano-Geral do Governo[sic], de modo que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura se integre harmonicamente[sic] nesse Plano-Geral.

[...]

Art. 58. A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre [sic] medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Parágrafo único. As providências de que trata este [sic] artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais (BRASIL, 1971, grifo nosso).

¹⁵ Singelo porque a partir da Lei 5.692/71 a União transfere para os municípios, a responsabilidade pelo Ensino de 1º Grau (atual Ensino Fundamental) no país, o que até então também ficava a cargo dos estados e do Distrito Federal. Assim, os municípios passam a ser formalmente responsáveis por uma etapa da educação. Além disso, em seu artigo 41º, a lei estabelece que "a educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos para promovê-la e incentivá-la". A lei também previa em seu artigo 71º, que "Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos municípios onde haja condições para tanto". Porém, tais Conselhos Municipais passam a gozar de uma autonomia "relativa", visto que suas decisões dependiam da autorização do Estado (BRASIL, 1971, grifo nosso). Carvalho e Verhine (1999) chamam a atenção para o fato de o número de matrículas na rede municipal não ter sido tão expressivo, passando de 25,7%, em 1970, para apenas 30,0%, em 1996 (quando entra em vigor a nova LDB), além de, na maioria dos municípios, constituírem-se redes municipais de educação precárias, atendendo aos segmentos mais empobrecidos da sociedade.

Quanto à aparente contradição exposta acima, Oliveira (2003) chama a atenção para o fato de que, apesar dos aspectos descentralizadores da LDB (5.692/71), a União continuou com o controle das políticas educacionais e da organização curricular, além disso, o financiamento já estava definido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Assim, tais medidas mantinham o caráter centralizador do regime.

De modo geral, na vigência da Lei 5.692/71, a educação se inseriu na lógica do modelo fordista/taylorista de organização do trabalho, que reduzia o trabalhador a máquinas de produção em série, desconsiderando o sujeito enquanto ser social e político. Assim, a educação acompanhou as mudanças econômicas e sociais do país, adequando-se para atender as necessidades do mercado e de determinados grupos de poder.

Vale lembrar que no modelo taylorismo/fordismo, o Estado torna-se o agente central no mercado consumidor, reproduzindo as condições de reprodução do capitalismo (SILVA Jr., 2002). Deste modo, o planejamento educacional se inseriu no contexto do modelo econômico desenvolvimentista, investindo na capacitação técnica dos profissionais para atender ao crescimento econômico do país.

O planejamento educacional, nesse contexto, foi direcionado para formar profissionais com competências técnicas para atender as demandas do mercado de trabalho pautado na Teoria do Capital Humano, que vincula o crescimento econômico dos países ao desenvolvimento de recursos humanos pela via da educação escolar¹⁶. A educação, portanto, inclusive a de nível superior¹⁷, buscou acompanhar a necessidade do país diante do crescimento industrial do período.

De modo geral, podemos dizer que, embora tenha ocorrido ao longo da história do Brasil, alguns planos e programas que demonstravam uma preocupação com o desenvolvimento no país, foi durante o regime militar que a prática do planejamento se destacou. Nas palavras de Vieira e Farias (2007, p. 137), foi “[...] nos governos militares [...] que o planejamento atinge

¹⁶ A educação sob a ótica desta teoria passa a ser definida pelos critérios de mercado, que analisa a contribuição do ‘capital humano’, fruto de investimento, para a produção econômica. Nesse sentido, o investimento no ‘fator humano’ passa a significar um dos determinantes básicos para o aumento da produtividade e para a superação do atraso econômico (FRIGOTTO, 1993).

¹⁷ Segundo Vieira e Farias (2007), semelhante à reforma de 1º e 2º graus pela Lei n. 5.692/71, a reforma universitária regulamentada pela Lei n. 5.540/68 tinha por finalidade formar quadros de nível superior para atender ao crescimento econômico do país, ao mesmo tempo, que pretendia oferecer uma resposta às demandas crescentes por este nível de ensino no país.

seu momento áureo, passando a ser adotado em larga escala, buscando-se imprimir um cunho científico e técnico à tarefa de prever as demandas do país [...]”.

Saviani (1999), quando discute os sistemas de ensino e os planos de educação no âmbito dos municípios, endossa essa opinião. Segundo o autor, em termos organizacionais, a transferência do protagonismo do planejamento educacional para tecnocratas, significou a subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento, cujos corpos dirigentes e técnicos eram, *via de regra*, oriundos da área das ciências econômicas, o que, de certa forma, reforçava a visão tecnocrata da educação.

Ainda, segundo este autor, os planos para a educação, nesse contexto, decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) recebendo, por isso, a denominação de Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSECs) (SAVIANI, 1999).

A esse respeito, Vieira e Farias (2007) esclarecem que, durante o regime militar, o planejamento como instrumento de governo partia da esfera global (União) para as unidades federadas (estado, municípios e distrito federal). Assim, os planejamentos setoriais derivavam diretamente dos planejamentos centrais. Dessa forma, o Planejamento Setorial de Educação, cultura e Desporto, por exemplo, era um planejamento para a educação dentro do Plano Nacional de Desenvolvimento (VIEIRA e FARIAS, 2007). O quadro a seguir sintetiza os planos globais e setoriais na área de educação no período de 1963 a 1985.

Global	Setorial
Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)	Plano Trienal da Educação*
Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1966)	Diagnóstico Preliminar da Educação
Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976) Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-1970)	Plano Nacional de Educação - PNE**
I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972-1974)	Plano Setorial de Educação e Cultura – PSEC (1972-1974)
Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979)	II Plano Setorial de Educação e Cultura – II PSEC (1975-1979)
Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND (1980-1985)	III Plano Setorial de Educação e Cultura – III PSEC (1980-1985) Educação para Todos: caminho para a mudança

Quadro 1: Planejamento Global e Setorial do Período Militar.

Fonte: Horta (1982); Ianni (1996); Vieira e Farias (2007).

*O Regime Militar foi implantado em 1º Abril de 1964, quando o Plano Trienal 1963-1965 estava em execução.

**O PNE foi publicado em 1962 pelo Conselho Federal de Educação (CFE), foi revisto em 1965 e ressurgiu em 1967 (VIEIRA e FARIAS, 2007).

A respeito desses planos globais e de seus reflexos na educação do país, Horta (1982), Ianni (1996), Cunha (2005) e Germano (2011) trazem importantes contribuições. Segundo Horta (1982), a educação no Plano Trienal era considerada ‘pré-investimento para aperfeiçoamento do fator humano’, com metas ambiciosas para serem alcançadas em curto prazo, através de esforços de estados e municípios, com a colaboração da União¹⁸, além de prever a ampliação do número de matrículas para todos os níveis da educação, com destaque ao ensino primário da zona urbana, estimulado pela industrialização. Este plano mostrou uma clara tendência a dar um caráter profissionalizante ao ensino, especialmente em nível médio.

Os planos posteriores a 1964, por sua vez, assumiram um caráter ‘economicista’ de associar a educação ao processo de desenvolvimento econômico do país, o que significa equacionar as necessidades educacionais a sua funcionalidade. O *Plano de Ação Econômica do Governo* (PAEG), por exemplo, foi apresentado como um programa de ação coordenada pelo governo para o campo econômico. Assim, os setores sociais, como a educação, a saúde, entre outros, passaram a ser atendidos de acordo com efeito na economia (HORTA, 1982).

O planejamento, segundo o PAEG, deveria levar em consideração a oferta de educação nos diferentes níveis de ensino, a relação desta oferta com as reais necessidades do mercado de trabalho e a necessidade de economizar os investimentos na educação, transferindo-os para o treinamento no trabalho (HORTA, 1982).

Apesar de o plano prever a ampliação do número de matrículas em todos os níveis de ensino, esta ampliação estava diretamente relacionada à dispersão demográfica da população, o que acabava por limitar a oferta de ensino em regiões com baixa concentração populacional, mesmo em áreas urbanas (HORTA, 1982).

Quanto ao *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social*, este tinha como objetivo principal estabelecer as principais diretrizes da política de desenvolvimento econômico do governo federal para o período de 1967-1976. A educação aparecia neste plano como um dos

¹⁸ O Plano Trienal de Educação (1963-1965) previa a implantação de uma rede nacional de ginásios modernos, que ofereceriam uma educação para o trabalho. Entretanto, o próprio Ministério da Educação não dispunha de técnicos em número suficiente para a prestação de assistência técnica aos estados. Diante disso, em 1965, foi assinado um convênio entre o Ministério da Educação e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que resultou na formação de uma Equipe de Planejamento do Ensino Médio composta por profissionais brasileiros e americanos. Dois anos depois estavam prontos 276 ginásios orientados para o trabalho em quatro estados brasileiros, incluindo o Espírito Santo, e de um ginásio-modelo nas capitais de dezoito estados e no Distrito Federal. Em 1968, foi realizado um novo convênio com a USAID prevendo a alocação de recursos externos na educação, mantendo-a dessa forma atrelada ao capital internacional (CUNHA, 2005).

setores do desenvolvimento social, devendo permitir a consolidação do capital humano. Dessa forma, foi feito um diagnóstico das necessidades futuras de mão-de-obra que corresponderiam, conseqüentemente, às demandas educacionais a serem atendidas pelo sistema escolar. Como tal demanda apurada foi inferior a que resultaria do simples crescimento vegetativo do sistema escolar, ao menos para o ensino primário e para o primeiro ciclo do nível médio, adotou-se, para estes níveis, um enfoque cultural, sendo as matrículas dimensionadas de acordo com algumas características do sistema educacional e da organização e crescimento populacional, o que foi justificado com o discurso de ‘democratização de oportunidades’ (HORTA, 1982).

Já no *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (PED), que foi apresentado como uma nova estratégia para o desenvolvimento nacional e para construção de uma sociedade, a educação adquiriu um caráter instrumental a fim de garantir os objetivos básicos do programa, ou seja, a aceleração do desenvolvimento econômico, o progresso social e a expansão das oportunidades de emprego. Para isso, foram traçadas algumas estratégias no campo educacional, como o ensino primário para a totalidade da população; o ensino médio também para todos, mas representando para muitos o término do processo de escolarização e a habilitação como força de trabalho; e o ensino superior para os mais bem dotados intelectualmente. Sendo assim abandonadas as variáveis econômicas para as metas de matrícula (HORTA, 1982).

Ao assumir o governo em 1969, Emílio Garrastazu Médici decidiu não apresentar imediatamente um plano formalmente estruturado, no qual se definissem os alvos e os meios de sua política econômica, o que veio a ocorrer em outubro de 1970, quando foi apresentado o *Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo*, para o período 1970-1973, o qual não se tratava de um plano global, mas sim de um documento eminentemente prático e mais voltado para a execução (IANNI, 1996).

Neste documento foram definidos os objetivos nacionais, as metas estratégicas setoriais, as realizações principais programadas e os projetos de maior prioridade nos diferentes setores, os quais foram incorporados no *I Plano Nacional de Desenvolvimento* – I PND, iniciado em 1972 (IANNI, 1996). Em termos históricos, o Brasil estava em sua fase áurea de repressão, ao mesmo tempo em que o Estado obtinha seu maior grau de consenso e de legitimação social, em parte pelos aparentes êxitos da política econômica posta em prática pelo governo e impulsionada pela ideia de ‘Brasil-potência’ (GERMANO, 2011).

Segundo Gabardo (1991), o I PND foi concebido no momento em que uma combinação de fatores econômicos e políticos, tanto de ordem interna quanto de ordem externa, propiciavam ao governo brasileiro condições para lançar um projeto de desenvolvimento fundamentado, ao mesmo tempo, na hegemonia do poder executivo e no estímulo à expansão do setor privado.

Para tanto, o plano previa investimentos em infraestrutura econômica, nas indústrias de base, no desenvolvimento tecnológico, e o incentivo à modernização das empresas nacionais, à exportação e à expansão do industrial (GABARDO, 1991).

Em 1974, o Presidente Médici retomou alguns pontos que caracterizavam as políticas educacionais no período e que, posteriormente, foram incorporadas ao I PND. Segundo ele,

Em 1970 preparam-se as linhas mestras de uma política nacional no campo da educação, partindo das seguintes premissas básicas: a educação deve ser entendida como investimento; cumpre respeitar-se a vocação dos indivíduos, mas a expansão da oferta e os incentivos às pessoas devem responder às prioridades estabelecidas em função das necessidades reais da formação de recursos humanos imprescindíveis aos reclamos do desenvolvimento brasileiro; é a democratização do ensino imperativo de natureza política e de natureza ética; a educação deve voltar-se para a valorização do homem, sem perder de vista ser a formação humanística que realiza o homem em seu todo; importa compatibilizar o papel formador da escola com as oportunidades do mercado de trabalho, para evitar a formação de excedentes profissionais; deve ser finalidade da educação preparar a pessoa para o exercício consciente da cidadania democrática, segundo a formação idealística, garantidora da prevalência dos valores espirituais e morais sobre os materiais; deve o analfabetismo ser atacado concomitantemente pela busca acelerada da universalização da taxa de escolarização e pelo rápido decréscimo do número dos analfabetos adolescentes e adultos; deve-se preservar a qualidade do ensino, mesmo diante dos inevitáveis processos de massificação (BRASIL, 1974a, p. 422).

Apesar do discurso de que a educação dever-se-ia voltar para o desenvolvimento social e preparar para o exercício consciente da cidadania, deve-se levar em consideração o momento histórico marcado por um regime militar extremamente repressivo pelo qual o Brasil passava. Diante disso, a educação, na verdade, servia aos interesses do mercado e objetivava formar mão de obra para o desenvolvimento do país.

Quanto à alfabetização de jovens e adultos citado na mensagem, vale lembrar que, embora tenha sido criado em 1967, começou a funcionar efetivamente em 1970, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), o qual objetivava erradicar o analfabetismo de jovens e adultos no país. Como visava atingir um grande contingente populacional, para o qual ler, escrever e contar passou a ser sinônimo de uma condição necessária para a melhoria da qualidade de vida, o MOBRAL, de certa forma, era um meio de legitimação do governo, através do qual a ditadura se fazia presente entre as massas menos favorecidas

economicamente, em um contexto de grande concentração de renda no país (SANFELICE, 2010; GERMANO, 2011).

O I PND na educação se traduziu no I Plano Setorial de Educação e Cultura – I PSEC, o qual tinha como objetivos básicos: a) eliminar o analfabetismo; b) preparar recursos humanos para uma sociedade democrática¹⁹; c) criar mecanismos de integração entre escola e comunidade; d) e estimular a pesquisa e a utilização de novas tecnologias (BRASIL, 1971b). Todos esses objetivos se voltavam, portanto, para o desenvolvimento econômico do país, impulsionado pelo *milagre econômico*, visto que o I PSEC se deu no contexto de vigência da Lei 5.692 de 1971.

Com a adoção do *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND) (1975-1979), se reafirmava a prioridade de se manter o crescimento econômico acelerado dos últimos anos dentro do modelo brasileiro de capitalismo industrial, sendo necessário para tanto, superar as dificuldades decorrentes da escassez de vários fatores importantes ao crescimento, como, por exemplo, o investimento em capital fixo e em insumos industriais (BRASIL, 1974b).

Segundo Germano (2011), o II PND incorporava o ‘redistributivismo’ e o ‘participacionismo’ ao traçar nos seus objetivos ‘realizar política de melhoria da distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico’. Dessa forma, a partir do II PND houve uma desconcentração dos investimentos econômicos, de modo que os estados mais ricos, como defende Abrúcio (1998), perderam sua posição privilegiada de pressão sobre as políticas de governo.

Diferentemente do I PND, o II PND preconizava a distribuição de renda sob a ótica de que o crescimento econômico, por si só, não resolveria o problema da distribuição de renda. Logo, como expressava o plano, havia a necessidade de “[...] mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas [...]” (BRASIL, 1974b)

Além disso, o plano estimava que o desenvolvimento ocorresse sem a deterioração da qualidade de vida do trabalhador. Tal preocupação com os trabalhadores visava, dentre outros fatores, buscar o apoio desta classe de brasileiros para a legitimação do governo em meio à

¹⁹ Ao discutir sobre a busca de legitimidade do regime militar por meio de um discurso democrático, Maria José Rezende (2001) defende a tese de que a construção do reconhecimento dos propósitos do regime que vigorou de 1964 a 1985 estava centrada na formulação de um sistema de ideia e valores sobre uma suposta democracia que era invocada para justificar todas as medidas e ações do regime.

crise econômica que se instalara, devido ao aumento do preço do petróleo em 1973 (GERMANO, 2011).

Assim como estratégia de desenvolvimento social, o II PND visava garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda, eliminando os focos de pobreza absoluta existentes, principalmente no nordeste brasileiro e na periferia dos grandes centros urbanos, garantindo, segundo o plano, o mínimo de bem-estar e de integração do país (BRASIL, 1974b).

Quanto à dependência externa do país, o plano incentivava que, no tocante aos insumos básicos, o Brasil adotaria uma política de garantia de suprimentos, objetivando a autossuficiência, reduzindo o mínimo de dependência em relação a fontes externas (BRASIL, 1974b).

A educação, por sua vez, aparece no plano como uma estratégia para o desenvolvimento social e não apenas econômica do país, dentro de uma política de valorização de recursos humanos. Nessa lógica, o desenvolvimento social deveria ocorrer de forma concomitante ao desenvolvimento econômico e não como consequência deste (BRASIL, 1974b).

Gabardo (1991) explica que o *II Plano Setorial de Educação e Cultura* (II PSEC) foi iniciado com uma avaliação geral das ações desenvolvidas para atendimento das metas prevista no I PSEC. A partir de tal avaliação, o MEC reconheceu que, pelo menos em relação ao ensino de 2º grau e à alfabetização, as metas quantitativas, que se referem ao número de alunos atendidos, não haviam sido atingidas, o que requereria maiores investimentos.

Do ponto de vista qualitativo, segundo Gabardo (1991), o MEC já reconhecia que o sistema educacional não atingia as metas propostas. Em relação ao 1º grau, eram apontados como fatores dificultadores a seletividade dos alunos e as altas taxas de repetência e evasão nas primeiras séries. No ensino de 2º grau eram apontadas a escassez de recursos financeiros para atender às exigências previstas em lei, como a aquisição de equipamentos e materiais de ensino apropriados para a formação profissional; a qualificação docente e a adaptação dos espaços físicos necessários a esse novo modelo de ensino (GABARDO, 1991).

Já no ensino superior, uma preocupação era o aumento exagerado no número de matrículas, o que nem sempre vinha acompanhado de uma melhoria no nível de qualificação do corpo docente (GABARDO, 1991). Assim, foram estabelecidos como objetivos do II PSEC: a) a

expansão da educação pré-escolar; b) a universalização do ensino de 1º grau; c) a expansão do atendimento no ensino de 2º grau; d) o controle da expansão do ensino superior, bem como a formação de mais mestres e doutores para atendimento a este nível de ensino; e) reduzir o índice de analfabetismo; f) ampliar o atendimento na educação especial. Para todos estes níveis e modalidades de ensino era previsto, concomitantemente, maior capacitação docente (BRASIL, 1975).

O II PSEC também expressava que a educação devia assegurar meios para a plena afirmação do homem brasileiro, enquanto pessoa; promover a sua integração na sociedade e capacitá-lo como recurso para o desenvolvimento do país (BRASIL, 1975). Diante disso, Germano (2011) aponta certo descompasso entre o II PND e o II PSEC, visto que

[...] Enquanto o II PND criticava abertamente a chamada “teoria do bolo”, tentava politizar as questões sociais – ao acenar com a necessidade de melhorara distribuição de renda – e identificava um interlocutor concreto, as classes subalternas, o II PSEC continuava a expressar uma visão tecnicista, despolitizante – inspirada na “teoria do capital humano” – e tinha em vista um interlocutor abstrato e indeterminado: o homem brasileiro [...] (GERMANO, 2011, p. 233).

Assim, segundo Germano (2011), o II PSEC limitava-se a uma visão utilitarista da educação e não havendo neste plano nenhuma menção ao exercício da cidadania preconizada pelo II PND.

O período seguinte foi marcado por uma crise de legitimidade do governo, agravada pela crise do petróleo e pelo menor crescimento da economia, comparado ao governo Médici do *milagre econômico*. Isso fez com que se agravassem os movimentos sindicais e populares em todo país, os quais vinham acompanhados de inúmeros movimentos de greve, que se estenderam tanto no meio urbano, entre os trabalhadores metalúrgicos, portuários, bancários, professores, entre outros, quanto no meio rural com a greve de mais de um milhão de camponeses em 1980 (GERMANO, 2011).

É nesse contexto, em que “[...] a voz das periferias urbanas se faz ouvir denunciando as degradantes condições de vida do povo [...]” (GERMANO, 2011, p. 226), que foi lançado o *III Plano Nacional de Desenvolvimento* (1980 a 1985).

Diante disso, percebe-se no III PND uma mudança no conceito de planejamento que perde o perfil eminentemente técnico e passa a ser entendido, como explicitado no plano, como um processo dinâmico, condicionado pela evolução da sociedade e da economia (GERMANO, 2011). Nesse sentido e sob o argumento de ser, sobretudo, um documento qualitativo, que

explicita a política de desenvolvimento adotada no país, o III PND traçava como objetivos nacionais: a) acelerar o crescimento da renda e do emprego; b) melhorar a distribuição de renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo, diante da constatação de que a acelerada expansão econômica da última década beneficiara de forma desigual as diferentes classes sociais do país; c) reduzir as disparidades regionais; d) conter a inflação; entre outros (BRASIL, 1980).

Em termos das políticas voltadas para os diversos setores sociais, o plano estabelecia que a prioridade para o desenvolvimento deveria ser decorrente da realidade social existente e do objetivo de desenvolver e democratizar a sociedade brasileira. Dessa forma, as ações que beneficiassem diretamente a expansão e a melhoria da educação e cultura, da saúde e saneamento, da previdência social e da habitação popular, se conjugavam com o objetivo básico de redefinir o perfil de distribuição de renda em benefício da população mais pobre (BRASIL, 1980).

Dessa forma, a educação, em termos mais amplos, era vista como direito fundamental, de modo a contribuir para a conquista da liberdade, da criatividade e da cidadania, sendo organizada em cinco prioridades fundamentais: educação no meio rural; educação nas periferias urbanas; desenvolvimento cultural; planejamento participativo; aperfeiçoamento da captação e alocação de recursos, especialmente para a educação básica e a promoção cultural. Vale destacar que, embora algumas das medidas prioritárias apontadas fossem justificadas como uma maior adequação da educação às necessidades básicas da população mais carente, visando à redução de tendências seletivas contrárias às populações pobres. Com esse argumento são criados no país o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas para o Meio Rural (PRONASEC) e o Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC), ambos de 1980. Entretanto, como principal estratégia para a pobreza, buscava-se a formação para o trabalho. Visto que, como afirma Germano (2011), embora tais programas educacionais fizessem veementes apelos em favor de uma melhor distribuição de renda, na realidade, ocorria o contrário, diante da profunda crise econômica existente no início dos anos 1980.

Além disso, a política voltada para a educação previa um comprometimento com a cultura brasileira; a democratização de oportunidades; a universalização do ensino básico; a articulação dos diversos graus de ensino, com destaque ao ensino do primeiro grau, o profissionalizante, a alfabetização e o dimensionamento das universidades ao mercado de

trabalho, sem perda da formação humanística e política da juventude brasileira; o apoio às atividades e projetos culturais e artísticos; o apoio ao desenvolvimento das pesquisas, notadamente tecnológicas, com vistas às necessidades do país; a valorização do professor; e a definição do papel da escola privada no desenvolvimento da educação e da cultura no país (BRASIL, 1980).

Ao fazer uma análise da política educacional do período, Germano (2011, p. 232-233) destaca que

Nesse contexto histórico-social, a política educacional sofrerá, também, uma mudança de *forma*. Assim, o “tecnicismo”, o “produtivismo” e a despolitização da educação transformam-se no seu inverso, no âmbito do discurso oficial. Desse modo, os problemas educacionais passam a ser encarados, pelo Estado, como questões políticas, ao mesmo tempo que as políticas sociais se revestem, cada vez mais, de uma conotação ideológica que as identifica diretamente como uma ação destinada aos “carentes”. Isso ocorre porque o objetivo manifesto dessas políticas é agir como mecanismo de correção das desigualdades sociais.

Um fato que poderia explicar essa preocupação com os “carentes”, segundo este autor, é a necessidade do Regime, mergulhado na crise, aproximar-se das massas populares, o que é feito pela retórica da inclusão e da eliminação da pobreza (GERMANO, 2011).

Entretanto, vale lembrar que, embora sob o discurso de uma educação mais humanística, herdada do III PND, o III PSEC também foi elaborado sob a vigência da Lei n. 5.692/71, que não exclui deste o caráter tecnicista. A esse respeito, Saviani (1999) acrescenta que, se no período entre 1932 e 1962, o plano para a área da educação era entendido

[...] como um instrumento de introdução da racionalidade científica [...] sob a égide da concepção escolanovista, no período seguinte que se estende até 1985 a idéia de plano se converte num instrumento de racionalidade tecnocrática consoante à concepção tecnicista de educação (SAVIANI, 1999, p. 128-129).

Segundo Silva (2006), do ponto de vista administrativo, o objetivo da concentração de poder nas mãos do governo federal, característico do regime militar, era verticalizar os programas independentemente da grande diversidade política, econômica, demográfica ou social das unidades federativas, e, na esfera política, a intenção era limitar a influência dos estados e municípios nos poderes da União. Tendo em vista, a falta de autonomia política dos governadores e prefeitos, que em sua maioria, eram selecionados pela cúpula militar, a essência do federalismo não foi praticada.

Na mesma direção, Arretche (2002) enfatiza que, durante esse período de regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram mais próximas às de um Estado

unitário do que às de uma federação, visto que, como enfatizam Abrúcio e Franzese (2007), no primeiro, o Governo Central é superior às instâncias subnacionais e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal.

Do ponto de vista econômico, Vieira (1998) chama a atenção para o fato de que, com a crise do petróleo e com o déficit externo acumulado devido às grandes obras espalhadas pelo país, como a hidrelétrica de Itaipu, a rodovia transamazônica, a ponte Rio-Niterói, a usina de Angra, entre outras, este modelo de desenvolvimento entra em crise e instala-se no país um clima de anti-planejamento.

Com o advento da Nova República, é lançado em 1986 o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, cujo período de vigência dar-se-ia até 1989. Tal plano, chamado por Cunha (2005, p. 268) de “[...] um plano sem planejamento [...]” mantinha a ênfase nos programas voltados para as questões sociais e, no campo da educação, agrupava os programas que já estavam em andamento no período anterior (CUNHA, 2005). Como diferencial deste plano, destaca-se o fato de que todos os programas deveriam convergir para as estratégias de reforma, crescimento econômico e combate à pobreza, além de a concepção de desenvolvimento atribuir ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento, sendo o Estado um prestador dos serviços públicos essenciais (BRASIL, 1986).

Dentre os programas previstos por este plano estavam o Programa Educação para Todos; Programa Melhoria do Ensino de 2º Grau; Programa Ensino supletivo; Programa Educação Especial; Programa Nova Universidade; Programa Desporto e Cidadania; Programa Novas Tecnologias Educacionais; e Programa Descentralização e Participação, sendo que cada um desses programas continham um número variado de projetos. Inicia-se, então, um período de transição de um regime de repressão rumo a um Estado democrático (CUNHA, 2005).

Portanto, corroborando Cunha (2005), a partir da década de 1980, entra em vigor um novo modelo de Estado, que promove uma série de reformas institucionais. Entre elas, o processo de eleições diretas para todos os níveis de governo, inclusive para o poder legislativo, e a maior autonomia dos estados e municípios através do processo de descentralização, que transfere para esses entes federados a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas públicas locais, ambas ações impressas pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1988, portanto, trouxe uma descentralização das ações do Estado, as quais passaram a ser compartilhadas pela União, Estados e Municípios, sendo estes últimos, a partir

dessa nova Constituição, incorporados ao pacto federativo, passando a ter autonomia legal para elaborar suas próprias leis orgânicas. Além disso, ao adquirirem o *status* de entes federados, os municípios puderam aumentar os seus recursos fiscais devido à criação de impostos próprios e das transferências destes efetuada pelos estados e pela União (SILVA, 2006; KRAWCZYK, 2008).

A esse respeito, Abrúcio (2010, p. 46) destaca que

O principal mote do novo federalismo inaugurado pela Constituição Federal de 1988 foi a descentralização. Processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar status de ente federativo aos municípios.

Portanto, as ações do Estado dentro desse novo pacto federativo precisavam ser pensadas e planejadas levando em consideração as atribuições de cada ente federado e visando a articulação entre estes. Para Abrúcio (1998), o federalismo é garantido mantendo-se o *princípio da autonomia e da interdependência* entre os entes federados, este último devido à necessidade de negociações permanentes entre as instâncias de governo como mecanismo de resolução de conflitos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 211, parágrafos 2º e 3º, a responsabilidade de estados e municípios sobre os diferentes níveis de ensino da educação básica. Segundo o texto constitucional:

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.²⁰
§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988).

Tal direcionamento da lei fez com que várias redes de ensino se configurassem em todo o país, cada qual com sua especificidade, sendo necessário, portanto, um plano de educação de abrangência nacional que permitisse uma maior uniformização da educação nacional. Assim, em 1993, já no governo de Itamar Franco, que assumiu a Presidência após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello – o primeiro presidente eleito pelo voto direto depois de 21 anos, foi editado o *Plano Decenal de Educação para Todos*, elaborado pelo MEC e destinado a cumprir as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, Unicef, PNUD e Banco Mundial. Tal plano,

²⁰ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que instituiu a educação infantil como de responsabilidade prioritária dos municípios, sendo esta etapa obrigatória da Educação básica (Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

segundo Saviani (1999), diferente dos planos anteriores, referia-se apenas ao ensino fundamental e buscou não se reduzir a meras normas de distribuição de recursos para a educação. Nesse sentido, o plano

[...] procurou traçar um diagnóstico da situação do Ensino Fundamental e delinear perspectivas, identificando os obstáculos a enfrentar, formulando as estratégias para a “universalização da educação fundamental e a erradicação do analfabetismo” e indicando as medidas assim como os instrumentos para a sua implementação [...] (SAVIANI, 1999, p 129).

Ainda nas palavras de Saviani (1999), este plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, especialmente, do Banco Mundial. Além disso, o MEC transformou-se de instância articuladora das políticas educacionais a mera agência repassadora de recursos, introduzindo uma racionalidade financeira na educação.

Apesar da vinculação da educação ao financiamento externo, certamente, foi um avanço histórico esta ser anunciada, pela Constituição de 1988 (artigo 6º), como um direito social, juntamente com a saúde, a alimentação, a moradia, entre outras, o que significa a vinculação da educação à questão da dignidade humana e social, e não mais ser encarada como um fator de desenvolvimento econômico. Entretanto, tal avanço foi reprimido pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no qual as reformas educacionais, dentro de uma lógica neoliberal, passaram a designar a educação não mais como direito e sim como um serviço. O fortalecimento dessa lógica provocou a expansão do mercado educacional (CHAUI, 2003).

2.3 As reformas educacionais da década de 1990 e o acirramento da prática da descentralização

Com a vigência do neoliberalismo ocorre um aumento no processo de internacionalização das decisões políticas brasileiras e a educação apresenta-se, mais uma vez, subordinada à produtividade e ao mercado. Segundo Silva Jr. (2002, p.36), isso fez com que as políticas educacionais se mercantilizassem sob a lógica de fomento de relações sociais orientadas pela racionalidade do capital.

Observa-se que, a partir de 1990, foi adotada uma “racionalidade financeira” para a realização de uma política educacional “[...] cujo vetor é o ajuste aos desígnios da globalização através da redução dos gastos públicos e da diminuição do tamanho do Estado visando tornar o país atraente ao fluxo do capital financeiro internacional”, como argumenta Saviani (1999, p. 134). Segundo Ferreira (2013, p.62),

[...] durante a década de 1990, há um esgotamento das funções e das instituições de planejamento governamental, ganhando força uma agenda de reforma do Estado, com prioridade para a tese de uma gestão pública eficiente (nova administração pública gerencial), em detrimento da técnica do planejamento [...].

Na análise de Peroni (2006), o papel do Estado para com as políticas sociais se altera e sua execução é repassada à sociedade, seja através de privatizações ou de organizações públicas não-estatais (sem fins lucrativos). Assim, completa a autora

[...] Neste redesenho, verificamos que o Estado se retira da execução e permanece com parte do financiamento (propriedade pública não-estatal), mas também, o que permanece sob a propriedade do Estado passa a ter a lógica de mercado na gestão (quase-mercado) (PERONI, 2007, p.16).

Com isso, as políticas neoliberais do período respaldaram a adoção de programas de desenvolvimento do país designados por organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), as quais se voltam também para a educação, porém agora pensadas em termos econômicos. Observa-se, nesse período, uma pressão por parte desses organismos internacionais sobre o Ministério da Educação, não apenas do Brasil, mas de vários países do mundo, para o cumprimento de metas internacionais a partir de uma agenda educacional global (RAMBLA, VERGER E TARABINI, 2009).

O período pós-Constituição de 1988, portanto, caracteriza-se por uma descentralização das políticas sociais e a educação passa a ser moldada nos termos da economia mundial no contexto da globalização. A respeito desse processo, Bruno (2001) afirma que

[...] A atual forma de internacionalização do capital, comumente designada globalização, reside no fato de se constituir um processo de integração econômica mundial que já não integra nações ou economias nacionais, mas conjuga a ação dos grandes grupos econômicos entre si e no interior de cada um deles, não só ultrapassando, mas ignorando, em suas ações e decisões, as fronteiras nacionais [...] (BRUNO, 2001, p. 10).

Segundo Bresser Pereira (1996), o Estado que emergiu a partir da década de 70/80 era um Estado Social-liberal (social no sentido de ter responsabilidades sociais, mas liberal no sentido de acreditar no mercado e de contratar para a realização desses serviços sociais).

É dentro desse contexto de internacionalização das políticas sociais e educacionais que foi aprovada em 1996 a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), que, dentre outras medidas, preconizou a possibilidade de os municípios organizarem, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino (art. 8º), ou de se articularem com o Estado para constituir um sistema de ensino único de educação básica (art. 1º, parágrafo único), cabendo à União coordenar a política nacional de educação, “articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996c).

Além disso, a lei reforça a ideia de uniformização, colaboração e qualificação da educação e estabelece que

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:
I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
[...]

De certa forma, houve a uniformização da educação preconizada pela Lei n. 9.394/96 e, segundo Neves (1999), isso consolidou a tendência evidenciada no Governo Collor (1990-1992) e Governo Itamar Franco (1992-1994) de submissão do país ao processo de globalização em curso no mundo, o que, nas palavras da autora, significa que nesse período “a educação brasileira [...] se direciona organicamente para efetivar a subordinação das escolas aos interesses empresariais na ‘pós-modernidade’” (NEVES, 1999, p.134).

Com o processo de globalização, segundo Rambla, Verger e Tarabini (2009), surgem novos canais para que os atores políticos e os agentes sociais globais interfiram nas decisões políticas dos governos locais, o que é visível na educação.

Nesse contexto, é observado em âmbito mundial, que

[...] no quadro do projeto neoliberal de “reduzir a dimensão do Estado”, os mandatários políticos se dedicaram à defesa de medidas para o desenvolvimento da educação privada [...] e pela introdução de mecanismos quase idênticos àqueles do mercado na educação pública a fim de tornar mais eficaz e reativa a demanda dos clientes (GREEN, 2011, p. 367).

As reformas educacionais da década de 1990, portanto, propuseram uma maior racionalidade financeira e trouxeram à tona preocupações como custo/benefício, eficácia na execução e excelência no produto (SAVIANI, 2007b).

Foi criado, assim, o mercado educativo, sob influência do Banco Mundial, e, portanto de organizações supranacionais, nas políticas educacionais (GREEN, 2011). Observa-se que, dentro dessa lógica, a educação precisava se moldar ao novo modelo educacional imposto a partir de uma organização central, em consonância com o discurso das agências externas de financiamento, que atuavam junto aos países em desenvolvimento como o Brasil, na elaboração/execução de projetos de cunho econômico e social, o que incluía a execução de políticas educacionais (AZEVEDO, 2002).

Ferreira (2013, p. 73) argumenta que

O planejamento estratégico, em sua modalidade gerencial, foi o instrumento escolhido para organizar as ações de forma racional e descentralizada. Os argumentos em favor da descentralização afirmavam sua característica inovadora, capaz de imprimir autonomia e transferência de poder das autoridades superiores para as autoridades locais. Do lado mais crítico, argumentava-se que a propalada “descentralização”, apenas transferia para as administrações locais as responsabilidades operativas, antes atribuídas ao poder central, e que a “organização racional do sistema” resumia-se à adoção de instrumental técnico para que o sistema alcançasse maior eficiência [...] (FERREIRA, 2013, p. 73).

Adota-se, nesse contexto, nova forma de gestão educacional, na qual os recursos educacionais são direcionados de acordo com as demandas dos estados e municípios. Essa política foi consolidada com a criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)²¹, voltado para o atendimento ao ensino fundamental, de acordo com as diretrizes da Conferência de Jomtien (1990) quando países se reuniram em torno da ‘*Educação para todos*’ (KRAWCZYK, 2008). Ao fazer uma crítica a esse novo perfil do Estado diante das agências internacionais, atribuindo uma maior responsabilização aos estados e municípios, a autora argumenta que

A reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado mínimo resultou, no caso da educação, em um processo de centralização/descentralização em que o governo federal ficou responsável pela definição de parâmetros curriculares nacionais e pela implantação de um sistema de avaliação institucional comum para o país – concentrando a direção e o controle de todo o sistema educacional –, enquanto se ampliava a responsabilidade dos estados e dos municípios quanto à gestão e ao provimento da educação à população em todos os níveis, embora os recursos fossem canalizados prioritariamente para o ensino fundamental (KRAWCZYK, 2008, p.800).

Posteriormente, com a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)²², ampliou-se os gastos dos municípios e estados para toda a educação básica.

²¹ Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996; Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996.

²² Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006; Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

Em ambos os casos, a distribuição dos recursos financeiros tem como base a ideia de financiamento *per capita* (ou de aluno *per capita*): a distribuição dos recursos financeiros que compõem tais fundos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, se dá, entre o governo estadual e os seus municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial (BRASIL, 1996b, 2006a, 2007c). Segundo Nascimento (2008), a educação nesse período, enquanto política social, era envolvida pelo discurso de descentralização e autonomia dos sistemas educacionais, o qual, na realidade, inseria “[...] a educação na lógica da internacionalização do ensino, tornando os sistemas excludentes e a serviço do capital [...]” (NASCIMENTO, 2008, p.27), visto que , o planejamento no campo educacional a época, buscava integrar as demandas nacionais aos interesses internacionais.

Arretche (2002), ao dispor sobre o processo de descentralização das políticas sociais no Governo FHC, enfatiza que

[...] a estabilidade e coesão das burocracias da área social [nesse governo] permitiram que a agenda de descentralização fosse implementada, por meio de programas diversos de indução das decisões dos governos locais. Aprovação de emendas à Constituição, portarias ministeriais, estabelecimento de exigências para a efetivação das transferências federais, desfinanciamento das empresas públicas são expressão de diferentes recursos e estratégias empregados pelo governo federal. Sua implementação revela que a capacidade de veto dos governos locais é bem mais reduzida do que supõe a teoria política sobre o federalismo (ARRETCHÉ, 2002, p. 46).

Diante do exposto, observa-se que na década de 1990, com a mudança do papel do Estado no âmbito das políticas públicas, inclusive na educação, que transfere maior responsabilidade para o poder local, aparece a imagem do Estado Avaliador, observando-se mudanças na própria ideia de avaliação, que se transforma em uma importante forma de regulação dos investimentos federais destinados a instâncias subnacionais (BARROSO, 2005).

Segundo Ferreira e Fonseca (2013), no governo FHC (1995-2002) deu-se um novo formato à gestão pública, por meio da Reforma do Aparelho do Estado, por meio da qual foram transferidas funções da burocracia central para estados e municípios e para organizações sociais não estatais. Diante disso, enfatizam as autoras, “[...] Para evitar qualquer risco de enfraquecimento institucional do Estado e, dessa forma, garantir governabilidade, foram adotadas medidas controladoras, entre as quais a Lei de Responsabilidade Fiscal e as restrições orçamentárias dela decorrentes” (FERREIRA E FONSECA, 2013, p. 283).

O fato é que questões como descentralização, financiamento, avaliação e autonomia, dentro desse novo modelo, passam a fazer parte da realidade de estados e municípios, especialmente com o novo pacto federativo implantado com a Constituição de 1988, na qual os municípios assumem o papel de entes federados passando a ser chamados à responsabilidade pelo planejamento e execução das políticas públicas nas áreas sociais, incluindo a educação.

Segundo Ferreira (2007), apesar da centralidade do Estado no que tange o planejamento, as políticas no governo FHC foram executadas de forma descentralizada, impondo uma nova lógica de regulação social como alternativa ao modelo autoritário dominante na República brasileira. Busca-se, segundo a autora, imprimir eficiência ao setor público por meio da consolidação de um Estado gerencial, entendido como uma instituição político-regulatória com vistas a corresponsabilizar outros setores/instituições em favor do desenvolvimento social do país. Dessa forma, podemos inferir que, o Estado neoliberal não mais acompanha o processo educacional, mas transfere esta responsabilidade para os municípios e estados, e cria a avaliação de larga escala como meio de regular os resultados alcançados.

Considerando que a autonomia dos entes federados está diretamente relacionada ao grau de dependência financeira, às formas de relações de poder local, ao grau de democratização da gestão pública e à capacidade político-administrativa que estes desenvolvem, como salienta Abrúcio (2010), e diante das grandes disparidades regionais do país, tendemos a concordar com Celina Souza (2005), de que no Brasil o federalismo é marcado por políticas públicas federais impostas às instâncias subnacionais e pela pouca capacidade dos municípios de gerir sobre políticas próprias, especialmente devido à baixa capacidade técnica dos quadros gestores em âmbito local.

Como enfatiza Souza (2001, p. 10) “[...] as tensões hoje existentes no federalismo brasileiro expressam velhos e não resolvidos conflitos políticos em um país social e regionalmente muito desigual [...]”. Assim, tais características do novo arranjo político brasileiro frente às desigualdades regionais talvez justifiquem a adoção de uma política de articulação, como é o caso do PAR, no intuito de se construir um sistema nacional de educação.

No Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) houve um esforço maior na implantação de políticas que privilegiassem a educação como um direito social. Algumas ações políticas se destacam nesse período, entre elas: a reformulação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado ainda no Governo FHC, que dá mais autonomia financeira

às escolas e representa uma importante medida de descentralização financeira; e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (Emenda Constitucional 53/2006; Lei 11.494/2007), que ampliou o investimento educacional para toda a educação básica e não mais apenas para o ensino fundamental.

Fonseca (2013) destaca que ainda nos primeiros anos do Governo Lula, ocorreu a interrupção do processo de privatização de empresas estatais e o estímulo ao investimento público local, com maior colaboração aos governos subnacionais, inclusive incrementando as transferências federais de recursos. Ao mesmo tempo em que,

No campo político, o governo imprimiu um caráter mais democrático às relações sociais, abrindo espaço para o diálogo com entidades civis organizadas. Para a construção do primeiro plano de governo foram organizados fóruns de participação social em todos os Estados da federação [...] (FONSECA, 2013, p. 97).

No bojo das mudanças educacionais, foi implementado, em abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que engloba uma série de programas e ações para todos os níveis de ensino, e apresenta, dentre as suas ações, o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, sancionado por meio do Decreto nº 6.094, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Esse sentido, Ferreira e Fonseca (2011) defendem que o PDE, juntamente com o FUNDEB, tem a finalidade de consolidar o regime de colaboração entre os entes federados.

Tal regime de colaboração corresponderia a um sistema de colaboração recíproca entre União, estados, Distrito Federal e municípios (CURY, 2012), visto que a Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa, “[...] formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1988, art. 1º), sob o princípio da cooperação.

O PDE interpreta o regime de colaboração, enunciado na Carta de 1988, como o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras, “[...] de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia [...]” (BRASIL, 2007a, p.10).

Entretanto, vale lembrar que a Constituição de 1988 também estabelece atribuições específicas a cada ente federado, o que reforçam a sua autonomia, mas exigem conexões entre os entes federados, dada a interface das atribuições. Nesse sentido, Cury (2012, p.35-36) esclarece que

[...] A colaboração recíproca, além de revogar o precedente sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos entes federativos, postula o diálogo e a busca do consenso dentro das normas gerais e da articulação entre as competências [...].

Podemos inferir, portanto, que a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe a possibilidade de uma maior participação popular nos debates políticos; a inclusão do município como ente federativo autônomo; a aprovação da atual LDB (Lei 9.394/ 96), que defendeu a uniformização e a qualificação da educação, reconhecendo-a como direito público; a implantação do PDE, que afirma a necessidade de uma proposta escolar autônoma e democrática; o FUNDEF e posterior FUNDEB, que organizaram o investimento na educação básica e suas modalidades; seguidos do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (Decreto 6.094/2007), cria-se no país a base jurídica que reforça a autonomia do poder local quanto às políticas educacionais dentro de uma lógica de descentralização das políticas públicas, em que os municípios assumem maior responsabilidade do ponto de vista econômico, social e político no contexto federativo.

De certa forma, observa-se que no século XXI, o Estado reassume o papel do planejamento econômico e social, o qual estava em refluxo durante toda a década de 1990, quando se promoveram certas reformas de cunho neoliberal no intuito de acatar aos anseios internacionais. Apesar disso, tal realidade não atendeu às expectativas educacionais do país.

Diante do exposto até aqui e da observação de que as políticas descentralizadoras mantêm o Governo Federal como seu organizador, tendemos a concordar com Vieira (2001) de que o Brasil, pelos aspectos de sua formação histórica, herdou uma tradição administrativa centralizadora, o que influencia diversas estruturas organizacionais, como por exemplo, as estruturas administrativas dos sistemas de educação, chegando inclusive ao interior das escolas. Tal tradição centralizadora, completa a autora, se expressa desde o controle burocrático das relações de ensino e aprendizagem, até os mecanismos de centralização exercidos pelos órgãos centrais da administração dos sistemas educativos.

Dentro dessa lógica, a descentralização, entendida como transferência de atribuições e de poder para a tomada de decisão por diferentes níveis de governo, nem sempre significa maior autonomia para estes níveis.

Com a promulgação da Constituição de 1988, buscou-se atender as reivindicações por uma maior democratização da gestão pública no país. Por outro lado, a descentralização adotada a partir dos anos 1990 também representou uma maior participação da iniciativa privada nos

direitos sociais, dando a estes uma característica de serviços sob a lógica de produtividade e eficiência.

Em síntese, observamos que, se no período ditatorial o Estado assume um papel centralizador de modo a garantir menor interferência do poder local nas políticas públicas em prol da continuidade do regime, em contrapartida, o período de abertura política observada nos anos subsequentes representou a entrada da iniciativa privada e de agências supranacionais no espaço escolar sob o discurso da descentralização das políticas educacionais. Nesse contexto o Estado transfere a responsabilidade das ações sociais, incluindo a educação, a outros agentes sociais e assume o papel de um Estado Avaliador dessas ações. Assim, durante o século XX, ocorreram movimentos de centralização e descentralização das ações do Estado de modo a acompanhar as mudanças econômicas que ocorriam em nível mundial, adequando a educação às necessidades do mercado. Nesse contexto, o planejamento educacional torna-se um campo de debates políticos e ideológicos entre diferentes atores sociais que trazem distintas concepções de educação, bem como de qual o objetivo-fim do processo educativo e, por vezes, os planos e programas educacionais representaram a descontinuidade das políticas públicas, configurando-as apenas como políticas de governo e não como políticas de Estado.

Com o PAR, o Estado brasileiro busca exercer o papel de mediador técnico, político e financeiro na gestão educacional dos entes federados, ao mesmo tempo em que não lhes retira a possibilidade de desenvolvimento de ações que resguardecem sua autonomia. Dessa forma, buscaremos no capítulo seguinte traçar alguns aspectos relevantes do PAR a fim compreender como esse instrumento de planejamento pode contribuir para a organização de um Sistema Nacional de Educação.

3. CAPÍTULO 2 - O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: LIMITES E POSSIBILIDADES

O objetivo deste capítulo é discutir o PAR, com o intuito de compreender como se deu o seu planejamento em nível nacional e identificar as articulações existentes entre os municípios, estados e União. Dessa forma, buscaremos compreender como o PAR pode contribuir para a construção de um sistema nacional de educação. Para tanto, se torna necessário, também nesse capítulo, traçar alguns aspectos relevantes do PDE e do *Plano de Metas compromisso Todos pela Educação*, que deram origem ao PAR, buscando entender o contexto histórico em que esses planos foram criados e procurando identificar por que o PDE foi implantado simultaneamente ao Plano Nacional de Educação ainda vigente.

Vale lembrar que o PNE (2001-2010) representou um avanço do ponto de vista institucional, uma vez que se configura como um instrumento de planejamento das ações governamentais para o campo educacional. Além disso, o plano previa o monitoramento e a avaliação periódica de sua execução, especialmente pela sociedade civil.

De certa forma, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, a qual teve como tema central a construção do Sistema Nacional de Educação²³, representou um momento áureo de tal avaliação, uma vez que a conferência, como espaço privilegiado de discussão das políticas educacionais, apresentou, em seu documento final, concepções e proposições voltadas para a construção do novo PNE, com vistas à construção de um sistema nacional articulado de educação.

O documento final, apresentado pela conferência traz o Sistema Nacional de Educação (SNE) concebido como

[...] expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o País [...] (BRASIL, 2010, p.24).

²³A CONAE 2010 teve como título: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”.

Assim, enfatiza o documento, o Sistema Nacional de Educação “[...] é entendido como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados” (BRASIL, 2010).

Dessa forma, ao se consolidar no país um Sistema Nacional de Educação, assegurar-se-ia, em última instância, as políticas e os mecanismos necessários para garantir os recursos destinados exclusivamente à educação pública, a manutenção e desenvolvimento da educação escolar em todos os níveis e modalidades, a universalização da educação básica; a ampliação da oferta e melhoria da qualidade de cursos profissionalizantes; a democratização do acesso e da permanência na educação superior, o fortalecimento do caráter público, gratuito e de qualidade da educação brasileira; a implementação da gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições educativas; o reconhecimento e o respeito à diversidade; e a valorização dos profissionais da educação pública e privada em sua formação inicial e continuada, carreira, salário e condições de trabalho (BRASIL, 2010).

O documento final da CONAE também destaca que a efetivação do Sistema Nacional de Educação deve resgatar dois de seus componentes primordiais: o Fórum Nacional de Educação e o Conselho Nacional de Educação. Uma vez que, o primeiro é um órgão colegiado, com ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação e é o responsável pelo delineamento da política nacional de educação e, principalmente, pela definição de diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação, bem como da execução orçamentária da área, e o segundo é um órgão normativo e de coordenação do Sistema, composto com ampla representação social, possuidor de autonomia administrativa e financeira e, para cumprimento de suas atribuições, articula-se com os poderes Legislativo e Executivo, com a comunidade educacional e com a sociedade civil organizada (BRASIL, 2010).

Cale lembrar que o documento esclarece que nem o Fórum Nacional de Educação nem o Conselho Nacional de Educação secundarizariam o papel e as funções do MEC, ao qual cabe coordenar a educação nacional, formular e induzir políticas nacionais, que viabilizem a legislação e as normas democraticamente estabelecidas pelos dois órgãos.

No intuito de enfrentar a questão da qualidade educacional a partir de uma visão sistêmica, o PDE também, vai ao encontro da superação da fragmentação da educação que imperou ao longo da história do país, uma vez que pressupõe a elaboração de um plano de ação com

sustentação política independente dos grupos que se encontram no poder, o que nos remete a inferir que o PDE tende a se configurar como uma política de Estado e não uma política de governo. Nardi, Schneider e Durli (2010, p. 553) ressaltam que

Criado para abrigar uma série de ações já existentes e outras novas, gestadas e executadas pelo próprio Ministério da Educação (MEC), o PDE é considerado um grande guarda-chuva da educação. Constitui-se, pois, de um conjunto de programas e medidas reunidas, previstas para todos os níveis de ensino e para diferentes necessidades institucionais [...].

Isso reforça o pensamento citado anteriormente de que no século XXI, o Estado busca recuperar o protagonismo no planejamento econômico e social do país. Segundo Krawczyk (2008), com o PDE, o poder executivo procura reverter algumas situações que tornaram difícil a governança na área da educação, como o crescimento exacerbado do número de municípios; a segmentação territorial da educação; a diminuição da responsabilidade da União no processo educativo; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à gestão escolar; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país.

Saviani (2007a), ao fazer uma análise do PDE a partir do projeto lançado pelo MEC, discute sobre os investimentos na educação e aponta para a necessidade de se equipar adequadamente as escolas e dotá-las de professores com formação adequada e com salários compatíveis ao seu alto valor social. O autor resalta como ponto positivo do PDE o que ele traz de novo em relação aos demais planos que é a “[...] preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira [...]” (SAVIANI, 2007a, p. 1242).

Entretanto, como ponto negativo, o autor destaca o fato de o PDE não se configurar como um plano nacional de educação propriamente dito e sim como um programa de ações não articuladas organicamente ao Plano Nacional de Educação, tendo em vista o fato de o PDE ter sido formulado à margem e independentemente do PNE, aprovado pelo Congresso Nacional em 9 de janeiro de 2001, com vigência até o ano de 2011.

Confrontando a estrutura do PNE com a do PDE, Saviani (2007a) reforça que o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE, pois não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivas deste plano, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com o PNE. Nesse sentido, a palavra ‘plano’ no contexto do PDE, “[...] não corresponde ao significado que essa mesma palavra adquire no contexto do PNE [...]” (SAVINI, 2007a, p. 1241).

Ainda segundo Saviani (2007a), embora o PDE tenha sido apresentado como uma iniciativa da sociedade civil conclamando a participação de todos os setores sociais, tais setores foram representados por grupos empresariais, como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social e Instituto Itaú Cultural, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Instituto Ayrton Senna, entre outros.

Corroborando Saviani, Camini (2010) destaca que os movimentos iniciais que deram origem ao PDE contemplaram a participação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), enquanto que estados, municípios e Distrito Federal foram convidados pelo MEC apenas para aderir à proposta já elaborada e assumir as diretrizes já estabelecidas no Decreto Federal n. 6.094/2007, ao passo que a incorporação de outros sujeitos, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), entre outros, ocorreu posteriormente. Dessa forma, completa a autora,

O que se observou no processo de elaboração do PDE/Plano de Metas Compromisso, é que a discussão não ocorreu de forma simultânea e coletiva, os sujeitos foram sendo chamados, consultados e incorporados no decorrer da formulação e execução da política.

De maneira geral verificou-se a elaboração de um plano sem ampla consulta e debate com as entidades científicas e sindicais do campo educacional – as quais tiveram reconhecidamente presença destacada nos debates e na elaboração de projetos educacionais nas últimas décadas no Brasil. Nesse sentido, não foi considerado o acúmulo histórico produzido pelos educadores organizados em suas entidades através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, as pautas discutidas e aprovadas em inúmeras conferências, congressos, as quais foram discutidas e legitimadas pela sociedade desde o processo constituinte em 1987-1988. Os entes federados pronunciaram-se por meio de adesão ao Plano de Metas Compromisso, perdendo, de certa forma, a condição de protagonistas no processo (CAMINI, 2010, p. 539).

Assim, embora algumas ações previstas no PDE estejam em consonância com os aspectos previstos no PNE, a sua colocação como um plano de educação, com características próprias, tem sido questionada, especialmente pelo fato de a formulação do PDE ter ocorrido sem um debate mais amplo com os movimentos sociais e com os profissionais da educação.

Duas hipóteses são levantadas por Camargo, Pinto e Guimarães (2008) para a elaboração do PDE em paralelo ao PNE: uma é a de que houve uma “encomenda” ao MEC para realizar na educação algo semelhante ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), um programa do governo federal, lançado em 28 de janeiro de 2007, e que envolve um conjunto de políticas econômicas voltadas para o investimento em infraestrutura, saneamento, habitação,

transporte, energia e recursos hídricos, entre outros. Como cada ministério deveria indicar ações que se enquadrassem nesse programa, o PDE corresponderia ao *PAC da educação*, ao qual o MEC atrelou diversas ações que já estavam sob sua responsabilidade e acrescentou outras tantas, inclusive o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Outra hipótese, levantada pelos autores, é a de que o PDE representava uma medida ‘de contenção’ inclusive com vistas a manter o Ministro da Educação Fernando Haddad em seu cargo ministerial diante da disputa interna entre nomes fortes do Partido dos Trabalhadores para a ocupação do cargo durante o segundo mandato do Presidente Lula. De fato o período foi marcado por uma significativa instabilidade na pasta, com sucessivas trocas de ministros da educação, até que Fernando Haddad assume o cargo que fora ocupado anteriormente por Cristovam Buarque e Tarso Genro, e apresenta, então, o PDE.

Mesmo com as críticas, citadas anteriormente, quanto à participação de outros atores sociais na elaboração do PDE, este plano exigiu um planejamento articulado com o envolvimento de diversas áreas de atuação, na relação entre o MEC e os entes federados (com a defesa de um discurso da não interferência político-partidária), além da participação de órgãos como a UNDIME, as universidades federais, os conselhos de educação e do envolvimento de outras instâncias governamentais, como as secretarias de planejamento e obras, uma vez que abarca demandas relacionadas também à infraestrutura. Tal relação entre diversas instâncias teve a proposta de possibilitar ao plano um caráter de política de Estado e não apenas de governo.

O PDE, portanto, defende Krawczyk (2008) anunciou a possibilidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais do Brasil ao relacionar tal desigualdade à grave disparidade regional, além de representar a “[...] possibilidade de se conceber um sistema de educação no Brasil, e não um conglomerado de redes e de sistemas educacionais dispersos [...]” (KRAWCZYK, 2008, p. 814). Nesse sentido, continua a autora,

A visão e a afirmação de que a educação deve ser o eixo estruturante da ação do Estado para que o país possa continuar se desenvolvendo, tal como afirmado pelo MEC [por meio do PDE], é uma reviravolta dos velhos princípios da teoria do capital humano que inverte a relação entre educação e desigualdade social, colocando a responsabilidade sobre a primeira (KRAWCZYK, 2008, p. 814).

O quadro 2 mostra alguns programas e ações previstos no PDE para os diferentes níveis de educação.

EDUCAÇÃO BÁSICA	Formação de professores	Universidade Aberta do Brasil (Decreto 5.800/2006)	
		Nova CAPES	Formação de professores da Educação básica (Lei nº 11.502/2007)
			Ampliação do nº e reajuste de bolsas de mestrado e doutorado
			Programa de bolsas de pós-doutorado
			Ampliação do portal de periódicos
			Programa Bolsa de Iniciação Científica à Docência (PIBID)
	Lei de Incentivo à Pesquisa (Lei 11.487/2007)		
	Piso nacional	Emenda Constitucional n. 53/2006; Lei nº 11.738/2008	
	Financiamento	FUNDEB	Emenda Constitucional n. 53/2006; Lei nº 11.494/2007 – que instituiu um fundo para todas as etapas da Educação Básica
		ProInfância	Programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública
	Salário-Educação		
	Acesso ao mundo digital	Programa Luz para Todos na Escola	
		Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo)	
		Programa Governo Eletrônico	
		TV Escola	
		Portal domínio público	
	Programa de conteúdos digitais educativos		
Avaliação	IDEB (Decreto nº 6.094/2007)	Programa Educacenso	
		Prova Brasil	
Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto 6.094/2007)	Plano de Ações Articuladas (PAR)		
	PDE-escola		
Programa Mais Educação			
Programa Saúde na Escola			
Programa Conteúdos Digitais Educacionais			
Programa Caminhos da Escola			
ENSINO SUPERIOR	Reestruturação e expansão	REUNI (Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais)	
		PNAES (Plano Nacional de Assistência Estudantil)	
	Democratização de acesso	PROUNI (Programa Universidade para Todos)	
		FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior)	
	Avaliação	SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior)	
ENADE (Exame Nacional de Desempenho de Estudantes)			
ED. PROF. TECNOL.	Organização Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia		
	PROEJA (Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos)		
	PROJOVEM (Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária)		
ALFABETIZAÇÃO, ED. CONTINUADA E DIVERSIDADE	Programa Brasil Alfabetizado		
	Programa Formação continuada de professores na Educação Especial		
	Programa Implantação de Salas de recursos multifuncionais		
	Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiências do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social		
	Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior		
	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior		
	Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas		
	Programa Nacional de Informática na Educação do Campo (Proinfo Campo)		
	Projovem Campo – Saberes da Terra		
	PDDE Campo (Programa Dinheiro Direto na Escola do Campo)		

Quadro 2: Programas e ações previstas no PDE.

Fonte: BRASIL, 2007a.

As ações previstas no PDE, de certa forma, evidenciam um movimento descentralizador do Estado com o foco, principalmente, no nível local, embora a União assuma o papel de orientadora das políticas para a educação a serem implementadas nos demais entes federados.

Nesse sentido, estamos diante de uma política educacional que preconiza a interferência do Governo Federal nas políticas educacionais de estados e municípios, sob o *slogan* de garantir, nos diferentes níveis e modalidades, a qualidade da educação formal como um direito social básico. Essa relação intergovernamental é entendida pelo Ministério da Educação como um processo que agrega ações conjuntas, o qual é sustentado pelos chamados pilares do PDE: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007a).

De certa forma, segundo Alves e Silva (2009), as diretrizes do PDE reafirmam a política educacional do Estado brasileiro implementada a partir dos anos 1990, no que se refere a seus três eixos centrais: gestão, avaliação e financiamento. Tal política fortalece

[...] A presença direta da União na regulação da educação básica, que é oferecida e administrada pelas instâncias municipais e estaduais, permitindo-lhe exercer sobre elas um maior grau de controle e fiscalização, inclusive na esfera do financiamento de programas e projetos [...] (SILVA, A. F., 2010, p. 67).

Entretanto, acerca dessa centralidade assumida pela União, Camini (2010, p. 540) adverte que

As diretrizes formuladas centralmente, assumidas e executadas de forma compartilhada e descentralizada por todas as instâncias, também podem contribuir para a homogeneização da gestão, aplicando-se padrões nacionais generalizados através de programas disseminados em todo o país, obedecendo a normas fixas e, dessa forma, desconsiderando a enorme diversidade regional, estadual e municipal.

Como mencionado anteriormente, o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* pode ser considerado o programa estratégico do PDE, ou o seu “carro-chefe” (SAVIANI, 2007a, p. 3). Esse Plano de Metas, criado por meio do Decreto nº 6.094 e sancionado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 24 de abril de 2007, representa a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica, segundo o seu decreto-base. Tendo em vista a garantir a visão sistêmica preconizada pelo PDE, termo de adesão do Plano de Metas foi assinado por representantes dos 5.563 municípios do país, dos 26 estados e do Distrito Federal, o que representa uma adesão de 100% dos entes federados.

Tal plano fixa 28 diretrizes que envolvem questões como alfabetização até no máximo oito anos de idade; acompanhamento da frequência dos alunos; combate a repetência com adoção de práticas de reforço no contra-turno; combate a evasão; matrícula do aluno na escola mais próxima da sua residência; garantia de acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão

educacional nas escolas públicas; formação inicial e continuada de profissionais da educação; implantação de plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; promoção da gestão participativa na rede de ensino; entre outras, estabelecendo que tais diretrizes devem ser cumpridas pelos Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino com a participação direta ou indireta da União, através de incentivos e apoio técnico à implementação das diretrizes pelos entes federados (BRASIL, 2007b).

Segundo o documento do MEC, no Plano de Metas a avaliação, o financiamento e a gestão se articulam de maneira inovadora e criam uma cadeia de responsabilização pela qualidade do ensino que abrange tanto os gestores, da escola ao Ministério da Educação, quanto à classe política, dos prefeitos ao presidente (BRASIL, 2007a).

O *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* ao instituir diretrizes a serem cumpridas pelos entes federados, se colocou como uma estratégia de regulamentação do regime de colaboração entre União, estados, municípios e Distrito Federal, com a participação das famílias e da comunidade, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007b). Camini (2010) destaca que neste contexto são retomados também compromissos e acordos assumidos anteriormente pelo MEC durante a realização da *Semana Nacional de Educação para Todos*, ocorrida em 1993, quando foi lançado o *Compromisso Nacional de Educação para Todos*, além do *Acordo Nacional de Educação para Todos* que previa um programa emergencial com foco nas necessidades básicas de aprendizagem, na profissionalização do magistério e no regime de colaboração, firmado na *Conferência Nacional de Educação para Todos*, realizada em Brasília no ano de 1994.

Ao assinarem o *compromisso*, que visava contribuir para melhoria da educação a partir da união de esforços entre instâncias governamentais distintas, os estados, os municípios e o Distrito Federal, se comprometeram em traçar seus respectivos planos de ação em prol dessa melhoria, ou seja, eles assumiram a responsabilidade de construir, em nível local, o seu Plano de Ações Articuladas (PAR), por meio do qual se comprometem em desenvolver várias ações no campo educacional para o cumprimento das metas estabelecidas no âmbito federal (BRASIL, 2007b).

Em termos práticos, o PAR prevê a liberação de mais recursos para a melhoria da qualidade da educação básica em nível local, por meio de ações articuladas no campo da gestão educacional, infraestrutura, formação profissional e recursos pedagógicos, a partir de um

diagnóstico prévio para a identificação das medidas a serem adotadas. Além disso, o plano prevê o monitoramento das obrigações educacionais fixadas por meio de relatórios e/ou visitas técnicas, além da realização de oficinas de capacitação para a gestão municipal por parte do Ministério da Educação (BRASIL, 2007b).

Como forma de verificação do cumprimento das metas fixadas pelo termo de adesão, o Governo Federal tem como base o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que é composto, por sua vez, pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil)²⁴ (BRASIL, 2007b).

Portanto, o IDEB, mensurado a cada dois anos, combina o desempenho dos alunos na Prova Brasil com dados de repetência e evasão adquiridos pelo censo escolar (BRASIL, 2007b). O objetivo é que o país obtenha nota seis (em uma escala de zero a dez) no ano de 2022, o que corresponde à nota dos países desenvolvidos. Portanto, estamos diante de um sistema de avaliação padronizado com característica centralizadora por parte do governo federal e de realização em larga escala que visa averiguar a qualidade da educação em todo o país, entretanto sob o risco de ignorar as especificidades regionais no processo avaliativo.

De certa maneira, a reforma educacional, implantada a partir da década de 1990, inovou no que tange ao processo de avaliação da educação básica, bem como quanto à maior responsabilização da gestão municipal e, por conseguinte da escola sobre os resultados alcançados pelos alunos em exames nacionais. A esse respeito, Fonseca (2009) destaca como uma das medidas positivas do PDE a nova modalidade de avaliação do desempenho escolar, objetivando levar assistência técnica aos municípios com os mais baixos índices de qualidade educacional, bem como as propostas para a melhoria da profissionalização docente.

Assim, a partir do IDEB e de alguns indicadores apontados pelo diagnóstico inicial de cada município apresentado no PAR, o governo federal prevê o apoio técnico-financeiro aos

²⁴ Silva, A. F. (2010) esclarece que a institucionalização desse sistema de informação e de avaliação no Brasil teve início no final da década de 1980 com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que foi reestruturado na segunda metade dos anos de 1990. Período em que foram criados também o Exame Nacional do Ensino Médio e o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. O SAEB, em 2005, passou a ser constituído pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A ANEB é realizada por amostragem nas redes de ensino de estados e municípios e a ANRESC, conhecida como Prova Brasil, de base censitária, apresenta o desempenho das unidades escolares urbanas.

municípios com maiores necessidades educacionais. Portanto, para sua formulação e execução, o PAR, depende de ações desenvolvidas em nível local, o que envolve as características políticas, econômicas e sociais dos municípios atendidos.

Não há dúvidas de que, como sugerem Adrião e Garcia (2008), com o PAR os gestores municipais, bem como as unidades escolares, são chamados a assumir a responsabilidade pelo alcance das metas e diretrizes estabelecidas, visto que, embora as possíveis sanções aos governos locais que não alcancem as metas previstas no convênio ainda não tenham sido totalmente explicitadas, a continuidade de transferências de recursos é vinculada à capacidade de os gestores de implementar com sucesso as ações no PAR, o que se manifestaria pela avaliação do IDEB.

Dessa forma, o PAR engloba a avaliação por meio do IDEB, o financiamento com maior participação da União junto aos entes federados e a gestão compartilhada das políticas públicas entre estados, União e municípios.

Portanto, com o PAR, a avaliação da educação passa a estar diretamente vinculada ao seu financiamento e à gestão educacional, uma vez que com o IDEB é avaliado não somente o desempenho escolar do aluno, mas também as unidades escolares a partir dos dados do censo escolar. Isso nos leva a questionar se o IDEB representa a forma ideal de avaliação diante da magnitude do PAR, uma vez que este índice, tendo como base os dados sobre a aprovação e evasão na escola e as médias nas avaliações do INEP, avalia, portanto, os fins e não os meios do processo de escolarização. Dessa forma, o IDEB representa uma forma de regulação do Estado, o qual tem sua importância na gestão educacional. Entretanto, o termo qualidade da educação ultrapassa este limite.

Um ponto importante a ser destacado também é a exigência de divulgação dos resultados do IDEB pelos sistemas de ensino, o que pode contribuir para que se crie um comportamento de concorrência entre as unidades escolares, além de poder surgir em nível local, como sugerem Adrião e Garcia (2008, p. 792), uma redução dos processos pedagógicos com vista “[...] ao preparo para os exames externos, uma vez que os resultados das avaliações concorrerão para o aumento dos recursos”.

Com a reforma educacional dos anos de 1990, observamos que a qualidade da educação passou a ser conferida como estratégia de regulação do Estado, a partir da qual a União adota

novas estratégias de gestão educacional e de financiamento. Corroborando Freitas (2007) de que com essa forma de avaliação cujos resultados são centralizados em órgãos federais,

[...] o Estado brasileiro logrou legitimar a sua opção por uma regulação avaliativa centralizada, externa aos sistemas e às escolas, e conduzida segundo princípios político-administrativos e pedagógicos que enfatizaram a administração gerencial, a competição e a accountability, na perspectiva de uma lógica de mercado (FREITAS, 2007, p. 187).

Por outro lado, com o IDEB, o Ministério da Educação passou a utilizar novos critérios nas ações de assistência técnica e financeira por parte da União, priorizando os municípios e escolas com os mais baixos índices, os quais recebem recursos financeiros adicionais e assistência técnica para a melhoria de aspectos como a gestão educacional, formação de professores, a alfabetização e outras áreas por meio do Plano de Ações Articuladas (PERONI et al, 2012).

Para acompanhar as ações do PDE e dos planos de ações articuladas (PAR) elaborados por estados e municípios, vale lembrar que, com a assinatura do termo de compromisso, que formaliza a adesão dos municípios em troca de assistência técnica e apoio financeiro, também foi implantado um Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações do MEC (SIMEC) (BRASIL, 2007a). O monitoramento das ações e o acompanhamento do PAR no município, por sua vez, são de responsabilidade do comitê local, cuja organização é prevista no plano de metas e deve contar com representantes da sociedade civil e das secretarias de educação (BRASIL, 2007b).

Dessa forma, a elaboração do diagnóstico, previsto como ação inicial, e o monitoramento das ações do PAR são importantes para que se tenha uma visão geral das necessidades educacionais do país, além de possibilitar que as redes municipais de educação conheçam melhor as suas demandas e repensem as suas ações educacionais, configurando, portanto, como etapas fundamentais para o planejamento de novas ações pelos municípios.

O Decreto n. 6.094/2007 esclarece que a partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema educacional, sendo o PAR a base para a cooperação entre o Ministério da Educação e o ente apoiado, ao passo que, a formalização de termo de adesão e o compromisso de realização da Prova Brasil são requisitos para a realização do termo de cooperação.

O monitoramento da execução do termo de cooperação, bem como o cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR, devem ser feitos, segundo o Decreto 6.094/2007, com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica. Sendo indicados como agentes integrantes do PAR, por meio da Resolução/CD/FNDE nº 14/2012, que estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro aos entes federados: a) o Ministério da Educação, por intermédio de cada secretaria, responsável pela formulação das políticas e diretrizes, no âmbito da Educação Básica e pelo monitoramento técnico e avaliação do Plano; b) o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC, 2012), a quem compete executar as transferências financeiras do Programa; c) os municípios, os estados e o Distrito Federal, responsáveis pela aplicação dos recursos; d) e o Comitê Estratégico do PAR, a quem cabe definir e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União.

Vale lembrar que nos municípios que compõem o GT das capitais e das grandes cidades²⁵, o acompanhamento é feito diretamente pelo Ministério da Educação, como é o caso de Cariacica e Vitória, objetos de estudo desta pesquisa, não excluindo, entretanto, a responsabilidade da sociedade civil sobre o monitoramento das ações desenvolvidas no município, bem como das avaliações do IDEB.

Segundo dados oferecidos pelo Ministério da Educação (MEC, 2011), o instrumento para o diagnóstico da situação educacional dos estados e municípios que aderiam ao Plano de Metas foi estruturado nas quatro grandes dimensões a seguir:

1. Gestão Educacional.
2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação.
4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Cada uma dessas dimensões, por sua vez, é composta por áreas de atuação, com indicadores específicos (ANEXO B), os quais são pontuados segundo uma descrição de critérios correspondentes a quatro níveis que indicam as necessidades educacionais em nível local.

²⁵ O GT das capitais e grandes cidades é um Grupo de Trabalho que reúne os dirigentes de todas as capitais e municípios brasileiros com mais de 150 mil habitantes, com o objetivo de discutir, refletir, propor e difundir estratégias e políticas para se garantir uma educação básica de qualidade para todos. Criado em julho de 2007, o GT realiza reuniões periódicas que se revestem das condições ideais para uma profícua interlocução com os diretamente responsáveis pela elaboração, organização e difusão da política pública educacional, no âmbito das suas competências e territórios. As redes municipais são responsáveis por quase a metade das matrículas da educação básica. Os 178 municípios que integram o GT são responsáveis por cerca de 38% das matrículas da rede municipal, comprovando sua importância dentro do propósito do Grupo de Trabalho. (Fonte: Ministério da Educação).

Assim, compondo as diferentes dimensões, segundo documento do Ministério da Educação (MEC, 2011), temos:

Na Dimensão 1 – Gestão Educacional:

- Área 1 - Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.
- Área 2 – Gestão de pessoas.
- Área 3 – Conhecimento e utilização de informação.
- Área 4 – Gestão de finanças.
- Área 5 – Comunicação e interação com a sociedade.

Na Dimensão 2 - Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar:

- Área 1 - Formação inicial de professores da educação básica.
- Área 2 – Formação continuada de professores da educação básica.
- Área 3 – Formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas.
- Área 4 – Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08²⁶.
- Área 5 – Formação de profissionais da Educação e outros representantes da comunidade escolar.

Na Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação:

- Área 1 - Organização da rede de ensino.
- Área 2 - Organização das Práticas Pedagógica.
- Área 3 - Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

Na Dimensão 4 - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos:

- Área 1 - Instalações físicas da secretaria municipal de educação.
- Área 2 - Condições da rede física escolar existente.
- Área 3 - Uso de tecnologias.
- Área 4 - Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais.

A pontuação gerada para cada indicador das áreas é fator determinante para a elaboração do PAR, visto que apenas critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, geram ações. Assim, os critérios de pontuação englobam:

- *Critério de Pontuação 4:* a descrição aponta para uma situação positiva, e não serão necessárias ações imediatas. O que a secretaria de educação realiza na(s) área(s) pertinente(s) garante bons resultados nesse indicador.

²⁶ Lei n. 9.795/99 - Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências; Lei nº 10.639/03 - Inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências; Lei nº 11.525/07 - Inclui conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes no currículo do ensino fundamental; Lei nº 11.645/08 - Inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena".

- *Critério de Pontuação 3:* a descrição aponta para uma situação favorável, porém a secretaria de educação pode implementar ações para melhorar o seu desempenho.
- *Critério de Pontuação 2:* a descrição aponta para uma situação insuficiente, e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação nesse indicador.
- *Critério de Pontuação 1:* a descrição aponta para uma situação crítica, e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazos, para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local.

Com o PAR, segundo o documento-base do MEC, convênios unidimensionais e efêmeros são substituídos pelo plano de ações, de caráter plurianual, construídos com a participação de gestores e educadores locais, baseado no diagnóstico elaborado pelo município.

Seu caráter multidimensional e sua temporalidade protegem o PAR daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade de ações, a destruição da memória do que foi adotado e sua consequente reinvenção a cada troca de equipe (BRASIL, 2007a).

Entretanto, o tempo limitado estipulado pelo governo federal para o cumprimento das ações também é apontado, por alguns autores, como um dos fatores que dificultaram, por parte dos municípios, compreender as reais condições de aplicabilidade do plano, fazendo com que o PAR fosse implantado como um cumprimento de obrigação, visto que “[...] pressionados pelo imediatismo da racionalidade técnica, os entes se viram limitados quanto à efetiva autonomia decisória e executiva, indispensáveis à descentralização e a formas mais democráticas de gestão [...]” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 90).

Estudos também mostram que a falta de estrutura material e de pessoal qualificado, somada à descontinuidade de gestores no poder público, são fatores que dificultam a obtenção dos recursos por meio do programa, o que resulta na fragmentação de políticas e na ruptura de projetos e programas importantes para a implementação do PAR (ABRANCHES; PEREIRA DE DEUS, 2012).

Um exemplo da falta de qualificação pessoal é que muitas equipes convocadas para elaborar o PAR apresentaram dificuldades no diagnóstico de seus problemas devido à complexidade e abrangência das questões educacionais dispostas no instrumento (TRIANI; FERREIRA; BASTOS, 2011). Além disso, também é apontada uma (in) capacidade administrativa e financeira de alguns sistemas municipais de educação, tendo em vista que, as equipes locais, muitas vezes, apresentam dificuldade de planejar e de pensar ações futuras (FERREIRA,

2010), agravada por certa centralização das informações sobre o PAR na figura dos dirigentes das secretarias de educação (FERREIRA, 2012).

A esse respeito, Camini (2010) aponta que a proposta de monitoramento, acompanhamento e avaliação, realizada através de um sistema on-line do MEC, é válida, desde que venha acompanhada de outras ações presenciais desenvolvidas diretamente nos municípios e envolvendo as equipes locais, o que oferecerá o suporte necessário à superação das dificuldades encontradas na execução das ações do PAR.

Ao vincular gestão educacional, avaliação e financiamento, o PAR tem sido reconhecido como a base para captar recursos do MEC e como forma de incentivo às melhorias nas escolas diante da precariedade administrativa e financeira de prefeituras e os órgãos gestores municipais para a implantação do PAR (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012). Entretanto, são apontados como fatores dificultadores do PAR: a) a insuficiência e o despreparo de pessoas para atuarem nas secretarias e em outras funções; b) a carência de recursos financeiros e materiais; c) a falta de infraestrutura física necessária para prover o apoio técnico indispensável à criação e execução de programas e ações em todas as áreas; d) somada à pouca interlocução entre as escolas e as secretarias de educação e entre as prefeituras e universidades e demais instituições aptas a oferecer consultorias e apoio técnico aos municípios (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012).

Quanto ao financiamento da educação sob a lógica de uma educação sistêmica, a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB é considerada, pelo Ministério da Educação, um avanço para o processo educativo, uma vez que ampliou o compromisso da União com a educação básica ao aumentar os investimentos para esse nível de ensino. Além disso, foi instituído um único fundo para todas as etapas e modalidades da educação básica e não apenas para o ensino fundamental. Este fundo, segundo o documento-base do MEC, no que diz respeito à educação básica, é a expressão de uma visão sistêmica da educação, ao financiar todas as etapas e modalidades desse nível de ensino, ao mesmo tempo em que é também a expressão de uma visão de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, na medida em que a complementação da União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional²⁷ (BRASIL, 2007a).

²⁷ Em relação à complementação financeira por parte da União, vale lembrar que, embora haja uma diferenciação no atendimento à educação básica decorrente da divisão de responsabilidades dos entes federados, estabelecida pela Constituição Federal, o FUNDEB mantém tal diferenciação nos aspectos estruturais, organizacionais e de gestão dos sistemas de ensino, porém, promove uma redistribuição dos recursos financeiros,

Segundo Sena (2008), com o FUNDEB, sinaliza-se a construção do financiamento em uma perspectiva de custo, visto que são ampliadas as categorias etapas, modalidades, tipos de estabelecimento, incluindo a jornada de estudo. Há, ainda segundo o autor, uma abertura na direção do custo-aluno-qualidade. Entretanto, algumas ponderações são levantadas, como por exemplo, acerca da captação de recursos que podem ser gastos de forma livre, não precisando ser necessariamente gasto no nível de ensino para o qual foi gerado.

Outro ponto levantado por Saviani (2007a) é que o FUNDEB não representou aumento de recursos financeiros, visto que, tendo como base o ano de 2007, quando foi sancionada a lei que regulamenta o FUNDEB, o número de estudantes atendidos pelo fundo passou de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida o montante do fundo passou de 35,2 bilhões para 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3%, mesmo com o FUNDEB passando a abarcar toda a educação básica.

O artigo 24 da Lei n. 11.494, que regulamenta o FUNDEB, traz que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo, tal como no FUNDEF, devem ser exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim. Assim, são atribuições dos conselhos: a) supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual; b) acompanhar a aplicação dos recursos federais; entre outras (BRASIL, 2007c).

Nas palavras de Sena (2008), a Lei do FUNDEB inova ao prever a possibilidade de os conselhos de acompanhamento, no nível municipal, serem integrados aos conselhos municipais de educação, por meio de uma câmara específica, de competência deliberativa e terminativa, logo, não sujeita à homologação pelo executivo. Além disso, segundo o documento-base do PDE, apresentado pelo MEC, este fundo inova em outros três aspectos: 1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno, o que amplia os investimentos para as escolas de tempo integral; 2) a creche conveniada também é contemplada para efeito de repartição dos recursos, e 3) a atenção à educação infantil é

adotando como critério o número de alunos matriculados por nível de ensino de cada rede (estadual ou municipal) e a garantia de um investimento mínimo por aluno/ano, fixado anualmente. Para tal garantia, o sistema de financiamento conta com uma complementação da União para as redes cujo investimento por aluno é inferior à média nacional, para que se atinja nessas redes o valor mínimo equivalente a esta média (FERNANDES, 2006; MARTINS, P. S., 2006; BRASIL, 2007c).

complementada pelo ProInfância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública (BRASIL, 2007a).

Quanto à remuneração dos profissionais do magistério, com o FUNDEB, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do fundo devem ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (BRASIL, 2007c), o que representa, embora ainda de forma modesta, uma maior valorização desses profissionais da educação básica.

Apesar de algumas ações do PDE incidirem sobre aspectos já preconizados pelo PNE, como a criação de um fundo de financiamento da educação, a criação de conselhos de acompanhamento dos investimentos na educação, formação e a maior valorização do magistério, ações integradas entre os três níveis de governo, entre outras, o PDE é apresentado pelo MEC como um avanço em relação ao PNE (2001- 2010), não obstante a sua criação ter ocorrido por meio de um decreto.

Tal apresentação se deve ao fato de que, segundo MEC, embora o PNE apresente um diagnóstico dos problemas educacionais no Brasil, ele deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. Dessa forma, o PDE pretende ser mais do que a tradução instrumental do PNE (BRASIL, 2007a).

Embora o PDE também possa ser entendido como um plano executivo ou como um conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas do PNE, o MEC esclarece que, em termos conceituais, o PDE não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade, mas ancorado em uma visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social do país (BRASIL, 2007a).

Embora adote a nomenclatura de plano, o que dá a ideia de que se trata de um novo Plano Nacional de Educação, que estaria sendo implantado em substituição do PNE, o PDE não se constituiu na forma de lei aprovada pelo Congresso Nacional. A esse respeito Sousa (2011) destaca que as pressões da sociedade brasileira garantiram na Constituição Federal de 1988 e na LDB, determinação legal para a aprovação de um plano nacional de educação. Entretanto, segundo o autor, o PNE 2001-2010, aprovado por meio da Lei nº 10.172/2001, resultou de dois projetos distintos: um proveniente da Sociedade Civil e outro do Poder Executivo, de modo que encerrada a sua vigência em 2010, observa-se o completo descumprimento do

plano e a lógica de políticas conjunturais de governo em detrimento de políticas de Estado, como resultado de um planejamento de longo prazo.

Além disso, salienta o autor, somente em 2005, foi elaborado o *Programa de Acompanhamento do PNE*, mesmo que a lei que instituiu o plano explicitasse, em seu artigo 3º, a necessidade de avaliação periódica do PNE no decorrer do quarto ano de sua vigência, a fim de se corrigir as deficiências e distorções do plano (SOUSA, 2011).

Dourado (2010, p. 679), ao avaliar o PNE 2001-2010 na seara das políticas educacionais, explicita um duplo papel ideológico desse movimento de construção do PNE,

- a negação e, paradoxalmente, a participação da sociedade nas questões educacionais -, mediatizado por uma concepção política, cuja égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, consequentemente, restrita.

Em função dos vetos presidências que delinearam o PNE no Congresso Nacional, o que trouxeram restrições quanto à gestão e ao financiamento, especialmente, Dourado (2010) advoga a tese de que o plano aprovado buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso, privilegiando, deste modo, “[...] a interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior [...]”(p. 684).

Embora estejamos diante de projetos diferentes dentro de um mesmo governo tecnocrático, o PDE, juntamente com Plano de Metas e o PAR, ancorarem-se em uma visão sistêmica da educação, relacionada com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social do país, o que evidencia uma nova forma de conceber a educação iniciada com o Governo Lula.

Ao indagarmos sobre em que medida o PAR contribui para a organização de um sistema nacional de educação, Damasceno e Santos (2010) argumentam que a elaboração do PAR por parte dos municípios brasileiros foi um importante processo de planejamento no que tange à construção do novo Sistema Nacional de Educação, além de se constituir em um rico conjunto de oportunidades para o debate sobre suas realidades geopolíticas e sócio da educação.

O plano também atuou como um instrumento de aproximação do Ministério da Educação às realidades municipais e iniciou o processo de efetivação do regime de colaboração entre o estado e os municípios, servindo como ponto de partida para outras ações articuladas entre as

redes municipais e estaduais de ensino, dentro de uma proposta de Sistema Nacional Articulado de Educação (SOUZA, 2010).

Entretanto, os desafios encontrados para a organização do Sistema Nacional de Educação só poderão ser superados, segundo Damasceno e Santos (2010), se Estados e sociedade civil, juntos, tomarem iniciativas político-administrativas e orçamentárias mais ousadas do que qualquer outra tomada até nossos dias. A esse respeito Camini (2010) chama a atenção para a importância da articulação dos fóruns e conselhos já existentes, no sentido de superar a falta de cultura de participação existente na sociedade, em consequência dos curtos períodos de democracia experimentados até hoje no Brasil e, principalmente, resultante das práticas de gestões autoritárias e centralizadoras de poder.

Para Saviani (2008), os obstáculos econômicos observados ao longo da história, bem como os obstáculos políticos, filosófico-ideológicos e os obstáculos legais, que se expressam na descontinuidade das políticas educativas, representam limites à criação de um sistema nacional de educação, preconizado pela Constituição da República de 1988, pela Emenda à Constituição nº 53/2006 e pela LDB. Nesse mesmo sentido, o documento-referência da CONAE acerca da organização de um sistema nacional de educação afirma que tal construção

[...] requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos do Estado. O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF, municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um (BRASIL, 2010, p. 21-22).

Assim, diante do exposto, percebem-se avanços com a elaboração e execução do PAR, como o maior direcionamento da gestão municipal no que tange ao planejamento educacional local, realizado em articulação com os demais níveis de governo. Nesse sentido, o PAR talvez represente um passo importante para a efetivação de um sistema nacional de educação, tal como preconizado pela CONAE, visto que, ao estabelecer um regime de colaboração entre os entes federados na execução dos programas e ações previstas no plano, sem ferir a autonomia dos entes federados, o PAR reforça uma nova forma de relação entre as esferas de governo e tende a romper com um dos maiores problemas encontrados em relação às políticas educacionais do país: a falta de continuidade das ações ao longo de diferentes governos.

Tendemos a concordar com Krawczyk (2008), segundo a qual, sem negar as tensões comuns de um Estado federativo em prol de garantir a autonomia dos diferentes entes federados, seria possível a construção de uma unidade dos sistemas educacionais como sistema nacional, o que pressupõe multiplicidade e não uniformidade de ações.

A educação vinculada ao desenvolvimento econômico e social, como propõe o PAR, representaria uma forma de assegurar a todos e a cada um o direito de aprender. Nessa lógica, a educação passa a ser o eixo norteador das políticas públicas dentro dos diferentes ministérios, de modo que investimentos em infraestrutura, transporte, entre outros, representem, de forma direta, investimentos na educação.

Diante do exposto, procuraremos analisar no capítulo seguinte como as políticas educacionais são construídas a nível local tendo como referências dois municípios da região metropolitana da Grande Vitória/ES, com similaridades e antagonismos entre si, tendo como referência a implementação do Plano de Ações Articuladas.

4. CAPÍTULO 3 - A IMPLANTAÇÃO DO PAR NO CONTEXTO ECONÔMICO, POLÍTICO E SOCIAL DOS MUNICÍPIOS DE CARIACICA E VITÓRIA/ES

Nesse capítulo procuramos analisar a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), criado pelo Governo Federal através do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto n. 6.094/2007), em dois municípios com realidades econômicas e políticas distintas, cujos sistemas educacionais foram implantados sob diferentes contextos.

Inicialmente, buscamos apresentar, do ponto de vista histórico, social e cultural os municípios de Cariacica e Vitória, localizados na Região Metropolitana da Grande Vitória, com o objetivo de analisar a implementação de uma mesma política educacional em municípios com características institucionais distintas.

Tendo como base as análises de Putnam (2000) e de Krawczyk (2008), a experiência histórica vem mostrando que não existe um comportamento homogêneo no processo de criação e organização dos municípios. Essa dinâmica, de certa maneira, afeta tanto as condições socioeconômicas que se apresentam desiguais no sistema federativo, quanto às relações de poder que se complexificam no contexto brasileiro. Portanto, a viabilização ou não de uma política na área da educação envolve questões relativas à própria dinâmica local, bem como às relações políticas e econômicas estabelecidas pelo município e os demais poderes constituídos, seja Estado ou União.

Tendo em vista essa complexidade aqui resumida, esta pesquisa reconhece as dificuldades vivenciadas no contexto federativo brasileiro após 1988 e se propôs a compreender a dinâmica de uma política educacional em dois municípios, com o objetivo de analisar suas possibilidades e limites. O PAR é uma política exemplar para esse empreendimento porque se pauta na organização de um planejamento com características tanto de centralização quanto de descentralização de recursos e decisões, exigindo a adoção de práticas de colaboração.

Para termos uma compreensão do processo de implementação do PAR nas redes municipais de ensino de Cariacica e Vitória, bem como dos obstáculos enfrentados para a execução do plano, é necessário conhecermos os aspectos históricos e institucionais desses municípios. A ideia é destacar em quais aspectos os municípios divergem e também os aspectos em que há similaridades de gestão e de políticas. A questão norteadora central é observar o PAR como

uma política de caráter centralizador e descentralizador em sua experiência municipal, com o olhar de sua contribuição para a organização do Sistema Nacional de Educação.

Para entendermos a implementação do PAR nos dois municípios supramencionados, é fundamental compreendê-la à luz das reflexões trazidas pelo sociólogo Peter Evans (1993), que também aborda o funcionamento do Estado, salientando os aspectos institucionais. Afirma o autor que a capacidade de ação estatal baseia-se na institucionalização de um conjunto complexo de mecanismos políticos mediante os quais as decisões são tomadas. Dessa forma, segundo Evans (1993), os parâmetros institucionais moldam a ação do Estado, revelando a dimensão de sua capacidade. Nessa perspectiva, questionamos sobre a capacidade institucional instalada nos municípios (cujo caráter desigual é reconhecido) para implantação do PAR que requer mecanismos participativos e burocráticos funcionando em equilíbrio.

A Lei nº 9.394/96 é esclarecedora quanto ao papel do poder local na educação. Resumidamente, a legislação indica que cabe ao município a organização e a gestão dos anos iniciais de escolarização, sendo de sua responsabilidade oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade o ensino fundamental (BRASIL, 1996a). É notório que tais demandas ampliam o papel do município no que se refere à oferta da educação. Entretanto, endossando as palavras de Vieira (2011), essa ampliação não corresponde, necessariamente, à maior autonomia dos municípios para administrar seus próprios serviços, visto que há um fortalecimento do poder central no que diz respeito às definições das políticas educacionais e, acima de tudo, do controle fiscal. Além disso, vale lembrar que a reforma de Estado que ocorreu a partir da década de 1990, ao mesmo tempo em que transferiu mais responsabilidade aos poderes subnacionais, aumentou as formas de controle das ações por meio de mecanismos de regulação (BARROSO, 2005).

A partir de tais preocupações, a seguir, os dados dos municípios são apresentados tendo como base a análise documental, bem como entrevistas realizadas com os responsáveis pelo PAR no âmbito das secretarias municipais de educação.

4.1 Cariacica

O município de Cariacica localiza-se na região metropolitana da Grande Vitória e possui uma população estimada em 348.738 habitantes, segundo dados de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Produto Interno Bruto (PIB) do município é de 4.409.147 mil reais, dos quais 3.021.855 mil reais (68%) correspondem ao setor de serviços (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é de 0,718, o que dá ao município a 19ª posição no âmbito estadual e a 1886ª posição no âmbito nacional (PNUD, 2013).

O município possui 100 bairros²⁸, divididos em 12 regiões, totalizando uma área territorial, segundo dados do IBGE (2010), de 279.859 Km², com uma densidade demográfica de 1.246 hab./Km².

Apesar de circundado pelos mais prósperos municípios do Espírito Santo (Vila Velha, Serra e Vitória), Cariacica não possui uma condição socioeconômica muito privilegiada, sendo marcada por uma história política com bases no clientelismo²⁹, de desmandos e de rupturas de modo que até o ano de 2004, não havia no município nenhum mecanismo de gestão que pudesse fomentar qualquer tipo de participação popular nas decisões relacionada à coisa pública (OLIVEIRA, 2011). A esse respeito, Bruce (2007) ressalta que diante do histórico de participação política no município, marcado por posturas clientelistas, embora tenham sido adotadas algumas ações que privilegiem a participação popular nas decisões políticas municipais, a exemplo da adoção da política de Orçamento Participativo a partir do ano de 2005, a consolidação dessas ações ainda esbarra em uma série de limites históricos e culturais.

Ao observar a trajetória política do município desde 1982, quando aos poucos se restabelecia a democracia no país, apenas dois prefeitos concluíram os seus respectivos mandatos, a saber: os prefeitos Aloisio Santos (1993-1996/2001-2004), do PSDB, e Helder Salomão (2005-2008/2009/2012), do PT. Se observarmos a totalidade de mandatários políticos que governaram o município, nota-se que o cenário é ainda mais problemático: foram ao todo 13 prefeitos em apenas 26 anos (média de 1 prefeito a cada 2 anos), o que demonstra o quadro de rupturas e instabilidade política, que, provavelmente, se expressa também na descontinuidade

²⁸ Segundo Lei nº 4.772, de 15 de abril de 2010, que dispõe sobre a delimitação dos bairros do município de Cariacica, pelo Plano de Organização Territorial.

²⁹ Tendo como referência Jose Murilo de Carvalho, segundo o qual o conceito de clientelismo indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto (Dados, vol. 40 nº. 2 Rio de Janeiro 1997).

das políticas educacionais em âmbito local. O quadro 3 mostra a trajetória política do município em termos de gestão municipal.

Ano de mandato	Prefeito	Observações relevantes
1978 – Dez./80	Aldo Alves Prudêncio	Assassinado em dez./ 1980.
Dez./80 – Dez./81	Joel Lopes Rogério	Presidente da Câmara. Morre por disparos de sua arma de fogo, em dez./1981.
1981 - 1983	Wagner de Almeida	Presidente da Câmara que assume a prefeitura.
1983 – Out./1984	Vicente Santório Fantini	Afasta-se devido a um derrame cerebral.
Out./84 – Fev./86	Nelço Secchin	Vice-prefeito. É afastado acusado de corrupção.
Fev./86 – Abr./87	Claudionor Antunes Pinto	Interventor.
Abr./87 – Jan./89	Milton da Rocha Melo	Presidente da Câmara.
Jan./89 –Mai./89	Vasco A. de O. Júnior	Eleito. Acusado de irregularidade administrativa.
Mai./89 – Ago./89	Augusto César M. Melo	Vice-prefeito.
Ago./89	Vasco A. de O. Júnior	Retorna por decisão judicial. Governa por 14 dias. Afastado após anulação da liminar.
Set./89 –Out./89	Augusto César M. Melo	Reassume a prefeitura.
Out./89 – Abr./92	Vasco A. de O. Júnior	Retorna ao cargo por decisão do Conselho Superior da Magistratura do Espírito Santo.
Abr./92 - Dez./92	Augusto César M. Melo	Reassume a prefeitura.
1993 - 1996	Aloízio Santos	Eleito. 1º a concluir o mandato desde 1982.
1997 - Mar./2000	Dejair Camata	Morreu em acidente automobilístico.
Mar./2000 - Nov./2000	Jesus dos P. Vaz	Assumiu no dia 26 de março (domingo). Uma de suas primeiras ações foi arrancar a porta de seu gabinete <i>para que o povo o visse trabalhando</i> . Foi afastado pela Câmara de Vereadores.
Nov. /2000 - Dez./2000	Joscelino Miguel da Silva	Assumiu na manhã do dia 2 de novembro.
2001 – 2004	Aloízio Santos	Eleito. Assumiu o cargo no primeiro minuto do dia da posse. Logo, foi o <i>primeiro prefeito do país a assumir o governo de madrugada</i> .
2005 – 2008	Helder Salomão	Professor, graduado em Filosofia, especialista em Planejamento Educacional.
2009 – 2012	Helder Salomão	Reeleito.
Jan./2013	Geraldo L. de O. Júnior	Eleito.

Quadro 3: Prefeitos de Cariacica a partir de 1978.

Fonte: Cariacica (2011)

Em termos da institucionalização das políticas educacionais em Cariacica e dos aspectos clientelistas que marcam a trajetória do município, Oliveira (2011) chama a atenção para o fato de que, mesmo diante da grande responsabilidade do município no atendimento à educação Infantil e Ensino fundamental, a grande rotatividade de profissionais nas escolas, devido aos processos de indicação de cargos públicos por membros do poder legislativo municipal, bem como do Executivo, dificultava tanto a implementação de políticas públicas na área da educação, quanto o estabelecimento de um padrão de gestão, normas e procedimentos.

Por outro lado, Silva (2009, p. 37) ressalta que, a partir da gestão municipal iniciada em 2005, vem ocorrendo em Cariacica “[...] a ruptura com uma cultura histórica de desmandos e a (re)invenção da cidadania e da emancipação social, convocando a população à participação no governo da cidade e na gestão da[s] escola[s] [...]”, realidade que não vem mantendo com o início do novo governo, em 2013.

Apesar dos retrocessos, que já se fazem notar na gestão do município a partir de 2013, o que confirma a instabilidade institucional dessa realidade local, não podemos ignorar as importantes ações realizadas pelas duas administrações anteriores, que foram fundamentais para o processo de descentralização das políticas educacionais do município, a saber: a promulgação da Lei 4.354, de 09 de dezembro de 2005, que autoriza as unidades de ensino da rede municipal a criarem as Caixas Escolares, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola³⁰ e o Programa Municipal de Alimentação Escolar; e a promulgação do Decreto nº 017, de 25 de janeiro de 2006, que regulamenta o Programa Dinheiro Direto na Escola.

Outro aspecto também importante para o processo de descentralização das políticas educacionais foi o fato de o município finalmente se constituir em Sistema Municipal de Educação (LEI nº. 4.373/2006), que supostamente é considerada uma condição fundamental para possibilitar maior autonomia na condução da política educacional do município e que veio a ocorrer em 2006.

Além disso, somente após vários debates na câmara municipal, foi aprovada a lei de gestão democrática³¹, que representa uma reivindicação antiga da comunidade escolar municipal no sentido de maior valorização dos profissionais do magistério municipal.

Tais medidas representam, na concepção de Oliveira (2011), a materialização, pela primeira vez na história do município, de ações governamentais que se direcionaram para a promoção da descentralização dos recursos e decisões, o que já era preconizado desde a Constituição Federal de 1988.

³⁰ O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) consiste em uma assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. Tais recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica.

³¹ Em 23 de abril de 2009, foi aprovada a Lei Complementar nº. 026, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Cariacica e dá outras providências. Em seu artigo 2º a Lei estabelece que a gestão democrática do ensino público tem a finalidade de garantir à escola pública, o caráter estatal quanto ao seu funcionamento, o caráter comunitário quanto a sua gestão e o caráter público quanto à destinação (CARIACICA, 2009).

Segundo dados do censo escolar, em 2012, dos 203 estabelecimentos de ensino em funcionamento no município, 100 pertenciam à rede municipal, ofertando educação básica em nível de Educação Infantil e Ensino Fundamental, sendo este último em sua forma regular e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Observa-se na tabela 1 o quantitativo de estabelecimentos de ensino no município de Cariacica, em números absolutos, a partir do ano de 2007. Nota-se crescimento importante da rede municipal de educação em um período relativamente curto vis a vis a redução da rede estadual e privada.

Tabela 1 - Número de estabelecimentos de ensino por dependência administrativa localizados em Cariacica

ANO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA	TOTAL
2007	1	57	90	60	208
2008	1	55	91	58	205
2009	1	55	97	61	214
2010	1	52	97	53	203
2011	1	51	98	49	199
2012	1	51	100	51	203

Fonte: MEC/INEP (2012).

A esse respeito é necessário levar em consideração que em 2005 havia em Cariacica 78 escolas, das quais 10 funcionavam em espaços alugados e inapropriados, o que foi regularizado com a aquisição e construção de novos prédios. No período 2005-2012, foram construídas, reformadas ou ampliadas um total de 70 escolas (CARIACICA, 2012).

A análise do gráfico 1 que apresenta esses dados em números percentuais mostra um aumento progressivo no número de estabelecimentos de ensino de responsabilidade municipal. De modo que, em 2007, o município respondia por cerca de 43% dos estabelecimentos de ensino e, no ano de 2012, esse percentual aumentou para, aproximadamente, 49%.

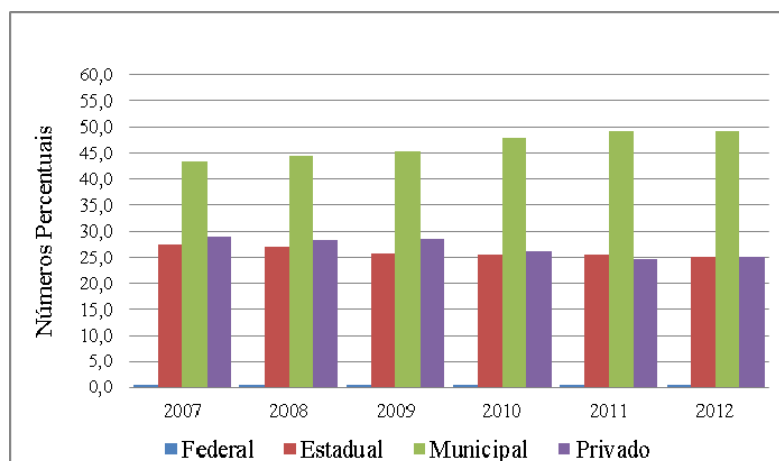


Gráfico 1 - Estabelecimento de ensino por dependência administrativa em Cariacica.

Fonte: MEC/INEP (2012), CARIACICA (2011).

Em relação ao número de matrículas na Educação Básica, em especial a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos, por dependência administrativa, nesse mesmo período, observa-se um aumento no quantitativo de matrículas na Educação Infantil municipal e na Educação de Jovens e Adultos (tabela 2). Tal aumento no número de matrículas na Educação Infantil, especificamente, pode ser explicado como uma tentativa de buscar atender a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que tornou obrigatório a oferta da educação básica dos 4 as 17 anos de idade em todo território nacional, sendo a oferta de Educação Infantil responsabilidade, principalmente, do município, segundo a LDB (Lei 9.394/96).

Tabela 2 - Número de matrículas na Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA) de Cariacica/ES entre os anos 2007-2012

Ano	<i>Educação Infantil</i>				<i>Ensino Fundamental Regular</i>				<i>Educação de Jovens e Adultos</i>			
	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Fed.	Est.	Mun.	Priv.
2007	-	-	6.176	3.042	-	21.919	30.878	7.738	-	5.906	1.535	245
2008	-	-	6.434	2.922	-	21.441	30.991	7.902	-	5.769	1.984	344
2009	-	-	8.429	2.654	-	21.247	29.741	8.074	-	6.163	2.683	158
2010	-	-	9.102	2.619	-	20.604	28.508	7.837	-	5.708	3.313	206
2011	-	-	8.985	2.518	-	20.430	28.912	7.744	-	5.538	3.621	90
2012	-	-	9.922	2.724	-	20.330	28.354	7.495	-	5.791	3.520	92

Fonte: MEC/INEP (2012).

Não obstante o aumento no atendimento aos alunos da Educação Infantil, os dados disponibilizados pelo município reconhecem que, diante da distribuição da população do município por faixa etária, segundo o Censo 2010, Cariacica não conseguiu atender a necessidade educacional do município. De modo que em torno de 16 mil crianças de 0 a 5 anos de idade estavam fora da escola naquele ano em Cariacica (CARIACICA, 2011).

A dificuldade do município no atendimento à educação infantil é ainda maior quando se trata do atendimento referente à creche (0-3 anos), como observado no Gráfico 2 que mostra uma aumento considerável da cobertura de atendimento na pré-escola a partir do ano de 2010, o que pode ser explicado implantação do Ensino Fundamental de 9 anos (Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006), cujo prazo de adaptação dos sistemas de ensino era 2010 (BRASIL, 2006b). Diante disso, as matrículas de alunos com 6 anos deveriam ser feitas, exclusivamente, no Ensino Fundamental. Esta nova estruturação, por sua vez, permitiu um aumento no atendimento à creche. Embora este tenha sido muito aquém da necessidade do município.

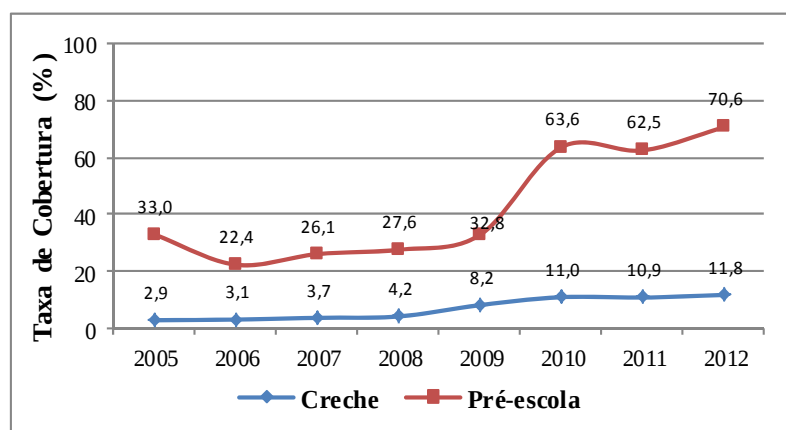


Gráfico 2 - Atendimento aos alunos da educação Infantil em Cariacica (2005-2012).

Fonte: Cariacica/SEME/Relatório de Programa de Governo; IBGE (2010); Ministério da Saúde/Datasus (2012).

Já em relação ao atendimento do ensino fundamental, observa-se ainda na tabela 2 acima que o município respondia ao longo dos anos de 2005 e 2012 por cerca de 60% das matrículas nesse nível de ensino ofertado pela rede pública.

Quanto ao número de professores da rede municipal de ensino, os dados da Secretaria de Educação mostram que em 2005, atuavam em Cariacica 1.996 professores, dos quais 73,15% possuíam vínculo de contrato temporário e apenas 26,85% do total eram do quadro permanente. Em 2010, o quantitativo de professores efetivos saltou para 63,41%, o que fez diminuir drasticamente o percentual de professores em designação temporária, que passaram a totalizar apenas 35,57%. A tabela 3 mostra o quantitativo de professores por vínculo em Cariacica entre os anos de 2005 e 2010.

Tabela 3 - Quantitativo de professores, por vínculo, da rede municipal de Educação de Cariacica entre os anos de 2005 e 2010.

Ano	Professores contratados	%	Professores efetivos	%	Professores Celetistas	%	Total
2005	1.460	73,2	499	25,0	37	0,02	1.996
2006	734	33,6	1.414	64,7	37	0,02	2.185
2007	837	34,6	1.544	63,9	37	0,02	2.418
2008	890	35,5	1.580	63,1	35	0,01	2.505
2009	891	32,5	1.818	66,3	32	0,01	2.741
2010	1.109	35,6	1.977	63,4	32	0,01	3.118

Fonte: CARIACICA (2011).

Segundo dados do Relatório da Gestão 2005-2012 (CARIACICA, 2012), o número de professores efetivos em 2012 era de 2.191 profissionais contra 777 professores em designação temporária. Portanto, os dados não deixam dúvida de que, a partir do ano de 2006, o Governo

buscou uma maior valorização dos pessoais docentes, uma vez que ocorreu uma inversão no quantitativo de professores do quadro permanente e de contrato temporário. Para isso foram realizados no período 2005-2012 dois concursos públicos para a composição do quadro de professores permanentes de Cariacica, algo que não ocorria desde 1991.

Compreendemos que tal inversão no percentual de professores contratados e efetivos, – melhor observada no gráfico, contribui de maneira decisiva para uma menor rotatividade de profissionais nas escolas e permite a continuidade de projetos e programas desenvolvidos nas unidades de ensino, além de significar maior valorização dos profissionais docentes.

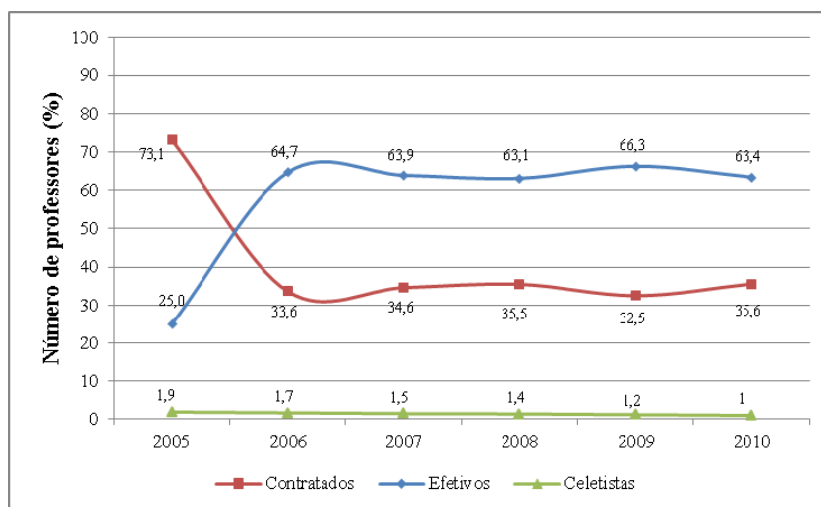


Gráfico 3 - Número de professores efetivos e contratados no período de 2005 a 2010.

Fonte: CARIACICA (2011).

Quanto ao investimento por aluno na educação do município, os dados da Secretaria Municipal de Educação mostram que, 2007, o investimento por aluno foi de R\$ 2.123,00 e em 2010 este era de R\$ 4.271,66 (gráfico 4).

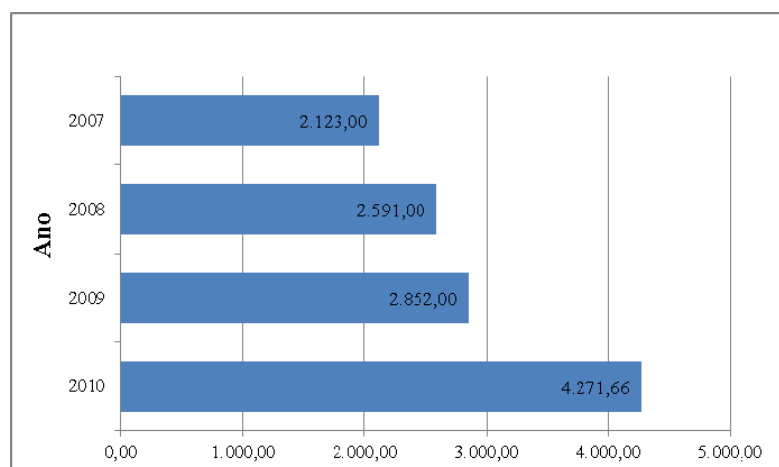


Gráfico 4 - Investimento médio por aluno da Rede Municipal de Cariacica entre 2007 e 2010 (R\$).

Fonte: CARIACICA, 2011.

Em relação aos investimentos em infraestrutura, os dados da Secretaria Municipal de Educação indicam que tais investimentos foram direcionados não apenas para a reforma de estabelecimentos de ensino já existentes, mas também para a construção de novos prédios, o que possibilitou a ampliação do número de escolas mostrada na tabela 1 supracitada. Além disso, houve investimento na construção e cobertura de quadras poliesportiva, bem como na implantação de laboratórios de informática em 47, dos 100 estabelecimentos de ensino (CARIACICA, 2012).

Quanto aos projetos e programas realizados pelo município na área da educacional são indicados pela secretaria municipal de educação, o *acompanhamento dos alunos do Programa Bolsa Família* e do *Programa Escola Aberta*, além da realização dos projetos *Povos e Mangues*, *Hortas Escolares*, *Cariacica Recicla*, *Feira Ambiental*, *Educação pelo Movimento*, *Esporte na Escola*, *Jogos Estudantis Municipais de Cariacica*, *Projeto de Bandas Marciais*, *Projeto Mobilização e SEMEARTE* (CARIACICA, 2011).

Alguns desses projetos são executados pelo governo municipal em parceria com o governo federal ou com empresas privadas. Dentre esses projetos, merece destaque o projeto *Mobilização*, o qual ocorre por meio de uma parceria do município com o Ministério da Educação com o intuito de melhorar o desempenho de algumas escolas com baixo IDEB a partir da otimização do processo de ensino-aprendizagem.

Dessa forma são informadas uma série de ações realizados na rede municipal de Cariacica em prol da melhoria da qualidade da educação no município, o que nos leva a inferir que tais ações refletiriam, necessariamente, na melhoria dos índices de avaliação educacional. Todavia, os dados disponibilizados pelo MEC/INEP (gráfico 5) mostram que, embora o município tenha apresentado uma elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nas séries iniciais do ensino fundamental nos anos de 2007 e 2009, esse índice se apresentou abaixo da meta projetada em 2011.

Já nas séries finais do ensino fundamental (gráfico 6) é observada uma situação ainda mais inquietante, visto que o IDEB permaneceu abaixo das metas em todos os anos avaliados, sendo que em 2011 esse índice retrocedeu ao valor observado em 2007.

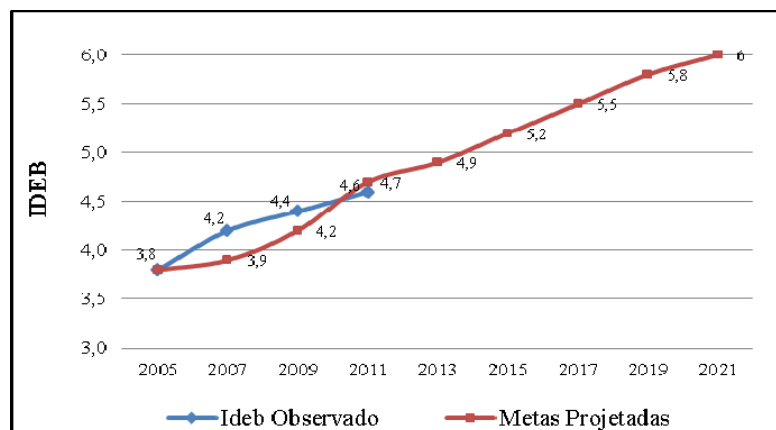


Gráfico 5 - Índice de Desenvolvimento da Educação nas séries iniciais do Ensino Fundamental de Cariacica.

Fonte: MEC/INEP (2012).

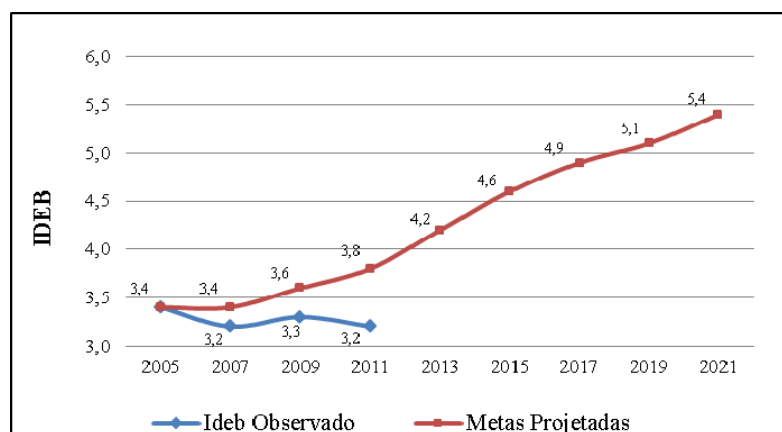


Gráfico 6 - Índice de Desenvolvimento da Educação nas séries finais do Ensino Fundamental de Cariacica.

Fonte: MEC/INEP (2012).

O acompanhamento do IDEB torna-se importante nesta pesquisa pelo fato desse índice representar o parâmetro utilizado pelo Ministério da Educação para acompanhar o desenvolvimento do PAR. Portanto, pelo menos a princípio, a elevação do IDEB deveria revelar que a implementação do PAR vem se desenvolvendo de forma satisfatória, ao passo que o não alcance da meta projetada refletiria falhas na execução do plano.

Vale aqui ressaltar que, as mudanças ocorridas no período de 2005 a 2012, como o aumento do número de professores efetivos, dos investimentos por aluno, do número de escolas e a realização de vários projetos no campo educacional, bem como a institucionalização de políticas educacionais que trouxeram maior autonomia para o município, representam um avanço na condução política da educação no município. Entretanto, isso não se materializou nos resultados do IDEB. Tal postura nos leva a questionar até que ponto o IDEB, enquanto um índice que gera políticas educacionais, consegue representar a realidade da educação em

um determinado município ou escola, se este índice utiliza como base de cálculo o coeficiente de rendimento que envolve as taxas de reprovação, aprovação e evasão, as quais sofrem influência de fatores externos à escola. Entretanto tal discussão não é objetivo desta pesquisa, mas cabe destacar que o próprio INEP reconhece que

A lógica é a de que para que o Brasil chegue à média 6,0 em 2021, [...], cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional (FERNANDES, 2007, p.2).

4.2 Vitória

Vitória é a capital do Estado do Espírito Santo, considerada a terceira cidade mais antiga do país, foi fundada em 1551. É cercada pelos municípios de Cariacica, Vila Velha e Serra, os quais juntamente com os municípios de Fundão, Viana e Guarapari constituem a Região Metropolitana da Grande Vitória, instituída pelas Leis Complementares nº 058/1995; nº 159/1999; nº 204/2001.

O município possui uma população estimada de 327.801 habitantes e um PIB municipal de 19.782.628 mil reais, dos quais 10.257.292 mil reais (cerca de 52%) correspondem ao setor de comércio e serviços (IBGE, 2010). O IDH-M é de 0,856, o que dá ao município a 1ª posição no âmbito estadual, o 3º melhor IDH dentre as capitais do país e a 18ª posição entre os municípios no âmbito nacional (PNUD, 2013).

O município possui 79 bairros, divididos em 8 regiões, totalizando uma área territorial de 98.506 Km², com uma densidade demográfica de 3.327,73 hab./Km² (IBGE, 2010).

Em termos políticos, observa-se uma maior estabilidade de governos se comparado a Cariacica, o que torna o município mais propício à continuidade de políticas públicas. Se em Cariacica, o grande *divisor de águas* em termos de gestão municipal ocorreu entre os anos de 2015-2012, sendo que a descontinuidade permanece sendo uma das marcas, em Vitória os avanços ocorreram bem antes. Pelo fato de a cidade ser considerada área de segurança nacional, entre os anos de 1966 e 1985, o prefeito de Vitória era indicado por uma composição da Assembléia Legislativa e do Governador do Estado – que também era eleito indiretamente. Hermes Laranja foi eleito em 1985, na primeira eleição direta de Vitória,

derrotando o candidato Vitor Buaiz (PT), eleito Deputado Federal, em 1986. Posteriormente, em 1988, Buaiz foi eleito prefeito de Vitória. O quadro abaixo mostra a trajetória política do município de Vitória, a partir da instauração da Nova República.

Ano de mandato	Prefeito	Observações
01/01/1986 a 31/12/1988	Hermes Laranja Gonçalves	Conclui o mandato
01/01/1989 a 31/12/1992	Vitor Buaiz	Conclui o mandato
01/01/1993 a 31/12/1996	Paulo César Hartung Gomes	Conclui o mandato
01/01/1997 a 31/12/2000	Luiz Paulo Vellozo Lucas	Conclui o mandato
01/01/2001 a 31/12/2004	Luiz Paulo Vellozo Lucas	Reeleito
01/01/2005 a 31/12/2008	João Carlos Coser	Conclui o mandato
01/01/2009 a 31/12/2012	João Carlos Coser	Reeleito
2013	Luciano Santos Rezende	Eleito

Quadro 4 - Prefeitos de Vitória a partir de 1986.

Fonte: Vitória (2013).

Ao estudar os parâmetros políticos das prioridades da educação pública municipal de Vitória, Costa (2006) mostra que até o final de 1992, a prefeitura havia reformado e ampliado 4 escolas e já havia construído ou estava em processo de construção outras 19 escolas, sendo 11 de 1º Grau (atualmente Ensino fundamental). Diante disso, no período entre 1989 e 1992, a rede municipal de ensino recebeu cerca de 3.500 matrículas oriundas da rede privada. Ao mesmo tempo em que os índices de evasão e reprovação encontravam-se em declínio.

Ao fazer um comparativo entre o piso salarial dos professores de Vitória com o de outras redes de ensino, inclusive da Universidade Federal do Espírito Santo, a autora demonstra que, em termos salariais, os professores de Vitória estavam em situação vantajosa em relação a outras redes, caracterizando que havia uma política de valorização do trabalho docente (COSTA, 2006).

Esses exemplos mostram que Vitória saiu na frente quanto à implantação de políticas educacionais voltadas para a ampliação da rede municipal e para a valorização do professor, o que revela que havia uma estabilidade de programas e de ações da rede de ensino.

O Sistema Municipal de Educação de Vitória foi instituído bem antes do que ocorrera em Cariacica, já em 1998, por meio da Lei nº 4.747/98. Nesse mesmo ano, foi criado o Conselho Municipal de Educação de Vitória (COMEV), instituído pela Lei 4.746, de 27 de julho de 1998.

Em 2005, por meio do Decreto nº 12.237, foram estabelecidas eleições diretas para a escolha de diretores(as) das Unidades Escolares do município, o que representa o ponto de partida para uma gestão educacional democrática.

Quanto à valorização do magistério, um ponto positivo foi a aprovação em 2006, da Lei nº 6.754, que instituiu o plano de cargos, carreira e vencimentos do servidor do magistério público do município.

Em 2010, foi instituído, pela Lei 8.051, o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória – SAEMV, vinculado à Secretaria de Educação, na área de planejamento, como um espaço permanente de avaliação e de pesquisa sobre os processos de ensino-aprendizagem e de gestão de educação do município.

Observa-se que a aprovação dessas leis foi um importante passo para a maior autonomia do município no que tange à gestão educacional, o que reforça a política de descentralização adotada a partir da LDB (Lei 9.394/1996).

Segundo dados do Censo Escolar de 2012, dos 167 estabelecimentos de Educação Básica cadastrados, 98 pertenciam à rede municipal, que também, a exemplo de Cariacica, atendem aos níveis de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos (tabela 4).

Tabela 4 - Número de estabelecimentos de ensino por dependência administrativa localizados em Vitória.

<i>ANO</i>	<i>FEDERAL</i>	<i>ESTADUAL</i>	<i>MUNICIPAL</i>	<i>PRIVADA</i>	<i>TOTAL</i>
2007	2	19	91	71	183
2008	2	17	94	64	177
2009	2	16	95	61	174
2010	2	15	97	55	169
2011	2	15	98	53	168
2012	2	15	98	52	167

Fonte: MEC/INEP (2012).

Os números mostram que, em 2007, o município respondia por cerca de 50% dos estabelecimentos de ensino e, no ano de 2012, esse percentual aumentou para, aproximadamente, 60% (gráfico 7).

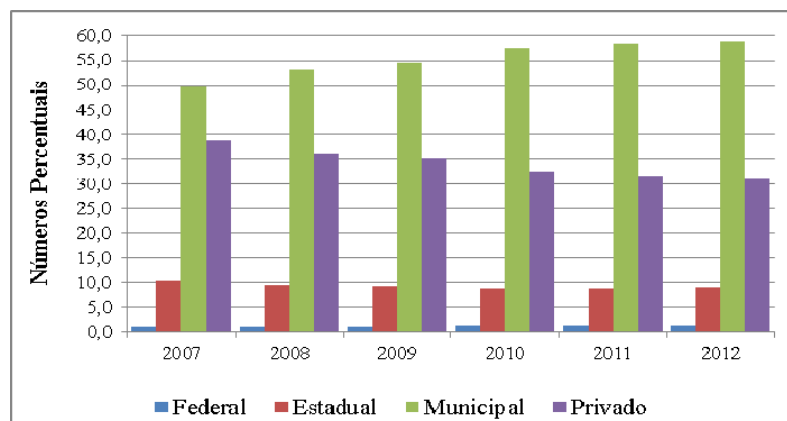


Gráfico 7 - Estabelecimento de ensino por dependência administrativa em Vitória.

Fonte: MEC/INEP (2012).

Quanto ao número de matrículas nos diferentes níveis e modalidades de ensino, por dependência administrativa, no período 2007-2012, a tabela 5 mostra que em Vitória há a oferta, embora ínfima, de Educação Infantil pela rede federal de educação.

Tendo como base o ano de 2012, podemos observar que o município responde por cerca de 90% das matrículas na Educação Infantil.

Tabela 5 - Número de matrículas na Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA) de Vitória/ES entre os anos 2007-2012

Ano	Educação Infantil				Ensino fundamental Regular				Educação de Jovens e Adultos			
	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Fed.	Est.	Mun.	Priv.
2007	137	-	17.439	2.885	-	832	33.069	12.000	18	4.590	130	746
2008	138	-	17.106	2.562	-	815	30.388	12.146	201	4.110	2.779	894
2009	131	-	18.005	2.368	-	658	29.854	12.154	512	3.502	2.577	647
2010	122	-	16.408	2.199	-	664	31.237	12.107	637	3.684	2.364	510
2011	119	-	17.322	2.426	-	984	29.769	11.990	659	3.726	2.687	199
2012	135	-	17.617	2.507	-	991	28.866	12.046	628	5.088	2.927	192

Fonte: MEC/INEP (2012).

Segundo um dos entrevistados na pesquisa e que atua como coordenador técnico de estatística na Secretaria Municipal de Educação, (ENTREVISTADO A, Vitória, 05/12/2013), Vitória hoje tem uma situação bastante confortável em relação ao atendimento dos alunos de 4 e 5 anos, embora este atendimento não represente ainda 100% da necessidade da rede. Por outro lado, o município ainda tem dificuldades no atendimento referente às creches (de zero a 3 anos).

O gráfico 8 mostra a taxa de cobertura na Educação Infantil de 2005 a 2011, quando o a rede municipal já atendia a 93,31% da população em idade pré-escolar. Por outro lado, o município atendia a apenas 62,45% da população de 0 a 3 anos de idade nas creches.

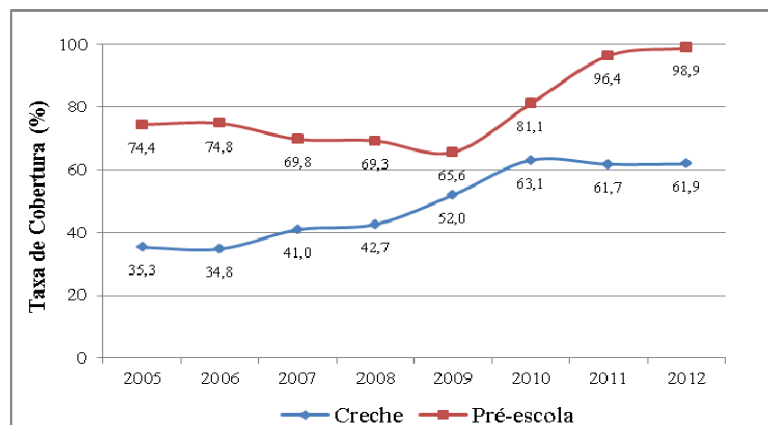


Gráfico 8 - Atendimento aos alunos da educação Infantil em Vitória (2005-2012).

Fonte: Vitória (PMV/SEGES/Gerência de Informações Municipais), 2012. IBGE (2010) e Ministério da Saúde/Datasus (2012). MEC/INEP (2012).

A exemplo de Cariacica, com a implantação do ensino fundamental de 9 anos (Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006) ocorreu a redução gradativa do número de matrículas das crianças de 6 anos na pré-escola até o ano de 2010 quando encerrar-se-ia o prazo de implantação pelos sistemas. A partir de 2010, com a matrícula dos alunos de 6 anos, exclusivamente no Ensino Fundamental, o município amplia o atendimento aos alunos em idade pré-escolar (4-5 anos). Apesar a ampliação do atendimento aos alunos de 0-3 anos também ocorrer gradativamente desde 2006, este ainda é apontado pelo entrevistado como um desafio a ser enfrentado.

Quanto ao número de matrículas no Ensino fundamental mostrada na tabela 5 acima, constata-se que a rede municipal respondia, em 2012, por, praticamente, 97% das matrículas ofertadas pela rede pública para esse nível de ensino. A esse respeito, um dos entrevistados quando perguntado sobre a articulação existente entre União, estados e municípios na execução do PAR, responde:

[...] Com o estado, o que tem acontecido é uma gestão da secretária municipal junto com a secretaria estadual para a captação de recurso do estado para a construção de escolas do município. Esta é uma ação que está sendo implementada para que o estado possa ajudar o município, visto que este atende hoje cerca de 98% do ensino fundamental. Então o município atende toda a educação infantil e a 98% do ensino fundamental que é ofertado pela rede pública no município de Vitória. O estado só responde por 2% do ensino fundamental no município. A partir dessa argumentação o município leva até a gestão do estado a necessidade de que o ente federado estado repasse recurso para que o município possa executar o ensino fundamental. Essa é uma ação independente do PAR (ENTREVISTADO A, Vitória, 05/12/2013).

Em relação aos profissionais da educação, segundo dados da Secretaria Municipal de Administração de Vitória, houve uma ampliação do quadro de profissionais vinculados à Secretaria Municipal de Vitória, ao longo do período 2005-2011, em cerca de 40%, passando de 4.302 para 6.020 servidores³² (VITÓRIA, 2012b).

A elevação no quantitativo de pessoal na educação do município ocorreu, principalmente, no quadro de funcionários efetivos, o que, segundo informações da Secretaria (VITÓRIA, 2012a), visa garantir a continuidade das ações implementadas, minimizar a rotatividade de profissionais nas unidades de ensino e, conseqüentemente, reduzir as discontinuidades e prejuízos aos alunos.

O gráfico 9 mostra os números percentuais do funcionalismo da Secretaria de Educação de Vitória de acordo com o modo de contratação. A análise mais detalhada permite observar que o percentual de servidores estatutários entre os anos de 2005 e 2012 aumentou em 10,8 pontos percentuais, passando de 70,2 % para 81,0% de servidores estatutários.

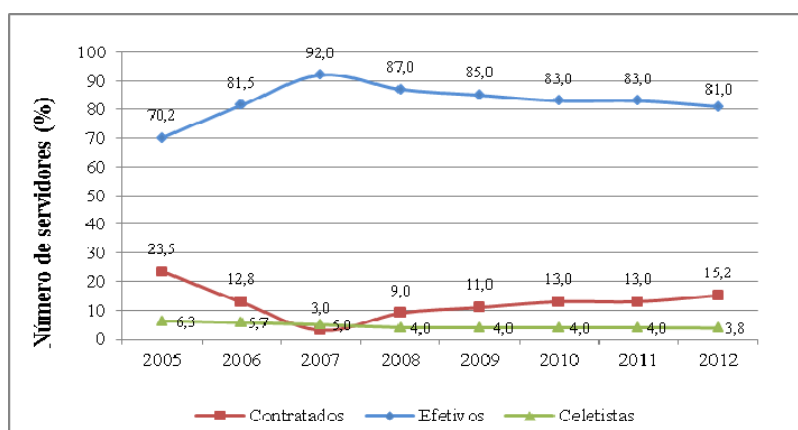


Gráfico 9 - Servidores vinculados à Secretaria Municipal de Educação de Vitória (2005-2012)

Fonte: VITÓRIA (2012b)

Vale lembrar que estes dados retratam a contratação não apenas de professores, mas também de pedagogos e coordenadores, além da contratação de profissionais como nutricionistas, bibliotecários, assistentes de educação infantil e assistentes administrativos, o que, segundo a Gerência de Informações Municipais revela o esforço da gestão municipal em tentar garantir maior estabilidade do quadro funcional, a continuidade das políticas educacionais e, conseqüentemente, a melhoria nas condições de ensino do município de Vitória (VITÓRIA, 2012a).

³² Os dados disponibilizados pela Secretaria de Gestão Estratégica da Vitória, via Gerência de Informações do município, não distinguem os cargos exercidos pelos servidores vinculados à Secretaria Municipal de Educação, mas evidenciam o grande número de profissionais efetivos na rede, mesmo antes de 2005.

Quanto ao investimento por aluno na educação do município (gráfico 10), os dados da Secretaria Municipal de Gestão Estratégica mostram que o investimento médio por aluno realizado por Vitória em 2008 já era maior que o investimento realizado por Cariacica apenas em 2010, sendo na casa de 4 milhões de reais em 2008.

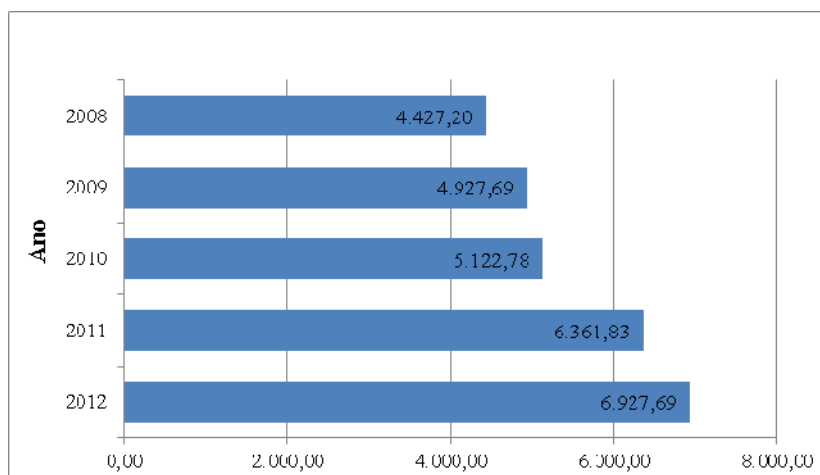


Gráfico 10 - Investimento médio por aluno da Rede Municipal de Vitória (2008-2012).

Fonte: VITÓRIA (2012a). (Gerência de Informações Municipais - SEGES/PMV).

Em relação ao investimento em infraestrutura, a Secretaria de Gestão Estratégica, via Gerência de Informações Municipais (VITÓRIA, 2012a) informa que o município ampliou sua rede de ensino, no período entre 2005 e 2012, em 19 novas unidades de ensino. Tal ampliação deve à municipalização de 05 escolas de Ensino Fundamental, criação de outras 10 novas escolas desse nível de ensino e construção de 04 novos Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs).

Além disso, novos prédios foram construídos para 05 escolas existentes; foram ampliadas ou reformadas mais 16 escolas. Vale destacar nos dados da Secretaria de Gestão Estratégica, a criação dos Núcleos Brincarte, que são espaços físicos voltados para o atendimento educacional da Educação Infantil com o objetivo de permitir que alunos tenham acesso aos diversos espaços de formação.

Quanto aos projetos e programas realizados pelo município na área da educacional são informados pela Secretaria de Gestão Estratégica os programas de *Educação em Tempo Integral*, *Escola Acessível*, *Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais*, *Escola Aberta*. Além desses programas, existem os projetos *Concerto-Aula* e as *Bandas Escolares*, sendo que ambos trabalham com a música nos espaços escolares.

Em relação à avaliação educacional, diferentemente de Cariacica, o município vem mostrando uma elevação do IDEB, tanto nas séries iniciais quanto nas séries finais do ensino fundamental, as quais foram igual ou superior às metas projetadas para os anos de 2007, 2009 e 2011 (gráficos 11 e 12).

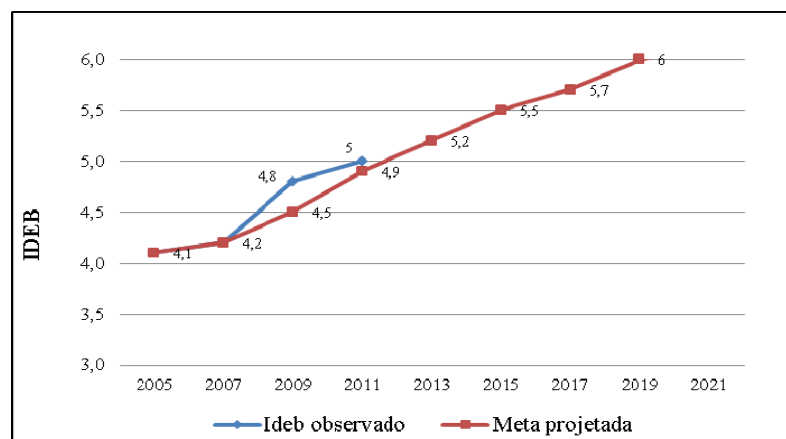


Gráfico 11 - Índice de Desenvolvimento da Educação nas séries iniciais do Ensino Fundamental de Vitória.

Fonte: MEC/INEP (2012).

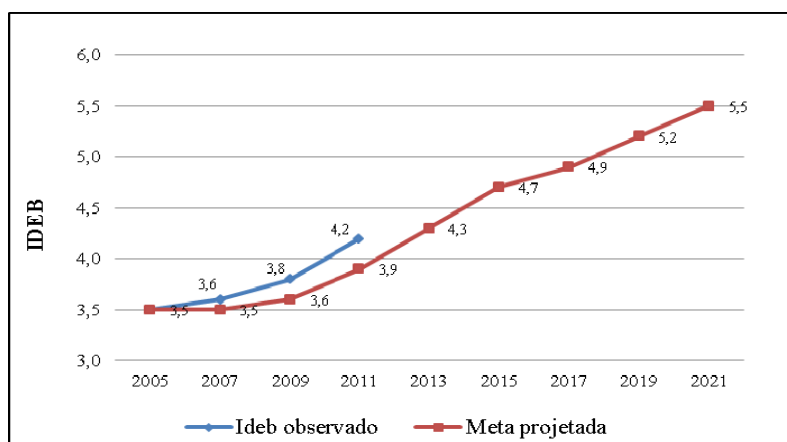


Gráfico 12 - Índice de Desenvolvimento da Educação nas séries finais do Ensino Fundamental de Vitória.

Fonte: MEC/INEP (2012).

4.3 O Plano de Ações Articuladas nos municípios

Ao analisarmos o PAR nos municípios de Cariacica e Vitória, procuramos, em termos didáticos, organizar a análise do ponto de vista temporal, visto que houve dois marcos históricos na implementação do plano: o “primeiro PAR” (2008-2011) e o “segundo PAR” (2011-2014).

Segundo as orientações dadas pelo MEC aos municípios, via o manual de elaboração do PAR (MEC, 2011) para a versão 2011-2014, foram incluídos novos indicadores, bem como alguns já existentes tiveram sua redação alterada, a fim de se realizar o diagnóstico de forma mais precisa. As alterações realizadas nos instrumentos de diagnóstico dos municípios foram (Quadro 5):

DIMENSÃO 1	Versão anterior: 5 áreas e 20 indicadores Versão 2011-2014: 5 Áreas - 28 Indicadores Municipais
DIMENSÃO 2	Versão anterior: 5 áreas e 10 indicadores Versão 2011-2014: 5 Áreas - 17 Indicadores Municipais
DIMENSÃO 3	Versão anterior: 2 áreas e 8 indicadores Versão 2011-2014: 3 Áreas - 15 Indicadores Municipais
DIMENSÃO 4	Versão anterior: 3 áreas e 14 indicadores Versão 2011-2014: 4 Áreas - 22 Indicadores Municipais
RESUMO	versão antiga: 15 áreas e 52 indicadores versão 2011-2014: 17 áreas e 82 indicadores

Quadro 5 - Demonstrativo das alterações ocorridas entre as versões do diagnóstico do PAR 2008-2011 e 2011-2014.

O PAR, organizado em suas quatro dimensões – Gestão Educacional; Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – surge como uma forma de promover várias ações que contribuam para o desenvolvimento educacional dos municípios, tendo como referência IDEB. Portanto, o PAR passa a ter o papel na gestão dos sistemas educacionais dos municípios, os quais, com o novo pacto federativo e a partir a reforma educacional dos anos de 1990, assumiram maior responsabilidade na educação, dentro de uma lógica de descentralização das ações do Estado.

O documento de orientação Ministério da Educação para a elaboração do PAR municipal, ao tratar da pontuação atribuída ao diagnóstico inicial, o qual revelaria a real necessidade dos municípios, esclareça que

[...] O juízo de valor para estabelecer a pontuação deverá ser construído com base em dados e informações fidedignos, a partir das fontes disponíveis: documentação (levantamento de evidências concretas [...]), e informações de caráter qualitativo (que podem ser resultado de discussões da equipe local). Vale ressaltar que critérios e indicadores não devem ser entendidos como inflexíveis, sendo que qualquer objeto educacional em avaliação existe num mundo de juízos de valor muitas vezes conflitantes, o que exige dos avaliadores uma análise equilibrada, sensata e voltada para o reconhecimento da realidade local, com foco na sua melhoria (MEC, 2011, p.30).

As entrevistas e a pesquisa documental sobre a implantação PAR nos municípios elencados revelam, de modo geral, que o plano é visto na instância municipal como um instrumento que

permite ao MEC chegar ao município e conhecer as suas reais necessidades, além de criar demandas de políticas públicas municipais.

Entretanto, a possibilidade de angariar maiores recursos para a realização de programas e projetos nas escolas por meio do PAR dá ao financiamento um lugar de destaque na implantação do programa nos municípios estudados. Visto que, ao lançar o olhar para o processo de realização do diagnóstico que precedem a implantação do plano, notam-se importantes equívocos ou má compreensão técnica do programa.

Pesquisas anteriores realizadas pelo NEPE/UFES³³ que analisaram os impactos do PAR em outros municípios do Espírito Santo (Água Doce do Norte, Irupi, Vila Velha e Vitória) apontaram contradições no planejamento sistêmico entre esses municípios na implantação do plano. Em alguns municípios, a exemplo de Irupi, ocorre uma centralidade do PAR na gestão educacional do município, enquanto que em outros municípios o PAR se torna inexpressivo na totalidade do planejamento da educação municipal, o que evidencia, segundo a pesquisa, desigualdades entre unidades federativas e a falta de experiência na prática do planejamento em nível local (BASTOS, 2013).

Tal fato é também observado nesta pesquisa. Em Cariacica, embora o comitê local fosse constituído por diferentes atores políticos, inclusive externos à Secretaria de Educação, o diagnóstico elaborado expressou, *via de regra*, uma visão de excelência sobre as ações do município, pois as pontuações 3 e 4 foram as mais indicadas, o que foi corroborado na fala de um dos entrevistados:

[...] era muito difícil as pessoas fazerem uma avaliação inferior a 3. Ou a gente estava bem ou estava excelente, e era muito difícil para nós que coordenávamos a reunião dizer “calma gente, vamos pensar a realidade da rede [...]” (ENTREVISTADO B, Cariacica, 11/09/2013).

A esse respeito, ao ser entrevistada a fim de observamos como se deu a continuidade do plano no município com a mudança de governo em 2013, a técnica que atuava como coordenadora do PAR no novo governo relata que na revisão do diagnóstico que ocorreu no início daquele ano,

[...] esse não poderia ser alterado, o que poderia ser alterado era a subação. Por exemplo: a um diagnóstico foi dada a pontuação 1, o que gerou uma subação, era

³³ Pesquisa intitulada “GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESPÍRITO SANTO E SEUS MECANISMOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: o desafio do Plano de Ações Articuladas (PAR)”, sob a coordenação da Professora Doutora Eliza Bartolozzi Ferreira, contou com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo - FAPES.

possível alterar a subação, mas não mudar o diagnóstico. Não dá para afirmar com isso se o município “mascarou” o diagnóstico, por eu não estar presente na época em que este foi feito, mas pelo PAR antigo, o município estava muito bem, o que não é observado quando se olha os índices do município, que mostram outra realidade (ENTREVISTADO C, Cariacica, 29/08/2013).

Em Vitória, tal dificuldade não foi diferente. “Observou-se uma dificuldade da equipe em auto-avaliar e dar nota baixa” (ENTREVISTADO D, Vitória, 23/08/2010), disse uma entrevistada que atuou como apoio técnico durante a elaboração do diagnóstico.

A síntese da dimensão do diagnóstico do PAR (2007-2011) de ambos os municípios disponibilizada no portal do MEC encontra-se a seguir (Tabelas 6 e 7). Observa-se que em Cariacica atribuiu-se nota 3 ou 4 a maioria dos indicadores (32 num total de 52 indicadores - 61,5%), sendo que 29 deles receberam pontuação 3. Já em Vitória, 37 indicadores num total de 52 receberam pontuação 3 ou 4 (71%).

SINTESE DA DIMENSÃO					
Dimensão	Pontuação				
	4	3	2	1	n/a
1. Gestão Educacional	1	9	7	3	0
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	0	7	3	0	0
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	2	4	1	1	0
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	9	5	0	0
Total:	3	29	16	4	0
*n/a : Não se Aplica.					

Quadro 6 - Síntese da dimensão do PAR (2007-2011) no município de Cariacica.

Fonte: MEC (<http://simec.mec.gov.br>).

SINTESE DA DIMENSÃO					
Dimensão	Pontuação				
	4	3	2	1	n/a
1. Gestão Educacional	7	6	4	2	1
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar	4	4	2	0	0
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação	3	3	1	1	0
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos	0	10	4	0	0
Total:	14	23	11	3	1
*n/a : Não se Aplica.					

Quadro 7 - Síntese da dimensão do PAR (2007-2011) no município de Vitória.

Fonte: MEC (<http://simec.mec.gov.br>).

Entretanto, também é relatado que em Vitória os técnicos da equipe local³⁴, ao se darem conta da relação direta entre *pontuação baixa* e *recebimento de verba* pelo município, revisaram sua postura mais otimista sobre a educação do município no momento de avaliação do diagnóstico:

[...] Num determinado momento no processo de avaliação do diagnóstico, [percebeu-se que] o diagnóstico que a equipe estava fazendo era um diagnóstico em que, na medida em que se ia dando nota de 1 a 4, o município acabava ficando numa situação tão confortável, [que] ele acabaria não sendo beneficiado com nenhuma daquelas ações previstas. Os técnicos, então, perceberam que era necessário fazer uma revisão disso, já que queriam fazer a captação de recurso. Os técnicos, na verdade, foram tendo que não superestimar a educação no município [...]. (ENTREVISTADO A, Vitória, 05/2/2013).

Isso significa que imperou em Vitória a percepção de que a atribuição de uma pontuação baixa ao diagnóstico geraria o repasse de mais recursos federais para a execução de projetos no município; enquanto que a inferência de uma pontuação de excelência eliminaria a possibilidade de tal recebimento. Tal postura nos leva a questionar até que ponto o diagnóstico inicial do PAR representou a realidade das redes municipais de educação do país, e até que ponto este uniformiza o modo como os municípios conseguem captar recursos e apoio técnico.

Outro fator que contribuiu para uma avaliação superestimada da educação nos dois municípios estudados foi o fato de, inicialmente, o diagnóstico ser entendido como uma avaliação de governo. Assim, a atribuição uma pontuação baixa em alguma dimensão do diagnóstico, significaria a reprovação do próprio governo municipal quanto ao cumprimento de suas obrigações. Nesse sentido, prevaleceu a lógica política-partidária em vez de critérios técnicos fidedignos, tal como preconiza o documento de elaboração do PAR municipal.

Vale destacar que pelo fato de o diagnóstico ter sido realizado em 2007, portanto, na metade dos governos municipais (2005-2008), o que, de certa forma, instigou o comitê local a pensar o diagnóstico como uma avaliação da administração do município. As sínteses dos indicadores do PAR de Cariacica e de Vitória encontram-se nos ANEXOS C e D, respectivamente.

A implantação do PAR nos municípios analisados revela desigualdades no entendimento da importância do plano para o planejamento da educação em nível local. Em Cariacica, o PAR

³⁴ As entrevistas revelaram que a equipe local de Vitória, formada por técnicos da Secretaria Municipal de Educação, durante a implantação do PAR, se reuniram em um grupo de trabalho, chamado de *grupo* por um dos entrevistados, de modo que em 2 ou 3 dias o diagnóstico do PAR foi finalizado.

não foi visto, inicialmente, como prioritário pelos técnicos da Secretaria Municipal de Educação, uma vez que já havia no município outro instrumento de diagnóstico, chamado Sistema de Gestão Integrada (SGI)³⁵, que ocorria em parceria com uma empresa privada sob a lógica do empreendedorismo na educação do município. Logo, o PAR era, a princípio, apenas mais um programa a ser executado.

Já em Vitória, desde a sua implantação, o PAR é visto como uma forma de o município captar recursos do Governo Federal para ampliar programas que já existiam no município, a exemplo do *Programa Mais Educação*, o qual tornou possível o atendimento a um número maior de crianças no *Projeto Tempo Integral* realizado pelo município. Devido à integração de ambos projetos, foi criado em Vitória, a partir de 2009, o *Programa de Tempo Integral*, cujos recursos são em parte de origem do próprio município e em parte captados pelo Programa Mais Educação, como afirmou um dos entrevistados (ENTREVISTADO A, Vitória, 05/12/2013).

Mesmo com diferentes percepções acerca do PAR, as dificuldades encontradas para a sua implantação (PAR 2007-2011) se assemelham. Em Cariacica, pode-se observar uma dificuldade na tomada de decisão sobre quais seriam os atores políticos que comporiam o Comitê local, além de o município apresentar uma maior dificuldade técnica na realização do diagnóstico com um grupo considerado muito heterogêneo. Ademais, houve relatos sobre a resistência dentro da própria secretaria na realização do diagnóstico devido à implantação justaposta de diferentes programas.

[...] O PAR foi apresentado aos técnicos como um instrumento de gestão. Não se tinha uma clareza da importância do PAR para o município. O que gerou uma certa concorrência com outros programas que já existiam no municípios, inclusive no campo da gestão, sendo alguns oriundos da iniciativa privada [...]. Foi feita uma reunião no auditório da secretaria de educação justamente para estar fazendo o diagnóstico de maneira coletiva. Da forma como foi proposto. Buscando ter o envolvimento das equipes da secretaria, como de alguns agentes de fora. Nem todos com a mesma compreensão. Não é que fosse prioritário para a secretaria de educação. Não foi visto como o marco zero. Até porque existiam algumas resistências no sentido de ‘para que nós vamos alimentar este instrumento se nós já estamos elaborando um outro instrumento?’, que era o SGI, que a Acerlor Mittal estava pagando [...] (ENTREVISTADO E, Cariacica, 11/09/2013).

Vale destacar outro relato dos técnicos de Cariacica sobre a grande dificuldade em levantar os dados necessários ao preenchimento do PAR diante de um instrumento tão complexo. Tal

³⁵ O Programa SGI ocorreu no município em parceria com a empresa Arcellor Mittal Aços Longos, hoje também vinculada à Arcellor Mittal Tubarão. O programa consistia em empregar a lógica da gestão empresarial às escolas e funcionou paralelamente com o PAR a ponto de se tornar um concorrente ao plano federal.

afirmativa revela não apenas uma dificuldade técnica em realizar o diagnóstico, mas uma inexperience na prática de planejamento educacional, bem como na sistematização de registro das informações.

[...] Ao retornarmos para Cariacica, uma situação que estava dada e que para nós tinha todas as dificuldades pertinentes era no sentido de que tínhamos que buscar dados para alimentar e muitos dados, ou seja, aquele diagnóstico, a secretária estava sensibilizada e sabia que era para buscar. Estava interessada que as coisas caminhassem e muitos dispostos a procurar, embora as dificuldades colocadas para conseguir obter aquele número e aquela quantidade de dados, porque até então não se tinha um instrumento tão completo. Embora já tivéssemos algumas coisas, já tivéssemos levantado alguns dados, muitas coisas ali eram novas no contexto de estar conseguindo elaborar um instrumento de diagnóstico [...] (ENTREVISTADO E, Cariacica, 11/09/2013).

É notório, portanto, que uma das maiores dificuldades encontradas pelos municípios analisados se deu no âmbito da integração das equipes da secretaria. Seja, como no caso de Cariacica pela resistência encontrada em alguns atores do Comitê, seja pela dinâmica dos grupos de trabalho, que nem sempre conseguiam reunir todo o comitê local, ou seja devido à rotina das secretarias municipais que não permitia realizar de forma efetiva e no tempo estipulado um planejamento coletivo e um diagnóstico situacional dos municípios. Como revelam as entrevistas realizadas:

[...] Quanto às dificuldades, um fato foi que a alimentação dos dados no programa acabou sendo isolada, visto que há a oportunidade de socializar as informações, os dados, mas a dinâmica da secretaria não permite parar tudo para se fazer isso. E aí os setores foram chamados isoladamente para fazer a sua avaliação. Com isso não se pulveriza, não socializa, não coletiviza, mas individualiza a análise. O que pode deturpar a análise, visto que o setor que esta avaliando não recebe a crítica ou avaliação sequer dos outros setores. Isso dificulta utilizar o PAR como instrumento de socialização de uma avaliação, e de crítica da secretaria ou da gestão. Dificuldade maior seria a rotina da secretaria que não nos permite parar e fazer bom um planejamento coletivo e um diagnóstico [...] (ENTREVISTADO B, Cariacica, 11/09/2013).

[...] Nesse momento da revisão percebia-se um pouco de dificuldade dos técnicos. Talvez pela própria dinâmica de reuniões do grupo. Às vezes o grupo não tinha condições de reunir todo mundo todos os momentos. Parte do grupo se reunia num determinado momento e depois o outro grupo que chegava. Por dificuldade de integração do grupo, talvez. Por mais que se tentasse o tempo todo fazer uma coisa mais coletiva de que todos os gerentes e coordenadores participassem e tentassem visualizar isso no sistema [...] (ENTREVISTADO A, Vitória, 05/12/2013).

Essas informações acerca do momento de implantação do PAR a partir da realização do diagnóstico inicial e de sua posterior avaliação revelam as contradições de um programa enviado pelo MEC na rotina de trabalho de uma secretaria. Bem como dificuldades técnicas, resistências, incompatibilidade de tempo/espço entre os membros do Comitê local, seja este

formado por uma diversidade de atores sociais, como sugeriu o MEC, ou por um grupo seletivo de atores da própria Secretaria Municipal de Educação.

Além disso, é relatada a falta de orientação por parte do MEC, visto que outro ponto de destaque observado nas entrevistas com técnicos de ambos os municípios é em relação à articulação com o MEC. Os entrevistados relatam que, pelo menos na fase de implantação, ocorrida em 2007, o apoio foi ínfimo. De modo que, quando se tinha alguma dúvida recorria-se a uma técnica da Secretaria Estadual de Educação para saná-la. Entretanto, tal profissional ainda encontrava-se em treinamento e, portanto, tinha tantas dúvidas quanto os técnicos municipais. Assim, em relação ao momento inicial do PAR (2007-2011), relata-se que houve pouca orientação sobre o plano por parte do MEC. Já a partir do “segundo PAR” (2011-2014) houve uma articulação maior entre o município e o MEC por meio do PAR. Sendo o contato com a União, via MEC ou FNDE, especialmente por e-mail ou telefone.

[...] Nós fomos um experimento do MEC. Nós fomos a Brasília e cada uma [secretaria municipal] do seu jeito produziu o diagnóstico do município. As Grandes cidades e capitais não tiveram o apoio de alguém para ajudar. O contato foi só a formação em Brasília, depois não mais. Houve uma outra situação do MEC junto à SEDU para esta formar pessoas junto com a Universidade (UFES) para irem aos municípios menores. Nós tivemos que nos virar sozinhos [...] (ENTREVISTADO B, Cariacica, 11/09/2013).

[...] Depois se tivesse alguma dúvida era para procurar a SEDU. Na verdade as dúvidas que já existiam a partir da ida a Brasília eram dúvidas do pessoal da SEDU também. Então a situação era: se vai a Brasília, participa de uma formação e começa a desenvolver, mas a sua velocidade é uma e a forma com que chegam as informações é outra, visto que o MEC também estava se estruturando. Poderia ter sido melhor? Talvez no sentido de um acompanhamento melhor por parte do MEC, o que existe hoje³⁶, quando a resposta chega em 24 horas. Na época não havia isso, era tudo muito embrionário. Quando se tinha alguma dúvida, havia uma técnica da SEDU que estava sendo treinada para sanar isso, mas ela tinha tantas dúvidas quanto nós [...] (ENTREVISTADO E, Cariacica, 11/09/2013).

[...] A avaliação do primeiro PAR foi penosa e os técnicos aprenderam fazendo, pois não houve orientação nenhuma. Além disso, o prazo foi muito curto, o que não possibilitou nem solicitar orientação. Não houve apoio técnico nesse período [...]” (ENTREVISTADO F, Vitória, 14/10/2013).

Já em relação ao PAR (2011-2014) afirmam os entrevistados:

[...] Quanto à articulação entre União, estados e município não há o que reclamar em Vitória, pois toda acessória solicitada tanto ao estado quanto à União tem-se resposta e orientação. Esse contato ocorre por telefone ou e-mail, e geralmente, mesmo por e-mail a resposta é imediata. Há o contato direto com as pessoas [do MEC] ou a UNDIME fornece. O contato é tranquilo com os técnicos de referência do FNDE e o estado está sempre com as portas abertas. Vitória é felizada com isso.

³⁶Atualmente, a técnica entrevista desempenha funções referentes ao PAR no município de Serra - ES, na região metropolitana da Grande Vitória.

O apoio técnico é tranquilo. A qualquer instante é possível o acesso e isso ocorre à medida que se tem necessidade [...] (ENTREVISTADO F, Vitória, 14/10/2013).

“[...] O acesso ao MEC é fácil, via telefone, e-mail e reuniões frequentes no estado, das quais o município é convidado a participar. [...] não há dificuldade de comunicação com os técnicos do MEC e o apoio técnico tem sido satisfatório [...] (ENTREVISTADO C, Cariacica, 29/08/2013).

Em 2011 foi feito o monitoramento do PAR, a partir do qual foi possível se fazer o “novo PAR” para o período de 2011 a 2014. Um fator dificultador da implementação do PAR e que poderia comprometer a continuidade do plano foi a rotatividade de técnicos na Secretaria Municipal de Educação em diversos setores. É o caso de Cariacica, onde pelo menos quatro técnicos atuaram no PAR em diferentes momentos entre os anos de 2007 e 2012. Diferentemente de Vitória, onde uma técnica, que ocupa um cargo efetivo na Secretaria Municipal de Educação, atua no PAR do município desde a sua implantação em 2007. Segundo a mesma, o cargo efetivo foi criado justamente para dar continuidade as ações do município e para se ter uma memória e um registro dessas ações. Tal fato permitiu que, mesmo com a mudança de governo, em 2013, não houvesse grandes impactos na implementação do plano.

Um fato que chama a atenção nas entrevistas é quanto ao grau de envolvimento dos prefeitos. Os entrevistados são unânimes em afirmar que a este coube apenas o papel de assinar o termo de compromisso do *Programa Compromisso Todos pela Educação*. As demais ações desenvolvidas ficaram a cargo dos secretários municipais e dos técnicos das secretarias, mesmo quando era necessária a utilização do Cadastro da Pessoa Física e da senha dos prefeitos para acessar o SIMEC.

[...] Quanto ao grau de envolvimento do prefeito, parece que os prefeitos tinham uma ideia do Movimento [Programa Compromisso] Todos pela Educação, da importância de assinar o termo de compromisso dadas as metas que estavam ali, numa relação de assinar porque será bom para o município, porque trará recurso [...] (ENTREVISTADO B, Cariacica, 11/09/2013).

[...] Ele [prefeito] tem ciência da aprovação e sabe da elaboração. Ele não participa da elaboração em si. Ele tem ciência e ele cobra muitas coisas. Por exemplo, a captação de recurso, ele tem as notícias e repassa para a gente o que chega para ele e vice-versa a gente para o gabinete dele. Mas envolvimento na construção ele não tem, ele deixa a cargo da secretaria. Já a secretária tem um envolvimento total [...] (ENTREVISTADO F, Vitória, 14/10/2013).

Apesar das dificuldades apontadas, os técnicos entrevistados reconhecem que foi a partir do PAR que o MEC se aproximou mais dos municípios:

[...] O MEC tem ido direto aos municípios, passando por cima das secretarias estaduais de educação. Em algumas ações o MEC está passando por cima até mesmo

das secretarias municipais de educação e indo diretamente às escolas. Por exemplo, como o PDDE. Parece que o MEC trabalha com uma lógica de que assim o recurso chega à ponta. O MEC assim está chegando direto no município [...] (ENTREVISTADO B, Cariacica, 11/09/2013).

[...] A relação direta com os municípios permitiu um foco melhor. Antes do PAR a relação era muito distante e muito via secretarias estaduais. Hoje o MEC é mais permissivo nas políticas, inclusive em relação à utilização dos recursos, mas algumas situações no que dependem das secretarias estaduais de educação, às vezes estas são mais cartesianas e seguram uma política do MEC, dificultando a relação com as escolas e com as secretarias municipais [...] (ENTREVISTADO E, Cariacica, 11/09/2013).

Tais informações corroboram trabalhos que mostram que o PAR atua como um instrumento de aproximação do Ministério da Educação às realidades municipais (SOUZA, 2010).

Entretanto, observa-se pouco envolvimento dos professores e pedagogos. Os entrevistados relatam que o PAR não chega ao *chão da escola*, referindo-se ao fato de que nem sempre o corpo docente sabe que diversos projetos desenvolvidos por eles no interior da escola estão vinculados ao PAR. Tal desinformação se deve à falta de interação entre as secretarias municipais de educação e a comunidade escolar, uma vez que elaboração do PAR envolve, muitas vezes, o sistema de representações, o que nem sempre significa o diálogo dos representantes com seus pares.

[...] Pode ser que um ou outro professor ou pedagogo soubesse da existência do PAR, mas não enquanto uma ação socializada. Entender que essa é a forma de levar recurso hoje não. Nem todos no âmbito da secretaria têm essa dimensão do que é o PAR. Chegar ao chão da escola, ao professor, talvez mais por esforço individual [...] (ENTREVISTADO B, Cariacica, 11/09/2013).

[...] O PAR ainda não tem chegado à escola (toda a comunidade escolar) e é necessário articular um meio disso chegar às escolas. A ponte com a escola é via diretor e pedagogo, que teria a função de reproduzir na escola. As reuniões com estes representantes são frequentes. Toda vez que chega um programa novo os diretores são chamados, mas isso tem chegado como mais um programa, mais uma verba, mais um reforço, mais um trabalho [...] (ENTREVISTADO C, Cariacica, 29/08/2013).

[...] O envolvimento com o PAR se dá somente pelos indicados pelo fórum de diretores e se isso é socializado na escola não se sabe, na maioria sabe que vários programas que chegam até a escola são do PAR, pois nas formações de diretores é falado sobre as diretrizes do PAR e, geralmente, era feito um histórico para eles saberem de onde isto está saindo. À medida que vão acontecendo as formações de outros grupos, como professores ou bibliotecários, por exemplo, é falado sobre todos os programas da escola. É dada uma “pincelada” sobre eles [...] (ENTREVISTADO F, Vitória, 14/10/2013).

De modo geral, podemos inferir que embora sejam apontadas diversas dificuldades na implantação do PAR nos municípios estudados, num segundo momento, quando os técnicos vão se familiarizando com o plano, este ganha avaliação positiva e passa a ser entendido como

uma importante forma de planejamento das ações pelas secretarias municipais de educação. Nesse sentido, o PAR deixa de ser apenas mais um programa a ser desenvolvido pelas secretarias municipais para se tornar uma importante ferramenta de gestão educacional.

Observa-se que, a princípio, não havia a compreensão pelos técnicos das secretarias municipais, ou mesmo do MEC (tendo como base a dificuldade de orientação citada nas entrevistas), do real significado do PAR para os municípios. Isso revela que o instrumento chegou aos municípios sem que todos os envolvidos no processo de sua implantação, tanto em nível nacional quanto local, tivessem a clareza do significado do PAR na educação municipal. O que evidencia, como observado em pesquisas anteriores que

[...] a chegada do PAR aos municípios ocorreu como tantos outros programas, ou seja, sem que houvesse um estudo coletivo por parte de todos os sujeitos que realizam a educação municipal em todos os seus segmentos, que refletisse os anseios, as buscas e as reais necessidades da escola (FERREIRA E FONSECA, 2013, p. 289).

Percebe-se, com isso, uma dificuldade de articulação, na execução do plano, não apenas entre os entes federados, mas também entre as equipes que compõem as secretarias municipais de educação. De modo que o PAR fica, muitas vezes, centralizado em uma única equipe, ou ainda em uma única pessoa, a qual assume a função de buscar as informações junto às demais equipes e discutir com elas, separadamente, as ações que podem ser realizadas.

A elaboração do diagnóstico foi apontada como algo importante e necessário para que os municípios conhecessem a sua realidade educacional. Foi a partir do diagnóstico, portanto, que os municípios puderam repensar o seu planejamento de forma sistematizada, evitando a sobreposição de programas e projetos, como revelado nas entrevistas.

As dificuldades enfrentadas pelos municípios na implantação do PAR sinalizam a ausência de uma cultura de planejamento enquanto ação coletiva, desenvolvida por diferentes atores sociais. Além disso, em alguns municípios, o PAR passou a ter um papel central na gestão educacional, a exemplo de Cariacica. Em outros, entretanto, não é bem assim. Como observado em Vitória, o PAR tem uma função secundária e representa apenas uma forma de captar recursos para a expansão de programas já existentes no município. Todavia, foi a partir do PAR que os municípios ensaiam criar uma cultura do planejamento, mesmo que com vista apenas a angariar recursos do Governo Federal.

Entretanto, como um plano plurianual, observa-se que o PAR ainda não se materializou igualmente nos municípios e necessita de maior interlocução, tanto entre os entes federados quanto dentro do próprio município, tendo em vista que a execução do plano não se limita apenas às secretarias municipais de educação. Tal articulação se faz necessária para a consolidação do regime de colaboração preconizado pelo PAR ao se pensar em um Sistema Nacional de Educação, tal como tem sido defendido pela CONAE.

4.4 Os Programas e o Apoio Financeiro recebido pelos municípios

Quanto aos programas e projetos vinculados ao PAR e desenvolvidos pelos municípios, parece haver por parte dos técnicos uma confusão de quais programas realmente fazem parte do PAR. Em Vitória, por exemplo, são citadas como ações planejadas e executadas com o PAR a formação continuada de professores, o Levantamento da Situação Escolar (LSE), a compra de brinquedos para a Educação Infantil, o PDE-escola, sendo essas ações ou programas desenvolvidos desde o Primeiro PAR (2007-2011). Atualmente, segundo os entrevistados, estão vinculados ao PAR o PAC-Proinfância, construção de creches, formação de gestores na educação inclusiva, PDE-escola, sala de recursos multifuncionais, Programa Escola Acessível e Programa Formação pela Escola.

Também são apontados programas ou projetos que dentro do PAR há ações que os envolvem e os desenvolvem, como o Programa de Educação em Tempo Integral, o Programa de Alimentação Escolar, o Programa de Fortalecimento dos Conselhos de Escola, a Educação Bilíngue e a aquisição de ônibus escolar acessível. Não obstante dentro do PAR 2011-2014 haja a possibilidade de aquisição de mais ônibus.

Como ação vinculada ao PAR e que não foi executada em Vitória é apontada a construção de creche com uma verba, cujo o valor que deveria ser dado em contrapartida pela prefeitura seria muito alto. Dessa forma foi feita a devolução do dinheiro sob a justificativa de que a prefeitura “[...] não aceitou, visto que o recurso era muito pouco e não podia ter complementação [pela União]” (ENTREVISTADO F, Vitória, 14/10/2013). A esse respeito relatou outra entrevistada que à época ocupava o cargo de Secretária de Educação:

[...] Dente as ações do PAR, tinha a construção de um CMEI. O FNDE mandou um projeto arquitetônico pronto no valor de 700 mil reais; trata-se de um projeto único para todo o país. Ele não atendeu à realidade de Vitória; não contemplava muitos itens. Tentaram negociar com o FNDE e não conseguiram. Daí desistiram do projeto do FNDE [...] (ENTREVISTADO G, Vitória, 27/08/2010).

Tal declaração mostra que o serviço a ser oferecido, por implicar altos custos financeiros por parte do município, não representou um incentivo favorável à adesão, corroborando a afirmativa Arretche (1999, p. 119) de que

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

Em Cariacica são apontados como programas ou projetos vinculados ao PAR e desenvolvidos no município de Cariacica o LSE (Levantamento da Situação escolar) e Lei de Gestão, programas de formação continuada, a melhoria na infraestrutura (construção e reforma de escolas); o Programa Escola Acessível, o Programa de Transporte Escolar, a Escola da Terra, o Proinfância, programas de formação inicial e continuada dos professores, Formação pela Escola, PDDE sustentável, Atleta na Escola, Programa Projovem Urbano, PDE-interativo, o Programa Escola Aberta e o Programa Mais Educação. Justificando que “[...] tudo tem que ser validado primeiro no PAR, se o município não valida no PAR, a escola não consegue realizar nada. Tudo se dá através do PAR [...]” (ENTREVISTADO C, Cariacica, 29/08/2013).

Como ações inseridas no PAR 2007-2011 e que não foram executadas, os técnicos de Cariacica apontaram a construção do Plano Municipal de Educação e das Diretrizes Curriculares Municipais, as quais foram reinseridas no PAR 2011-2014 e são de fundamental importância em se tratando da organização de um sistema. A construção das Diretrizes Curriculares Municipais é apontada como meta concluída em 2013 pela coordenadora do PAR do governo que se iniciou naquele ano. Entretanto, a construção do PME, assim como também ocorre em Vitória, ainda não se efetivou. Ou seja, 13 anos após a aprovação do PNE (2001-2010), Cariacica é um dos muitos municípios do país que ainda não construiu o seu PME. No capítulo seguinte, retornaremos a este ponto a fim de fazermos uma discussão mais aprofundada acerca do PAR como instrumento de desenvolvimento dos sistemas de ensino.

Considerando que o apoio financeiro do PAR ocorre via FNDE, buscou-se nesta pesquisa informações sobre os programas realizados em Vitória e Cariacica, vinculados a esse fundo e que dele receberam recursos no período 2007-2013. Vale lembrar que, embora o objetivo

deste capítulo seja entender a implementação do PAR no período de 2007-2012, a análise da liberação de recursos pelo FNDE em 2013 fez-se necessária para averiguar o recebimento ou não de financiamentos para o PAR (2011-2014), visto que no ano de 2012 o PAR de ambos os municípios encontravam-se em fase de análise. Os programas que receberam recursos do FNDE, no período 2007-2013, nos municípios de Vitória e Cariacica estão dispostos nos quadros 8 e 9, respectivamente.

PLANOS/PROG	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prog. Nac. de Alimentação Escolar	2.142.492,44	2.279.904,00	2.525.745,20	3.961.324,40	3.974.880,00	4.798.428,00	5.335.696,00
Manutenção Ed. Infantil - Transferência Direta	-	-	-	-	-	691.334,37	2.066.582,78
Programa - Construção de Creches	-	-	-	-	-	1.356.399,38	-
Transporte Escolar no Ensino Fundamental	90,04	-	-	-	-	-	-
Repasse da Cota do Salário-Educação	4.931.027,87	5.721.318,51	6.367.941,97	7.086.954,34	8.464.594,65	9.490.454,81	10.485.919,25
Programa Nac.de Inclusão de Jovens	167.907,96	-	-	-	-	-	-
Formação de Profissionais Projovem Urbano - Transferências Diretas	-	38.016,00	-	-	-	-	-
Projovem Urbano - Transferências Diretas	-	320.760,00	577.800,00	253.899,36	-	-	-
Plano de Ação Articulada	-	990.001,55	-	-	-	-	264.000,00*
Implantação Projetos de Qualificação Profissional	-	20.790,00	-	-	-	-	-
Programa de Trabalho Anual –	-	-	-	35.442,00 Formação de Prof. Ed.Inclusiva	-	109.751,40 Educação Inclusiva	74.309,40** GESTÃO - PAR - Educ.Inclusiva

Quadro 8 - Recursos liberados pelo FNDE para a Prefeitura Municipal de Vitória no período 2007-2013. *Caminhos da escola – ônibus acessível. **Formação de gestores na Educação Inclusiva.

Fonte: MEC/FNDE.

Em síntese, podemos destacar que os municípios encontraram algumas dificuldades na implementação do PAR, especialmente no que tange à orientação por parte do MEC, do FNDE e da secretaria estadual de educação durante a fase inicial do plano; às limitações tecnológicas observadas também desta fase; à falta de recursos humanos nas secretarias municipal de educação; e os prazos estabelecidos pelo MEC para o envio de informações.

PLANOS/PROG	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Prog. Nac. de Alimentação Escolar	1.660.604,00	1.671.117,02	1.825.238,80	3.220.872,00	3.102.300,00	3.372.168,00	3.739.880,00
Manutenção Ed. Infantil – Transferência Direta	-	-	-	-	-	459.177,30	935.633,22
Reestruturação Física Pública da Educação Infantil-Construção Proinfância	-	-	-	-	1.039.500,00	845.340,50	-
Repasse da Cota do Salário-Educação	3.698.701,46	4.358.790,39	4.979.381,81	5.726.677,67	6.921.737,22	7.904.597,73	8.860.457,01
Formação de Profissionais Projovem Urbano – Transferências Diretas	-	33.264,00	-	-	-	-	-
Projovem Urbano – Transferências Diretas	-	748.440,00	-	-	164.680,56	-	-
Plano de Ação Articulada	-	-	-	-	-	-	528.000,00*
Projeto de Educação Especial	45.834,70	-	-	-	-	-	-
Programa Dinheiro Direto na Escola	-	-	108,00	432,00	648,00	612,00	800,00
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar	-	-	8.078,06	4.316,41	-	-	-
Brasil Alfabetizado – Transferências Legais	-	-	-	1.312,50	-	-	-

Quadro 9 - Recursos liberados pelo FNDE para a Prefeitura Municipal de Cariacica no período 2007-2013. *Caminhos da escola – ônibus acessível.

Fonte: MEC/FNDE.

Percebe-se também a dificuldade dos municípios em realizarem o diagnóstico de forma que este realmente evidenciasse a realidade das redes de ensino. Seja devido à dificuldade em se auto-avaliar. Seja pela falta de identificação com o instrumento, como já fora sinalizado por Triani, Ferreira e Bastos (2011), evidenciado a falta de qualificação profissional das equipes locais frente a complexidade e abrangência do diagnóstico. Ou seja ainda, pela carga política/eleitoral trazida por um diagnóstico realizado ao final de um período de governo. Em relação a este último, Mafassioli (2011) relatou que em Gravataí, no Rio Grande do Sul, o processo de elaboração do diagnóstico do PAR foi centralizado e não participativo, devido ao clima de desconfiança trazido pelo processo eleitoral da época, o que gerou um diagnóstico que não condizia com a realidade local.

Diante das falas dos entrevistados observa-se que o PAR ganhou nas secretarias de educação dos municípios analisados o *status* de “plano macro”, no qual acabam sendo incluídos

programas já existentes nos municípios, como o PDE-escola e a formação de professores, por exemplo, ou programas criados no decorrer da implementação do plano e que também com financiamento do FNDE.

Apesar de os diagnósticos para a implementação do PAR apontarem para uma visão otimista por parte dos membros da equipe local acerca de suas respectivas redes municipais de ensino, observa-se, na dimensão Gestão educacional, por exemplo, a necessidade, dentre outras ações, de se buscar o fortalecimento da gestão democrática no sentido de promover a articulação e o desenvolvimento dos sistemas municipais de ensino. Especialmente no que tange a construção de um plano municipal de educação e da efetivação de uma “equipe local” e “comitê local” enquanto experiências de participação democrática em cada município, o que também envolve uma maior participação dos profissionais das unidades de ensino, por meio de seus representantes, na construção do PAR enquanto instrumento de planejamento coletivo.

Na dimensão Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar observa-se a existência de políticas de formação inicial e continuada, especialmente dos professores. Entretanto, faz-se necessário criar condições para a participação efetiva desses profissionais nos processos de formações, visto que, especialmente em Vitória, Lievore (2013) mostrou que um percentual significativo de trabalhadores docentes não participa dos espaços formativos oferecidos pelo município, visto que os horários dos cursos ofertados não condizem com seu horário de trabalho naquela municipalidade, o que dificulta a participação de muitos trabalhadores docentes. Também se observa a necessidade de formação de outros profissionais de serviço e apoio escolar.

Na dimensão Práticas Pedagógicas e Avaliação observa-se que os municípios avançaram em relação à construção de suas diretrizes curriculares, as quais foram informadas já existir em Vitória, sendo estas revisadas pelos profissionais da rede em 2013. E em Cariacica esta era uma ação prevista no PAR (2007-2011), a qual foi retomada no “segundo PAR” e concluída também em 2013. Entretanto, há dificuldade em ambas as redes em implantar e organizar a Educação Infantil, especialmente em relação ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade.

Finalmente, no que tange a questão da Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos, observa-se que os municípios estão se organizando no sentido de oferecer transporte escolar acessível, bem como salas de recursos multifuncionais para o atendimento educacional especializado.

Entretanto, dentre outras ações ainda necessárias, um dos maiores desafios a serem enfrentados é a melhoria das condições da rede física existente, bem como a construção de novos prédios escolares para atendimento não apenas da Educação Infantil, mas também, no caso de Cariacica, para o atendimento do Ensino Fundamental de 9 anos, o qual é ofertado em grande parte (40% da oferta da rede pública) pelo governo do estado. A este respeito, observa-se uma limitação do PAR diante da dificuldade de os municípios em executarem algumas ações referentes à Ampliação da rede para o atendimento a esta demanda, visto que cabe ao município oferecer o terreno para tais construções dentro das exigências do MEC. Entretanto, dadas as condições geográficas e populacionais dos municípios nem sempre é possível atender aos critérios exigidos pelo MEC. Como relata um dos entrevistados:

[...] Cariacica optou pela construção das unidades, o que exigiu conseguir o terreno, a planta, a escritura, e isso no final de 2007. Logo, optar pela construção exigiu conseguir a localização da forma como o MEC queria, em relação a metragem, forma geográfica do terreno, legalidade do terreno, a posse por parte da prefeitura. [...] Às vezes, a padronização do MEC impede que municípios que têm mais necessidades consigam coisas, devido a questões que são difíceis de administrar. Serra por exemplo tem um problema que é geográfico, as escolas não tem espaço para quadras dentro do padrão do MEC; Cariacica tinha um problema de aquisição do terreno pela prefeitura, até se descobrir com era o dono do terreno já se perdia o prazo; e Vitória tem o problema de construção em morros. Aí é necessário entender as dimensões e realidades desse Brasil [...] (ENTREVISTADO B, Cariacica, 11/09/2013).

Tal dificuldade também foi encontrada no município de São Miguel de Guamá, no estado do Pará, onde, segundo Martins (2012), a efetivação do processo de construção de unidades de ensino esbarrava na falta de domínio jurídico do município sobre suas terras.

Diante dos dados municipais apontados até aqui, bem como dos avanços e dificuldades encontrados pelos municípios de Cariacica e de Vitória na implementação do PAR, e a partir do pressuposto teórico de que a diversidade de condições sociais, culturais e políticas locais interfere na performance das instituições e produzem diferenças em seu desempenho institucional (PUTNAN, 2000), procuraremos no capítulo seguinte analisar os impactos do PAR na organização dos Sistemas Municipais de Educação de Vitória e Cariacica, no intuito de buscar compreender se é possível o PAR, com sua característica de centralização/descentralização contribuir para a organização do Sistema Nacional de Educação.

5. CAPÍTULO 4 - OS IMPACTOS DO PAR NA ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE VITÓRIA E CARIACICA: O PAPEL DAS CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS

Nesse capítulo objetivamos problematizar, a partir da análise dos dados, os impactos do PAR na organização dos Sistemas Municipais de Educação de Vitória e Cariacica, tendo como referência as discussões acerca do potencial do planejamento de curto, médio e longo prazo, para a organização dos sistemas educacionais no país, demanda presente tanto na Conferência Nacional de Educação (CONAE), quanto nas Conferências Estaduais e Municipais que dela decorreram, as quais refletem os anseios de amplos segmentos da sociedade civil, ávidas pela organização de um Sistema Nacional de Educação.

Parte-se do pressuposto de que o planejamento é uma das formas de intervenção do Estado, a qual não deve se restringir ao campo econômico, mas se estender ao social, tal como defende Horta (1987). Especificamente em relação ao PAR, trata-se de uma política que reforça a ideia de um planejamento coletivo, uma vez que exige a composição, por diferentes atores sociais, de uma equipe local para a confecção do plano, bem como de um comitê local para acompanhamento e fiscalização do mesmo. Entretanto, o PAR também reforça o processo de regulação por parte do governo federal quanto às políticas educacionais em âmbito municipal, na perspectiva de padronizar os sistemas de ensino do país.

Ao ampliar o processo de regulação, tanto financeira quanto em relação à aplicação de avaliações em larga escala, o PAR acaba desconsiderando as diversidades políticas, econômicas e sociais de cada município brasileiro, uma vez que impõe determinados processos e ações sem observar as limitações técnicas dos agentes públicos locais.

O PAR surge como uma forma de planejamento democrático. Entretanto, nota-se que muitas vezes a tomada de decisão sobre quais ações deveriam ser implantadas ocorrem no interior das secretarias municipais de educação, por um grupo seletivo de atores, o que deixa claro a falta de um planejamento coletivo na elaboração do plano. A exemplo do relato observado nas entrevistas de que o comitê local foi formado por equipes da Secretaria Municipal de Vitória, as quais se reuniram em grupo maior para realizar o PAR, ou ainda, que os técnicos no momento de avaliação e inserção dos dados acabaram ficando isoladas. A esse respeito Sousa (2011) mostrou em pesquisa realizada nos municípios o processo de elaboração do PAR geralmente contou com membros das equipes técnicas das secretarias, com representantes dos

professores, dos diretores e dos servidores técnico-administrativos das escolas, além de membros dos Conselhos Municipais de Educação, onde tais conselhos eram atuantes. Entretanto, em tese, mesmo representando os principais segmentos da educação local, as equipes formadas não garantiam representatividade pedagógica e democrática para um planejamento consistente da educação no âmbito local. Ao mesmo tempo em que as pessoas geralmente eram convocadas a participarem da elaboração do PAR e, portanto, não dispunham de conhecimentos prévios acerca da proposta do Plano.

Também observa-se que as informações sobre o plano, *via de regra*, não chegam ao *chão da escola* e que o PAR não logrou superar a superposições de programas e ações existentes nas escolas, pois não contou com a coletividade do corpo docente em sua elaboração, sendo compreendido pela comunidade escolar como, apenas mais um programa ou projeto a ser executado dentre tantas outras demandas já existentes nas escolas, conforme relatos de dois técnicos de Cariacica transcritos abaixo:

[...] Quanto ao envolvimento de professores e pedagogos: não há envolvimento. O envolvimento com o PAR se dá somente pelos indicados pelo fórum de diretores e se isso é socializado na escola não se sabe[...] (ENTREVISTADO F, Vitória, 14/10/2013).

[...] As reuniões com estes representantes são frequentes. Toda vez que chega um programa novo os diretores são chamados, mas isso tem chegado como mais um programa, mais uma verba, mais um reforço, mais um trabalho [...] (ENTREVISTADA C, Cariacica, 29/08/2013).

A ausência de um planejamento coletivo fica evidente também em nível nacional, visto que, já na elaboração do PDE/Plano de Metas Todos pela Educação, a participação dos estados, municípios e Distrito Federal, bem como o envolvimento das diferentes representações dos educadores do país, ocorreu em momento posterior, quando as propostas e diretrizes do Decreto Federal n. 6.094/2007 já estavam elaboradas (SAVIANI, 2007a; CAMINI, 2010). Além disso, Sousa (2011) mostrou que o processo de formulação do PAR e do seu instrumento de campo, geralmente, foi restrito a alguns poucos dirigentes do MEC, sem um planejamento consistente que envolvesse todos os seus órgãos e secretarias.

Outra proposta de planejamento de longo prazo, o PNE (2001-2010), e que buscou envolver diversos segmentos da educação, frustrou as expectativas de parte dos educadores brasileiros, especialmente por conta dos vários vetos presidenciais à proposta original por eles elaborada, o que transformou o PNE em um plano meramente formal, apesar de mantidas algumas metas

de longo alcance, mas também maculadas pela ausência de mecanismos capazes de dar concretude às metas propostas, como sugere Dourado (2010).

Mais recentemente, desde 2011, simultaneamente à construção do PDE/PAR, tramita no Congresso Nacional o PNE 2011-2020 (Projeto de Lei 8.035/2010), o qual, segundo Cury (2013, p.32), é marcado pela “[...] participação dos interessados em sua elaboração e concretização [...]”. Entretanto, diante mais uma vez da demora na aprovação deste plano pelo Poder Legislativo, podemos inferir que ainda não há no Brasil um Plano Nacional de Educação que nos una enquanto federação e que represente os anseios dos educadores do país.

Devido às várias modificações sofridas pelo PNE (2011-2020) já no seu nascedouro, ainda no Congresso Nacional, este também não corresponde mais, na íntegra, às diretrizes estabelecidas pela CONAE-2010, a qual contou com a ampla participação dos vários atores sociais comprometidas com uma educação pública de qualidade.

As alterações conferidas ao documento final do PNE 2011-2020 pelas instâncias governamentais representa um grande desperdício de oportunidade de se pensar a educação coletivamente, especialmente se nos remetermos às palavras de Sousa (2009), para o qual os planos educacionais são instrumentos orientadores da ação educacional de uma sociedade, refletem e traduzem princípios políticos e ideológicos fundamentais, bem como as concepções, diretrizes, objetivos e metas que revelam as tensões, os conflitos e a dinâmica das forças sociais de um país.

Vale lembrar que diversos movimentos de representantes da educação reivindicam não apenas a construção de um Plano Nacional de Educação como também a efetivação de um Sistema Nacional de Educação, o qual tem como ponto de partida a institucionalização dos mecanismos legais que permitam a sua concretização.

Diante da não aprovação do PNE (2011-2020) e do vácuo existente no que tange o planejamento educacional de longo prazo, o PAR emerge como o principal instrumento de construção de um sistema articulado de ensino, mesmo diante de sua criação por meio de um decreto, o que, a princípio, o enquadra na lógica da política de governo e não de Estado.

Diante disso, para analisarmos os impactos do PAR na organização dos Sistemas Municipais de Educação de Vitória e Cariacica, bem como avaliarmos a articulação entre os entes federados a partir do plano e buscarmos responder se é possível o PAR, com sua característica

de centralização/descentralização, contribuir para a organização do Sistema Nacional de Educação, neste capítulo temos como foco o estudo do PAR dos municípios de Cariacica e de Vitória em sua dimensão¹ (Gestão Educacional) e área 1 (*Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino*).

Vale destacar que a dimensão Gestão Educacional, na área Gestão Democrática – articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino, traz sete indicadores (PAR 2011-2014) que visam compreender, como se dá a participação dos diferentes atores sociais na gestão da educação do município dentro do princípio da gestão democrática preconizada pelos marcos legais (Constituição de 1988 e Lei 9.394/96). Assim os indicadores são: 1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE); 2. Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME); 3. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE); 4. Existência de Projeto Pedagógico nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos e de Educação de Jovens e Adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola; 5. Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). 6. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); 7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.

5.1 Cariacica

O diagnóstico do PAR em Cariacica para a Dimensão 1 e área 1 - Gestão Democrática (Quadro 10) aponta para o fortalecimento de uma gestão democrática, ao indicar a existência Conselhos de Escola atuantes em pelo menos 50% das unidades de ensino da rede municipal de educação e de um Conselho Municipal de Educação (Leis nº. 2.067/90; n. 4172/03; nº. 4.460/07; nº. 4.473/07 e nº. 4.701/09) com regimento interno e escolha democrática dos conselheiros. Bem como a existência de um Conselho de Alimentação Escolar que acompanha a compra dos alimentos/produtos e a distribuição nas escolas. Vale lembrar que apenas em 2012 foi instituído o Fórum Municipal de Educação por meio da Portaria n. 327, de 12 de setembro de 2012, com o objetivo de elaborar, junto aos diversos segmentos da

sociedade, o Plano Municipal de Educação e coordenar as Conferências Municipais de Educação.

Dimensão 1: Gestão educacional		
Área 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.
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 municipal 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.
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.
4	2	Quando todas as escolas possuem um Projeto Pedagógico, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME.
5	2	Quando existem critérios para escolha da direção das escolas, mas estes não consideram experiência, educacional, mérito e desempenho; não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal.
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.
7	4	Quando existe plano de carreira para o magistério com boa implementação; resulta ou expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo 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.
8	1	Quando não existem regras claras e definidas para o estágio probatório.
9	1	Quando não existe Plano de Carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar.

Quadro 10 - Diagnóstico da rede municipal de Cariacica na Dimensão 1: Gestão educacional; Área 1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino³⁷.

Fonte: SIMEC/MEC.

³⁷ Este diagnóstico apresenta as dimensões do PAR organizadas segundo o MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: **Instrumento de campo**, Brasília, 2007. E segundo orientações do FNDE disponíveis em: <http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-consultas/item/944-dimensão-1-gestão-educacional-área-1>, que se referem ao PAR 2007-2010, o qual apresentava 9 indicadores para essa área.

Também se observa que foi criada no município, segundo dados disponibilizados no PAR, uma política de pessoal que busca minimizar a rotatividade de professores nas unidades de ensino e, conseqüentemente, garantir maior estabilidade das equipes escolares, por meio da elaboração e implementação de um plano de cargos e salários para a valorização do magistério municipal (Lei n. 4.442/2006). Entretanto, percebe-se a necessidade de se construir regras claras e definidas para o estágio probatório desses profissionais, bem como a necessidade de se elaborar um Plano de Carreira para profissionais de serviço e apoio escolar. Segundo um dos técnicos entrevistados, no intuito de observar a continuidade das ações do PAR, em 2013 foram regulamentadas ações em relação ao período probatório, o que ainda está em fase de aprovação.

A construção do Projeto Pedagógico foi indicada como uma questão a ser melhorada, tendo em vista a atribuição de uma pontuação baixa a este indicador (pontuação 2). Foi indicado no diagnóstico que existe um projeto pedagógico, o qual é padronizado para toda a rede e elaborado diretamente pela Secretaria Municipal de Educação.

Vale lembrar que dentre os objetivos e prioridades do PNE (2001-2010), em vigência no momento da elaboração do diagnóstico, estava a “[...]democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 2001, p. 27).

No mesmo sentido, o documento final produzido pela CONAE-2010 e que traz concepções e proposições voltadas a balizar o processo de construção do novo PNE (2011-2020), explicita que a Gestão Democrática, como princípio da educação nacional, deve contribuir para a consolidação de políticas direcionadas a um projeto político-pedagógico participativo, que tenha como fundamento: a autonomia, a qualidade social, a gestão democrática e participativa e a diversidade cultural, étnico-racial, de gênero, do campo. Dessa forma, podemos inferir que a elaboração do Projeto Pedagógico pelas próprias Unidades de Ensino possibilitaria melhor a valorização das especificidades regionais e locais no projeto pedagógico das escolas, tal como sugere a proposta do PNE 2011-2020, a partir das contribuições da CONAE.

No que tange a escolha para a ocupação do cargo de diretor de escola, destaca-se que na ocasião de elaboração do diagnóstico ainda não havia sido aprovada a chamada “Lei de Gestão Democrática” (Lei Complementar nº. 26), a qual só foi aprovada em abril de 2009, e

que regulamenta a eleição direta para os cargos de diretor de escola, vice-diretor e coordenador de turno, o que representava uma reivindicação antiga dos trabalhadores da educação do município.

Um ponto a ser destacado nesse diagnóstico é a inexistência de um Plano Municipal de Educação (PME), o qual era uma meta prevista na primeira versão do PAR e ainda não foi cumprida pela rede municipal de educação de Cariacica. Sendo que diante de tal inexistência, a este indicador foi atribuída a pontuação 1 (um) no diagnóstico do PAR.

Quando questionados sobre quais as ações não foram concluídas na primeira versão do PAR, os entrevistados citam, de imediato, a elaboração do PME, bem como das diretrizes curriculares municipais. Embora essas ações tenham sido apontadas como prioridade para o PAR 2011-2014, devido ao não cumprimento dessas metas no PAR anterior, a criação do PME ainda é um objetivo a ser alcançado, ao passo que a construção das diretrizes curriculares municipais foi indicada, pelos entrevistados, como concluída em 2013.

Dentre os motivos apontados para a não construção de um plano municipal de educação está a comunicação com o MEC e FNDE (embora esta demanda já existisse desde o PNE 2001-2010) e a falta de “recursos humanos” na Secretaria Municipal de Educação para o acompanhamento do PAR. Segundo um dos entrevistados:

[...] O Plano Municipal [de Educação] e as diretrizes curriculares (na primeira versão do PAR). Talvez devido ao entendimento errado dos gestores quanto ao que deveria ser feito; devido à falta de apoio do FNDE e, especialmente, do MEC; devido à comunicação prejudicada entre estes setores (Secretaria Municipal, MEC, FNDE,...); devido à equipe ser pequena nas secretarias municipais, ou seja, pouco recurso humano para uma demanda tão grande quanto o PAR [...] (ENTREVISTADO H, Cariacica, 05/11/2012).

No tocante à participação de diferentes atores sociais na elaboração do PAR em Cariacica, de modo a se ter no município um planejamento verdadeiramente coletivo, um dos entrevistados ao ser questionado sobre em que o PAR poderia melhorar endossa:

[...] Primeiro em que se tenha um plano norteador; que [o PAR] não seja só uma política de distribuição de recurso; e que dentro dessa situação de alimentação [dos dados no SIMEC] cada vez mais se possa integrar e envolver os agentes ligados à educação nessa discussão. Esse é um desafio grande: colocar os professores nesse debate. Como envolver enquanto massa crítica os outros atores para que de fato esse produto, cada vez mais, represente não só uma política de captação de recurso, mas de fato seja catalisador de uma política de Estado num plano maior [...] (ENTREVISTADO E, Cariacica, 11/09/2013).

Vale destacar, como mencionado anteriormente, outras importantes ações realizadas no município e que contribuíram para o processo de descentralização das políticas educacionais locais, como a promulgação da Lei 4.354, que autoriza a organização das Caixas Escolares, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, ainda em 2005, sendo este último regulamentado em 2006 (Decreto Nº 017/2006); e a criação o Programa Municipal de Alimentação Escolar. Além de o município ter se instituído como um Sistema Municipal de Educação também naquele ano.

Não obstante tais avanços, percebe-se a necessidade de se desenvolver uma política de educação básica no município com a participação dos vários agentes envolvidos no processo educacional. Em outras palavras, significa a necessidade de se construir no município um planejamento educacional de longo prazo que represente uma política de Estado, em conformidade com o Plano Nacional de Educação e independente dos governos em turno.

5.2 Vitória

Em Vitória, o diagnóstico do PAR também aponta para o fortalecimento da gestão democrática ao indicar a existência e atuação de diferentes conselhos, tanto no âmbito da gestão municipal quanto no âmbito da gestão escolar, a exemplo do Conselho de Escola, do Conselho Municipal de Educação (Lei 4.746/98) e do Conselho de Alimentação Escolar (Leis n. 510/02; 6.786/06 e 8.371/12), tendo este último função deliberativa, fiscalizadora e de assessoramento, e cujas reuniões são regulares. Além disso, a existência de critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas, considerando a experiência educacional, mérito e desempenho, como estabelece o decreto n. 12.237, de 27 de abril de 2005. O quadro 11, mostra o diagnóstico do PAR realizado em Vitória na Dimensão 1 (Gestão educacional) e área 1 (Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino).

Quanto à valorização dos profissionais da educação, o diagnóstico indica a existência de um plano de carreira não apenas para o magistério, como também para os profissionais de serviços e apoio escolar. Ambos com boa implementação.

Tais planos, segundo o diagnóstico, expressam a valorização desses profissionais para a qualidade da educação escolar e estabelecem 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. Sendo de conhecimento da comunidade. Entretanto, não existem regras claras para o estágio probatório desses profissionais.

Dimensão 1: Gestão educacional		
Área 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.
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 municipal 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.
3	4	Quando o CAE é representado por todos os segmentos (conforme norma); o CAE possui um regimento interno conhecido por todos (comunidade interna e externa); reúne-se regularmente e atua fiscalizando a aplicação dos recursos transferidos; zela pela qualidade dos produtos; acompanha desde a compra até a distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.
4	2	Quando todas as escolas possuem um Projeto Pedagógico, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME.
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.
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.
7	4	Quando existe plano de carreira para o magistério com boa implementação; resulta ou expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo 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.
8	1	Quando não existem regras claras e definidas para o estágio probatório.
9	4	Quando existe um Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar com boa implementação; resulta ou expressa uma diretriz clara e definida; e 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 acadêmica (formação inicial e continuada).

Quadro 11 - Diagnóstico da rede municipal de Vitória na Dimensão 1: Gestão educacional; Área 1. Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino³⁸.

Fonte: SIMEC/MEC.

³⁸ Idem.

Também é indicado, a exemplo de Cariacica, que as escolas possuem um Projeto Pedagógico, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela Secretaria Municipal de Educação, o que minimiza a valorização das especificidades locais no projeto pedagógico das escolas.

Quanto ao Plano Municipal de Educação, preconizados pelo PNE 2001-2010, embora não tenha sido justificado o porquê de sua não implementação no município, as entrevistas apontam que este se encontra em fase de elaboração, o que é acompanhado pelo Fórum Municipal de Educação. Devido à inexistência de um PME em Vitória, a este indicador também foi atribuída a pontuação 1 (um).

Segundo um dos entrevistados,

[...] O município está em fase de elaboração do Plano Municipal de Educação após a CONAE [estadual realizada de 24 a 26 de setembro de 2013]. Então, existe um Fórum Municipal de Educação, instituído por meio de portaria ou decreto, que estabelece como prioridade a elaboração do PME [...] (ENTREVISTADO A, Vitória, 05/12/2013).

Pesquisas mostram que às ações voltadas para a materialização de uma gestão democrática por meio do PAR em Cariacica e em Vitória se reproduzem em outros municípios do Brasil, em diferentes níveis de avanços e retrocessos. Oliveira (2012) a partir de uma pesquisa documental sobre as ações definidas pelos municípios sul-matogrossenses, na Área 1 – ‘Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino’ da Dimensão Gestão Educacional do PAR – mostrou que esses municípios indicaram mecanismos de acompanhamento e participação, considerados fundamentais para a gestão democrática da educação, entre eles, o acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (Corumbá, Dourados e Três Lagoas); a criação do Conselho Municipal de Educação (Ponta Porã) e de conselhos escolares (Campo Grande e Ponta Porã). Assim como a elaboração e discussão de projeto pedagógico, com envolvimento dos professores (Corumbá, Dourados e Ponta Porã).

Magalhães e Fernandes (2012) mostraram que 60% dos municípios de pequeno porte do nordeste brasileiro possuem um Projeto Pedagógico padrão, ou seja, um documento elaborado pelas respectivas Secretarias Municipais de Educação de forma homogênea e enviado às instituições para nortear as práticas escolares, sem dar margem à participação dos diversos segmentos de cada escola para a sua elaboração, o que não permite a expressão das particularidades de cada escola, dando ao documento um caráter meramente formal. Além

disso, 37% dos municípios estudados sequer possuem um Projeto Pedagógico nas escolas, o que expressa a inexistência de um planejamento democrático das práticas vivenciadas na escola, a ausência de interlocução entre a escola e os diversos segmentos que constituem e a fragilidade dos mecanismos de decisão colegiada nesses municípios³⁹. Tal como ocorre em Cariacica e em Vitória.

Quanto à importância de os municípios construírem os seus respectivos planos municipais de educação, Fernandes e Magalhães (2012) chamam a atenção para o fato de o Plano Municipal de Educação ser um documento orientador de políticas públicas que define, com força de lei, as prioridades da educação municipal no prazo de dez anos. Dessa forma, destaca os autores, o objetivo do Plano é melhorar a qualidade da educação municipal a partir da reflexão acerca de sua realidade e criar estratégias para transformá-la. Assim, a criação do PME é um importante e necessário mecanismo para assegurar a continuidade das políticas educacionais, a fim de evitar que os trabalhos empreendidos em uma gestão sejam modificados ou revogados em cada nova gestão.

Como discutido anteriormente, o documento final do PNE (2001-2010) sofreu diversas mudanças no Congresso Nacional. Além disso, diante das contradições e sobreposições de planos voltados para a educação e de seu período de vigência, muitas metas propostas pelo PNE (2001-2010) não foram cumpridas, seja pela administração federal, seja pelos governos estaduais e municipais (FERREIRA e FONSECA, 2011; FONSECA, 2013), a exemplo da elaboração dos Planos Municipais de Educação que ainda não foram elaborados tanto em Cariacica quanto em Vitória.

Sousa (2011) destaca que é nesse contexto, marcado pela negligência e descumprimento do governo federal e dos governos subnacionais com o PNE que foi lançado em 2007 o PDE, como mais um plano de governo ‘gestado em gabinetes’, tendo em vista os baixos resultados de desempenho escolar mensurado pelo IDEB.

Souza (2010), ao estudar o PAR nas redes municipais de ensino de Mato Grosso, concluiu que

³⁹ Magalhães e Fernandes (2012), a partir de análise documental, estudaram o eixo gestão educacional em 403 municípios (22,5%) dos 1.792 que compõem o Nordeste brasileiro que apresentaram IDEB inferior a 4,2 pontos para anos iniciais do ensino fundamental, nos anos de 2005 e 2007.

[...] o PAR provocou o exercício de participação no diagnóstico da situação educacional, criou espaços de discussão, ouviu e envolveu atores locais, colocou à mostra as feridas, e escancarou divergências por vezes absurdas entre sistemas de ensino que coexistem em todos os municípios do Estado e do país [...] (SOUZA, 2010, p. 153).

Como um plano operacional do PDE, o PAR surge no intuito de fortalecer os sistemas municipais, atribuindo-lhes maior autonomia e propiciando a participação da sociedade civil, dentro de uma lógica de política de gestão democrática. Embora tenha se observado, nos municípios analisados, avanços importantes na direção de uma gestão democrática por meio da constituição de diferentes conselhos municipais e de uma escolha democrática de diretores de escola. Nota-se, entretanto, que a prática do planejamento coletivo e de longo prazo ainda não se concretizou diante da inexistência de um plano municipal de educação que regulamente as respectivas redes de ensino e que se constitua como um planejamento de Estado.

Diante disso, cabe aqui a análise das deliberações oriundas das Conferências Municipais de Educação a fim de averiguar se tais direcionamentos estão em consonância com as dimensões do PAR, de modo a atender as metas ainda não alcançadas neste plano.

5.3 As Conferências Municipais de Educação

A Conferência Nacional de Educação com vista a construção coletiva de um Plano Nacional de Educação foi organizada em 7 (sete) eixos, a saber: I - O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: Organização e Regulação; II- Educação e Diversidade: Justiça Social, Inclusão e Direitos Humanos; III- Educação, Trabalho e Desenvolvimento Sustentável: Cultura, Ciência, Tecnologia, Saúde, Meio Ambiente; IV - Qualidade da Educação: Democratização do Acesso, Permanência, Avaliação, Condições de Participação e Aprendizagem; V - Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social; VI - Valorização dos Profissionais da Educação: Formação, Remuneração, Carreira e Condições de Trabalho e VII - Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos. Dessa forma, o eixo I traz os desafios para a construção de um Sistema Nacional de Educação.

Cabe destacar que, nos últimos anos ocorreram vários movimentos em prol da mobilização da

sociedade na a consolidação de políticas enquanto políticas de Estado. A esse respeito, destacam-se a 1ª Conae, em 2010, e as conferências municipais, estaduais e do Distrito Federal que ocorreram em 2009. Assim, estados, municípios e Distrito Federal foram chamados a participar da construção do documento-final da Conae em prol da construção do PNE.

No que se refere à organização e regulação do PNE e SNE, os municípios de Vitória e Cariacica apontaram para o reconhecimento de que para a efetiva garantia de igualdade de direito ao acesso, qualidade e permanência dos alunos em níveis e modalidades de ensino, fazem-se necessárias políticas e gestões que visem à superação do cenário atual de desigualdades, requerendo o PNE, conforme prescrito na EC 59/2009, e a construção do SNE como política de Estado por meio da regulamentação do regime de colaboração. Nesse contexto, é fundamental a efetivação do pacto federativo, construído na colaboração e coordenação entre os entes federados e sistemas de ensino, em prol da garantia do direito à educação de qualidade para todos.

Os documentos produzidos nas conferências municipais prosseguem reforçando que a Constituição Federal de 1988 prevê que leis complementares fixem normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios. De modo a se garantir, por meio do PNE e do SNE, o direito à formação integral; o estabelecimento de políticas de educação que garantam o acesso, a permanência e a qualidade para todos, visando à superação das desigualdades educacionais vigentes entre as diferentes regiões; o reconhecimento e valorização da diversidade; a efetivação de uma avaliação educacional emancipatória, democrática e socialmente referenciada, para a melhoria da qualidade dos processos educativos e formativos; a definição de parâmetros e diretrizes para a valorização dos/as profissionais da educação; e a gestão democrática na educação básica, por meio do exercício da democracia participativa de toda a comunidade escolar na discussão, na elaboração e na implementação de planos municipais de educação, de planos institucionais e de projetos pedagógicos das unidades de ensino, bem como para a ocupação do cargo de gestor dessas unidades por meio de eleição direta.

Os documentos oriundos das conferências municipais, ao tratarem das competências e atribuições dos diferentes entes federados, acrescentam que as definições das atribuições implicam a ação propositiva da União na definição de diretrizes, bases e normas gerais para a educação nacional, ao passo que aos estados, municípios e DF compete à definição de normas

específicas, além da aprovação de planos de educação e criação de sistemas educacionais. Isso em um cenário de efetivo regime de colaboração. A esse ponto, o documento produzido a partir da Conferência de Vitória, especificamente, acrescenta que, a ação propositiva, entretanto, *não pode ser confundida com ação indutiva, sendo necessária a instituição de fóruns interfederativos que negociem de forma horizontal os rumos da política educacional brasileira*, o que mostra uma preocupação quanto à indução, por parte do governo federal, de políticas educacionais nos municípios sob o *slogan* de regime de colaboração.

E acrescenta ainda, *nas atribuições de cada ente federado, mediante a regulamentação do regime de colaboração por lei complementar, deverá ser definida a função redistributiva e supletiva da União de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, DF e aos municípios*. Não é observada no documento oriundo da Conferência Municipal de Educação de Cariacica qualquer sugestão de alteração do documento-referência da CONAE nesta direção.

Os municípios estudados corroboram o entendimento de que a consolidação de um SNE que articule os diversos níveis e esferas da educação nacional só será possível por meio do debate público e da consonância entre Estado, instituições de educação básica e superior e movimentos sociais, em prol de uma sociedade democrática, direcionada à participação e à inclusão, sobretudo pela articulação com diferentes instituições, movimentos sociais, com o Fórum Nacional de Educação, o Conselho Nacional de Educação (CNE), conselhos estaduais, distrital e municipais de educação e conselhos escolares com efetiva e democrática participação popular. Dessa forma, os municípios reforçam a importância da efetiva atuação dos conselhos de educação para a consolidação da gestão democrática, tal como indica o PAR. A esse ponto, o documento de Vitória ressalta a necessidade de que tal articulação direcionada à inclusão ocorra *com o devido cuidado para não se atribuir a responsabilidade somente sobre o profissional da educação e a escola, de modo que se busque soluções em investimentos, prédios adaptados, redução do número de alunos, ou seja, condições de trabalho favoráveis para almejar tal superação*.

Segundo as deliberações das conferências municipais, a construção de um SNE requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais e a garantia do direito à educação de qualidade. Assim, a construção do SNE requer à

regulamentação do regime de colaboração e à construção e efetivação de um PNE como política de Estado, que envolva as esferas de governo, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos *com perspectiva participativa*, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino; *e na definição das políticas públicas de educação, inclusive na definição de verba orçamentária*, acrescenta o documento de Vitória.

Portanto, os documentos produzidos a partir das Conferências Municipais de Educação vão ao encontro das metas necessárias para a criação e consolidação de um PNE e do SNE ao sinalizar para a superação das desigualdades regionais do país no processo educacional, a valorização dos profissionais da educação e a gestão democrática no processo de construção dos planos municipais de educação, dos projetos pedagógicos e para a escolha dos gestores das instituições de ensino, tal como também sinaliza o PAR. Entretanto, vale lembrar que, na prática durante o processo de construção e/ou avaliação do diagnóstico do PAR, o qual teria a função de possibilitar a visualização da realidade dos municípios, bem como durante a construção das metas deste plano, tal forma de gestão participativa não se concretizou.

Em síntese, observamos neste capítulo que os municípios avançaram quanto à criação de seus respectivos sistemas municipais de educação e a criação e participação dos conselhos municipais, além de reconhecerem suas fragilidades. Tendo em vista a não construção do PME, o qual tem a função de regulamentar as ações desenvolvidas no campo educacional como ações de Estado, de modo que tais ações não fiquem a mercê da boa vontade de diferentes governos. Entretanto, durante a ocorrência de suas respectivas Conferências Municipais de Educação, os documentos produzidos pelos municípios neste espaço de construção coletiva, embora reforcem os encaminhamentos nacionais em prol da construção de um SNE, bem como do PNE, não há por parte de ambos os municípios indicativos de como se corrigir em âmbito local as fragilidades reconhecidas no diagnóstico do PAR.

Passados 10 anos de vigência do PNE (2001-2010), a criação do PME de ambos os municípios ainda não se efetivou. Neste contexto o PAR reformula a necessidade de construção do PME como um planejamento de longo prazo para normatizar educação dos municípios.

Tendemos a concordar com Damasceno e Santos (2010) ao argumentarem que a elaboração do PAR por parte dos municípios brasileiros se constitui como um rico conjunto de

oportunidades para o debate acerca de suas realidades geopolíticas e sociais. Além disso, o PAR também atuou como um instrumento de aproximação entre os entes federados (SOUZA, 2010). Entretanto, a construção de um SNE requer que em âmbito local as ações necessárias e importantes para tal construção, a exemplo dos PMEs, enquanto instrumentos de orientação e regulamentação da educação do município se concretize.

Também podemos inferir que, embora o PAR represente uma importante ferramenta capaz de propiciar a participação de diferentes atores sociais na construção de um projeto de educação para os municípios, ainda não conseguiu imprimir uma prática de participação necessária à efetivação de uma gestão verdadeiramente democrática nos municípios analisados.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o processo de implantação do PAR em dois municípios do Espírito Santo (Cariacica e Vitória), com o intuito de entender como se deu o planejamento do PAR em nível nacional e em nível municipal; analisar como foi elaborado, como está sendo executado e quais as principais ações do PAR desenvolvidas nos municípios pesquisados, identificando as articulações existentes entre os municípios, estados e União visto que o PAR é um instrumento de planejamento central, mas cuja execução necessita de ações descentralizadas.

Observamos que ao longo da história do Brasil ocorreram diversos movimentos de centralização e descentralização no que tange às ações do Estado, que impactaram diretamente nas políticas educacionais do país. Em síntese, observamos que, se no período ditatorial o Estado assume um papel centralizador de modo a garantir menor interferência do poder local nas políticas públicas em prol da continuidade do regime. Em contrapartida, o período de abertura política observada nos anos subsequentes representou a entrada da iniciativa privada e de agências supranacionais no espaço escolar sob o discurso da descentralização das políticas educacionais. Nesse contexto, o Estado transfere a responsabilidade das ações sociais, incluindo a educação, a outros agentes sociais e assume o papel de um Estado Avaliador dessas ações.

Assim, durante o século XX, ocorreram movimentos de centralização e descentralização das ações do Estado de modo a acompanhar as mudanças econômicas que ocorriam em nível mundial, adequando a educação às necessidades do mercado. Nesse contexto, o planejamento educacional torna-se um campo de debates políticos e ideológicos entre diferentes atores sociais que trazem distintas concepções de educação, bem como de qual o objetivo-fim do processo educativo. Dessa forma, os planos e programas educacionais, por vezes, representaram a descontinuidade das políticas públicas, configurando-as apenas como políticas de governo e não como políticas de Estado.

O PAR surge como um plano operacional do PDE, o qual objetiva superar a visão fragmentada de educação que predominou no Brasil ao longo da história, substituindo-a por outra mais sistêmica. Assim, o PAR traz em si características de uma política descentralizadora, uma vez que representa um conjunto articulado de ações que levam os

estados e os municípios a assumirem uma maior responsabilidade na gestão educacional, mas cujo planejamento se dá em nível central, pelo Ministério da Educação. De modo que, com o PAR, o Estado brasileiro busca exercer o papel de mediador técnico, político e financeiro na gestão educacional dos entes federados, ao mesmo tempo em que não lhes retira a possibilidade de desenvolvimento de ações que resguardec sua autonomia.

Com o PAR é lançado no país uma nova forma de interação institucional entre a União, os estados e os municípios por meio do regime de colaboração, no qual a União se compromete a prestar apoio técnico e financeiro aos demais entes federados. Inaugura-se também no Brasil uma nova forma de gestão educacional e escolar, com vistas a cumprir as metas previstas no plano. Assim, percebem-se avanços com a elaboração e execução do PAR, como o maior direcionamento da gestão municipal no que tange ao planejamento educacional local. Nesse sentido, o PAR pode representar um passo importante para a efetivação de um Sistema Nacional de Educação, tal como preconizado pela CONAE, uma vez que reforça uma nova forma de relação entre as esferas de governo e tende a romper com um dos maiores problemas encontrados em relação às políticas educacionais do país: a falta de continuidade das ações ao longo de diferentes governos.

Em síntese, ao vincular a educação ao desenvolvimento econômico e social do país, a educação passa a ser o eixo norteador das políticas públicas dentro dos diferentes ministérios, de modo que investimentos em infraestrutura, transporte, entre outros, representem, de forma direta, investimentos na educação. Entretanto, em nível local o PAR não tem se mostrado como um instrumento de planejamento que envolve diferentes secretarias, tampouco tem garantido a participação de diferentes atores sociais no ato de planejar, visto que esse plano tem se restringido às secretarias de educação e, por vezes, a um único setor ou a uma única pessoa da secretaria, formando-se “comitês de gabinete”, o que tira do plano seu caráter participativo.

Além disso, a possibilidade de financiamento de programas e projetos ganha lugar de destaque no PAR, o que dá a este um caráter, acima de tudo, de captação de recursos financeiros. Sem dúvida, um dos grandes problemas dos municípios, diante do novo arranjo federativo e das desigualdades políticas e econômicas, é a dificuldade de captar recursos, devido, entre outras coisas, a falta de força de trabalho com capacidade técnica para desempenhar as tarefas de gestão do PAR, o que foi evidenciado nesta dissertação. Portanto, para a consolidação de um SNE é necessário que os municípios tenham um plano norteador,

um PME, e que o PAR se configure como de fato uma ferramenta de planejamento integral das políticas educacionais dos sistemas educativos e não somente uma política de distribuição de recursos.

Nesta dissertação, partimos da hipótese de que a institucionalidade dos municípios, do ponto de vista econômico e político, tem impactado na execução de um planejamento educacional, mesmo que este planejamento tenha um mesmo formato e padrão para todo o país. Ou seja, a realidade política, econômica e cultural dos municípios configuram diferentes realidades na execução das políticas educacionais, o que traz uma desigualdade na oferta da qualidade do serviço educacional entre os entes federativos.

Segundo Arretche (1999), em um Estado federativo como o Brasil, caracterizado por expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política e de capacidade administrativa de seus governos, atributos estruturais dos governos locais têm um peso determinante para a descentralização, o que varia de acordo com requisitos institucionais dos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais, capacidade administrativa e a própria engenharia operacional de cada política. Tal fato fica evidente no município de Cariacica, marcado por uma política de descontinuidade e rupturas, bem como por características clientelistas, onde, apesar dos avanços no campo educacional no período 2005-2012, o PAR ainda não se materializou enquanto um planejamento de longo prazo.

Em Vitória, apesar de um histórico de estabilidades de governos e de melhores condições econômicas, ainda não há a compreensão do significado teórico e técnico do PAR, no sentido de dar uma unidade na diversidade da educação municipal, melhorar a qualidade educacional e colocar no município no plano nacional como parte do todo, na perspectiva de um SNE. Diante dessa não compreensão (ou de resistência sobre as políticas que vêm da União), o que deveria ser uma extraordinária oportunidade de se elevar a qualidade do ensino se tornou apenas uma forma de captar recursos, sem articulação entre os entes federados.

A falta de uma percepção técnica em ambos os municípios também ficou evidente na dificuldade para a realização do diagnóstico de forma que este realmente evidenciasse a realidade das redes de ensino. Seja devido à dificuldade em se auto-avaliar, seja pela falta de identificação com o instrumento, evidenciado a falta de qualificação profissional das equipes locais frente a complexidade e abrangência do diagnóstico. Ou seja, ainda pela carga

política/eleitoral trazida por um diagnóstico em face ao período em que foi realizado. Tal dificuldade mostrou que prevaleceu nos municípios a lógica político-partidária em vez de critérios técnicos fidedignos da realidade da educação do município.

Via de regra, a ampliação dos espaços de participação, tais como, os Conselhos de Escola, os Conselhos Municipais de Educação, os Fóruns de gestores, entre outros, são importantes mecanismos para a promoção de decisões coletivas, como preconiza o PAR. Entretanto, embora o PAR reforce a necessidade da gestão participativa e democrática, este plano ainda não foi capaz de promover uma mudança cultural de participação nas decisões políticas tanto em Vitória como em Cariacica. Nesse caso, a matriz cultural pode ser o ponto de partida para se entender o enfoque dado pelos municípios ao diagnóstico.

Com a descentralização da educação foram criados programas que possibilitaram a ação do MEC diretamente com o município, a exemplo do PAR, e algumas vezes diretamente na escola, o que tende a fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados. Entretanto, observa-se uma relação ínfima entre os municípios analisados e o governo estadual, no que tange a implementação do PAR. Tal distanciamento entre os municípios e o estado nos leva a inferir que o PAR ainda não representa uma ferramenta de destaque na possibilidade de construção do SNE, visto que, embora estimule o regime de colaboração, na prática isso não tem se efetivado. O que se observa é uma relação direta entre os municípios e a União, diante de uma insignificante relação município/estado, pelo menos essa realidade foi observada nos estudos de caso desta pesquisa. Vale ressaltar que a descentralização das políticas educacionais exige a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados tendo em vista as desigualdades política, econômica e social dos municípios brasileiros.

Além disso, os estudos de caso aqui investigados revelaram a ação otimista dos sistemas educativos sobre sua rede no momento da realização do diagnóstico feito por ocasião do PAR, o que fez estes municípios não traduzirem sua realidade e, conseqüentemente, perderam a oportunidade de planejar ações para a superação de seus problemas. Com isso, o IDEB e o diagnóstico realizado não apontaram na mesma direção. Em Cariacica, por exemplo, o IDEB das séries finais do Ensino Fundamental em momento algum alcançou a meta projetada. Tal afirmativa é comprovada pela observação de que apenas em 2013 houve apoio financeiro do FNDE para o PAR no município por meio do projeto Caminhos da Escola – ônibus acessível.

Em Vitória, o PAR significa a possibilidade de captação de recursos para ampliar projetos que já existem no município, dando ao plano um caráter meramente econômico e gerencialista. Dessa forma, o PAR com o foco no resultado de testes padronizados, como o IDEB, e por ser executado com fins ao recebimento de recursos vindos do governo central, reforça o planejamento educacional sob a lógica econômica e revela em sua essência uma “democracia centralizada”, uma vez que prevê a participação de diversos atores sociais, mas no nível local se realiza a portas fechadas nas secretarias municipais de educação.

Nesse sentido, o conceito de capital social poderia explicar a dinâmica do desempenho institucional dos municípios, uma vez que estrutura um conjunto de condições que incidem sobre o funcionamento das instituições, o que, para Putnam (2000), fariam a diferença dos municípios.

Além disso, com o PDE/PAR (criados por decreto) a construção do PNE, como um plano de Estado para a educação e articulador do SNE, ficou, literalmente, em segundo plano pelo governo federal. Assim como as metas do PNE desdobradas no PME que muito contribuiriam para a construção do SNE também não se concretizaram.

O PAR institucionaliza a forma de captação de recurso contrário à questão de barganha citado por Arretche (1999), ou via lobista. Para tanto, é necessário que se tenha um diagnóstico da real necessidade. Entretanto, os indicadores educacionais utilizados no PAR são plásticos, uma vez que dependem dos interesses de quem os elabora e do governo que a executa, bem como da capacidade administrativa do governo local.

Entende-se que a organização dos municípios, do ponto de vista econômico e político, tem implicações na execução de um planejamento educacional mesmo que ele tenha um mesmo formato e padrão para todo o país, uma vez que as características políticas, econômicas e culturais dos municípios configuram diferentes realidades na execução das políticas educacionais nos diferentes municípios do país. Conclui-se, portanto, que a criação do PAR como mecanismo de consolidar o regime de colaboração entre os entes federados na construção das políticas educacionais e, sem dúvida, induzir o município a criar uma cultura de planejamento, ainda tem pouca efetividade.

Dessa forma, podemos inferir que a implementação de uma política educação, como o PAR, envolve a capacidade técnica, organizacional e aspectos institucionais dos municípios. E, portanto, a construção de um sistema nacional de educação pressupõe a consolidação de um

regime de colaboração entre os entes federados, bem como o fortalecimento de uma gestão verdadeiramente democrática, preconizada pelos dispositivos legais, tanto em nível nacional, estadual ou municipal.

Além disso, para a consolidação do SNE é necessário que se possa integrar, envolver e dar melhores condições de trabalho para os agentes ligados à educação nos diferentes níveis de governo, além de professores, Conselhos de Escola, entre outros, como massa crítica, na discussão em prol de uma educação de qualidade. De modo que, o PAR seja, de fato, catalisador de uma política de Estado e que este plano possa reforçar o regime de colaboração no país. Bem como, efetivar a construção de sistemas municipais de educação, garantindo a iniciativa e autonomia da política municipal.

Diante do exposto, esta pesquisa pretende contribuir para um maior entendimento acerca da implantação do PAR em diferentes municípios do país, bem como apontar para as lacunas a serem esclarecidas em pesquisas futuras. Espera-se que este estudo possa contribuir também para área das políticas educacionais do Brasil e planejamento educacional e, conseqüentemente, influir na melhoria da qualidade da educação do país.

Não foi pretensão desta pesquisa esgotar o assunto acerca das políticas educacionais nos municípios de Cariacica e Vitória diante das lacunas ainda a serem investigadas. Motivo pelo qual será necessário dar continuidade ao estudo acerca das políticas educacionais nesses municípios, bem como em outros municípios capixabas.

REFERÊNCIAS

1. ABRANCHES, Milene Viana; PEREIRA DE DEUS, Maria Alba. **Desafios da implantação e gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios da Zona da Mata** – MG. Anpae, 2012.
2. ABREU, Maria Aparecida Azevedo. Educação: um novo patamar institucional. **Novos Estudos** - CEBRAP, p.131-143, 2010.
3. ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.
4. ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. São Paulo: Fundap, 1 ed., v.1, 2007, p.13-31.
5. ABRÚCIO, Fernando. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/ Departamento de Ciência Política, USP, 1998.
6. ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta e ducativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.
7. AFONSO, Almerindo Janela. **Reforma do Estado e Políticas Educacionais: Entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional**. Educação e Sociedade, ano XXII, n. 75, Agosto/2001.
8. ALVES, Miriam Fábila; SILVA, Andréia Ferreira da. Análise do PNE e do PDE: continuidades ou rupturas? In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 101-118.
9. ARRETCHE, Marta T. da S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], vol.14, n.40, p. 111-141, 1999.
10. ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização**. Rio de Janeiro. Editora Revan. 2000.

11. ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e sociedade** [online]. Campinas, vol.23, n.80, p. 25-48, 2002.
12. AZANHA, José Mário. Política e Planos de Educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n.85, p. 70-78, 1993.
13. AZEVEDO, Janete Maria Lins. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a Educação Municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro, p. 49-71, 2002.
14. BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005.
15. BASTOS, Roberta Freire. **O papel do PAR na gestão dos sistemas educativos municipais do Espírito Santo**. ANPAE/2013. Disponível em: Acesso em: <<http://www.anpae.org.brsimposio26comunicacoesAC.html>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2014.
16. BRASIL - CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. Documento Final. Brasília: DF: MEC, 2010.
17. BRASIL. Congresso Nacional. **Plano Nacional de Educação (2001-2010)**. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
18. BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro: Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 12 de janeiro de 2013.
19. BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro: Sala das Sessões da Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 21 de julho de 2012.

20. BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 21 de julho de 2012.
21. BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro: Sala das Sessões da Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 21 de julho de 2012.
22. BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Brasília: Câmara dos Deputados, 1967.
23. BRASIL. Constituição (1969). **Emenda Constitucional** nº 1, de 17 de outubro de 1969. Brasília: Câmara dos Deputados, 1969.
24. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
25. BRASIL. **Decreto n. 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 2 julho de 2011.
26. BRASIL. **Emenda Constitucional** nº 14, de 12 de setembro de 1996. Brasília, 1996.
27. BRASIL. **Emenda constitucional** nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Brasília, 2006a.
28. BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: MEC. 1996b.
29. BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília: Presidência da República. 2006b.

30. BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 21/06/2007c.
31. BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2012.
32. BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 1971a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/QUADRO/1960-1980.htm> Acesso em: 07 de julho de 2012.
33. BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 1996c. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 8 jul. 2012.
34. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **I Plano Setorial de Educação e Cultura** (1972-1974). Brasília: MEC, 1971b.
35. BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. MEC/INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. Resultados e metas.** Disponível em: <<http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em: 09 de agosto de 2011.
36. BRASIL. Ministério da Educação. **II Plano Setorial de Educação e Cultura** (1972-1974). Brasília: MEC. 1975.
37. BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, DF: MEC, 2007a.
38. BRASIL. Ministério do Planejamento. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República** (1986-1989). Brasília, 1986.
39. BRASIL. Ministério do Planejamento. **II Plano Nacional de Desenvolvimento** (1975-1979). Brasília, 1974b.
40. BRASIL. Ministério do Planejamento. **III Plano Nacional de Desenvolvimento** (1980-1985). Brasília, 1980.

41. BRASIL. Presidência da República. **Biblioteca da Presidência da República**. Mensagem presidencial ao Congresso. 1974a. Acesso em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/emilio-medici/mensagens-presidenciais>. Acesso em: 20 de abril de 2013.
42. BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011/2020)**: projeto em tramitação no Congresso Nacional / PL no 8.035 / 2010 / organização: Márcia Abreu e Marcos Cordioli. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.
43. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.
44. BRUCE, Karin Brandão. **Entre os limites da cultura política e o fortalecimento da sociedade civil**: o processo do orçamento participativo no município de Cariacica. 2007. 231f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.
45. BRUNO, Lúcia. Reorganização Econômica, Reforma do Estado e Educação. In: HIDALGO, Ângela Maria; SILVA, Ileizi Luciana Fiorelli. **Educação e Estado**: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e do Paraná na década de 90. Londrina: EDUEL, 2001, p. 3-20.
46. BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais**: os pólos da prática metodológica. Rio de Janeiro: F.Alves, 1977.
47. CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, José Marcelino De Rezende; GUIMARÃES, José Luiz. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 817-839. set./dez. 2008.
48. CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. UFGRS-PPGE, Porto Alegre, 2009. Tese de doutorado.
49. CAMINI, Lúcia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **RBPAE** – v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010.

50. CARIACICA (Município). **Decreto nº 017**, de 25 de janeiro de 2006. Regulamenta o programa dinheiro direto na escola (PDDE) municipal e dá outras providências. Cariacica, 2006.
51. CARIACICA (Município). **Lei nº 4.354**, de 09 de dezembro de 2005. Autoriza as unidades de ensino da rede municipal de Cariacica a criarem as caixas escolares e institui os programas dinheiro direto na escola e municipal de alimentação escolar e dá outras providências. Cariacica, 2005.
52. CARIACICA. **Cariacica em dados: Indicadores Socioeconômicos**. Ed. 1, vol. un. (ago. 2011). Cariacica: PMC, 2011.
53. CARIACICA. **Lei Complementar n. 026**, de 23 de abril de 2009. Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal de Cariacica e dá outras providências. Cariacica: Câmara Municipal, 2009.
54. CARIACICA. **Lei nº 4.373**, DE 10 DE JANEIRO DE 2006. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Cariacica e dá outras providências. Cariacica, 2006.
55. CARIACICA. **Relatório de Gestão da Cidade (2005-2012)**. Ed. 1, vol. Único. Cariacica: PMC. 2012.
56. CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; VERHINE, Robert Evan. A descentralização da educação. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 14, n. 2, p. 299-322, jul./dez. 1999.
57. CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Dados, vol. 40, n. 2, 1997.
58. CASTRO, Antonio Barros de. A experiência brasileira de planejamento. In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (orgs). In: **Seminário Internacional Estado e Planejamento: sonhos e realidades**. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988.
59. CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. nº 24. Set /Out /Nov /Dez. 2003.
60. COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**, trad. Lucia Simonini. – 2.ed. – Porto Alegre: Bookman. 2005.

61. COSTA, Estela; AFONSO, Natércio. Os instrumentos de regulação baseados no conhecimento: o caso do Programme for International Studentassessment (PISA). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, Dez. 2009.
62. COSTA, Letícia Viana. **Parâmetros políticos das prioridades na educação pública municipal, no governo da cidade de Vitória (1989-1992)**. 247f. Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.
63. CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 5ed. São Paulo: Cortez; Niteroi, RJ: Ed. Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2005.
64. CURY, Carlos Roberto Jamil. Do sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012, p. 31-44.
65. CURY, Carlos Roberto Jamil. Planos Nacionais de Educação no Brasil. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p.25-33.
66. DAMASCENO, Alberto; SANTOS, Emina. **Controle social na educação municipal: os planos de ações articuladas e o desafio da construção do novo sistema nacional de educação na Amazônia**. 2010. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6712--Int.pdf>>. Acesso em: 11 de julho de 2011.
67. DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 31. N. 112, p. 677 – 705, jul. set., 2010.
68. ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Complementar n. 159, de 08 de julho de 1999. Inclui o Município de Guarapari na Região Metropolitana da Grande Vitória. **Diário Oficial do Espírito Santo**, 09 de julho de 1999.

69. ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Complementar n. 204, de 21 de junho de 2001. Institui a Região Metropolitana da Grande Vitória, que passa a incluir o Município de Fundão. Revoga as Leis complementares n. 58/1995 e n. 159/1999. **Diário Oficial [da] União**. Disponível em: <http://www.ipes.es.gov.br/rmgv/lei_204.htm>. Acesso em: 24 de junho de 2012.
70. ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Complementar n. 58, de 21 de fevereiro de 1995. Institui a Região Metropolitana da Grande Vitória – RMGV, com vistas à organização, ao planejamento e à execução das funções públicas de interesse comum, no âmbito metropolitano. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, 23 de fevereiro de 1995.
71. EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28/29, 1993.
72. FERNANDES, Caroline Falco Reis. **O IDEB e a Prova Brasil na gestão das escolas municipais de Vitória/ES**. 2010. Disponível em: <http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT05-6889--Res.pdf>.
73. FERNANDES, Francisco de Chagas. Do FUNDEF ao FUNDEB: mudança e avanço. In: LIMA, Maria J.R; DIDONET, Vital (org.). **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: INEP, 2006, p. 145-150.
74. FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: **Metas Intermediárias para a sua trajetória no Brasil, Estados e Escolas**. Brasília: Inep, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/calculo-das-metas>>. Acesso em 10 de setembro de 2013.
75. FERREIRA, Eliza B. **O planejamento da gestão da educação profissional sob uma nova lógica de regulação social**. Revista de Ciência e Tecnologia, Vitória, 2007, p. 1-11.
76. FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília. O. Plano de ações Articuladas (PAR): Dados da pesquisa em rede. In: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília (org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liver livro, 2013, p. 281-298.
77. FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. In: FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O (org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liver livro, 2013, p.57-81.

78. FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Planejamento educacional e tecnocracia nas políticas educacionais contemporâneas. In: **Série-Estudos** - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Campo Grande, MS, n. 34, p. 45-59, jul./dez. 2012. p. 45-59.
79. FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Planejamento educacional no governo Lula: a Experiência do par no Espírito Santo. **XV ENDIPE – Encontro Nacional De Didática e Prática de Ensino**: Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente: políticas e práticas educacionais, Belo Horizonte, 2010.
80. FERREIRA, Eliza. B.; FONSECA, Marília. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011.
81. FONSECA, Marília. Planejamento Educacional no Brasil: um campo de disputas entre as políticas de governo e as demandas da sociedade. In: FERREIRA, Eliza B.; FONSECA, Marília (org.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Livro, 2013, p. 83-103.
82. FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153-177, maio/ago. 2009.
83. FONSECA, Marília; ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. **Série-Estudos** - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Campo Grande, MS, n. 34, p. 61-74, jul./dez. 2012.
84. FREITAS, Dirce Ney. **A avaliação da educação básica no Brasil**: dimensão normativa, pedagógica, e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.
85. FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. Um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 4ªed. São Paulo: Cortez, 1993.
86. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). **Resolução n. 14**, de 8 de junho de 2012. Brasília: FNDE/MEC. 2012.
87. GABARDO, Cleusa Valério. **Planejamento da educação no Brasil, limites e possibilidades: a experiência nacional e a no município de Toledo**. 1991. Dissertação

(Mestrado em educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, 1991.

88. GERMANO, José Willington. **Estado militar e a educação no Brasil (1964-1985)**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

89. GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. - 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2002

90. GINTIS, Herbert. **The political economy of school choice**. *Teachers College Record*, v. 96, n. 3, p. 10-11, 1995.

91. GOUVEIA, Andréa Barbosa. Financiamento da educação e o município na federação brasileira. **RBPAE** – v.24, n.3, p. 437-465, set./dez. 2008.

92. GREEN, Andy. Estado e Educação. In: VAN ZANTEN, Agnes (Coord.). **Dicionário de Educação**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2011. p. 364-369.

93. HORTA, José Silvério Baía. **Liberalismo, Tecnocracia e planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970**. São Paulo: Cortez: autores associados, 1982.

94. HORTA, José Silvério Baía. Planejamento educacional. In: SAVIANI, Dermeval et al. **Filosofia da educação brasileira**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

95. IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

96. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dados do Censo do IBGE/ 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2011.

97. KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

98. LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

99. LIEVORE, Sue Elen. **Trabalho docente na educação básica em Vitória/ES**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação, Vitória, 2013.
100. MAFASSIOLI, Andreia da Silva. **Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS**. 2011. 237f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
101. MAGALHAES, Sthenio José Ferraz; FERNANDES, Verônica Soares. **Análise do eixo temático gestão educacional do Plano de Ações Articuladas no nordeste do Brasil**. Roteiro, Joaçaba, v. 37, n. 1, p. 147-168, jan./jun. 2012.
102. MARTINS, Áurea Peniche. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/MEC) e sua efetivação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) em São Miguel do Guamá (PA)**. 2012. 208f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.
103. MARTINS, Gilberto de Andrade. de. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.
104. MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para, a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Brasília, 2009.
105. MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da Educação Básica: Critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, Maria J.R; DIDONET, Vital (org.). **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: INEP, 2006, p. 49-70.
106. MATUS, Carlos. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (orgs.). **Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade**. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988. p. 101-135.
107. MELO, Adriana Almeida Sales. **A mundialização da educação**. Consolidação do projeto neoliberal na América Latina: Brasil e Venezuela. Maceió: EDUFAL, 2004.

108. MENDES, Durmeval Trigueiro. **Política e planejamento**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1973.
109. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Relatório público municipal**. 2012. Disponível em: <http://painel.mec.gov.br/painel/detalhamentoIndicador/detalhes/municipio/muncod/3201308/captchadis/1>. Acesso em: 20 de janeiro de 2014.
110. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Desenvolvimento da Educação: orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)**. Brasília: MEC, 2011.
111. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Instrumento de Campo**, Brasília, 2007.
112. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Datacenso: **Departamento de informática do Sistema único de Saúde**, Brasília, 2012.
113. MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.
114. MOREIRA, Herivelto, CALLEFE, Luiz Gonzaga. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.
115. NARDI, Elton Luiz; SCHNEIDER, Marilda Pasqual; DURLI, Zenilde. **O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação**. RBPAE – v.26, n.3, p. 551-564, set./dez. 2010.
116. NASCIMENTO, Maurício Reis Souza. **O Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada: descentralização ou desconcentração nas escolas públicas estaduais de Miracena de Tocantins?** Dissertação de mestrado. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2008.
117. NATAL, Cirlane Mara. **O Conselho Municipal de Educação de Vitória/ES como espaço de produção das políticas educacionais: do embate ao debate**. Dissertação de mestrado. Vitória: universidade federal do espírito santo, 2011.

118. NEVES, Lúcia Maria Wanderlei. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis, Vozes, 1999.
119. NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. Descentralização Educacional: Características e perspectivas. **RBPAE**, v. 26, n.3, p. 585 – 602, set./dez. 2010.
120. OLIVEIRA, Dalila de Andrade. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, governance e regulação. In: DOURADO, L.F. (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios da educação no Brasil. São Paulo: Xamã, 2009. p. 11-29.
121. OLIVEIRA, Regina Tereza Cestaride. O Plano de Ações Articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica. **Acta Scientiarum. Education**, v. 34, n. 2, p. 291-300, July-Dec., 2012.
122. OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional?** Um balanço crítico. Gestão em Ação/Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFBA, ISP/UFBA, v.6 n.2 julho/dezembro, Salvador, 2003. Disponível em: http://www.gestaoemacao.ufba.br/revistas/gav6n203_avaliacao.pdf . Acesso em 24/01/12.
123. OLIVEIRA, Ueber José. Relações de poder e políticas educacionais no Município de Cariacica-ES: aspectos históricos e mudanças institucionais (2005/2008). **História e História**. 2011. Disponível em :<<http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=alunos&id=376>>. Acesso em: 03 de julho de 2011.
124. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Aliança para o Progresso**. Ser. H/XII.1. União Pan-americana, Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C., Punta del Este, Uruguai, de 5 a 17 de agosto de 1961.
125. PEREIRA, Luiz. História e planificação. In: PEREIRA, Luiz. **Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento**. São Paulo : Pioneira, 1970.

126. PERONI et al. **Relação público privado na educação básica** – notas sobre o histórico e o caso do PDE-PAR – Guia de Tecnologias. Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB. Campo Grande, MS, n. 34, p. 31-44, jul./dez. 2012.
127. PERONI, Vera M. Vidal. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V., BAZZO, V. L., PEGORARO, L. (org.) **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
128. PERONI, Vera M. Vidal. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. **Revista SIMPE – RS**, p. 11-33. Porto Alegre, 2007.
129. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Ranking do IDH-M Municípios 2010**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>. Acesso em: 16 de agosto de 2013.
130. PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.
131. RAMBLA, Xavier; VERGER, Antoni; TARABINI, Aina. La influencia externa en las políticas educativas de Argentina, Brasil y Chile (1990-2006). **Linhas Críticas**, Jun-2009, vol.15, n.28, p. 05-23.
132. REZENDE, Maria José de. **A ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade 1964-1984**. Londrina: Ed. UEL, 2001.
133. ROCHA, Dário do Carmo. **Carta de Punta Del Este: as idéias positivistas nas reformas educacionais e no plano de segurança nacional orquestradas na década de 60**. 2005. Disponível em: <http://cac-php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/educacao/medu01.pdf>. Acesso em 15 de fevereiro de 2013.
134. RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis : UFSC; Brasília: CAPES, 2009.
135. SANFELICE, José Luis. O Estado e a política educacional do regime militar. In: SAVIANI, Dermeval (org.). **Estado e políticas educacionais na história da educação brasileira**. Vitória: EDUFES, 2010.

136. SAVIANI, Dermeval (2008). **Educação brasileira: estrutura e sistema**, 10ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.
137. SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas do Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007b.
138. SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do longo século brasileiro. In: Saviani et al. **O legado educacional do século XX no Brasil**. 2ed. Campinas, São Paulo: Autores associados, 2006a, p. 9-57.
139. SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007a.
140. SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 6ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2006b.
141. SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.
142. SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação e Sociedade**, ano XX, nº 69, Dezembro/1999.
143. SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967.
144. SENA, Paulo. A legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.
145. SILVA Jr., João do Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.
146. SILVA, Andréia Ferreira da. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**, avaliação da educação básica e desempenho docente. *Jornal de políticas educacionais*, nº 8, Jul/dez, 2010, pp. 63–73.
147. SILVA, Cleber de Deus Pereira da. **O Novo Arranjo Federativo Brasileiro, o Regime Multipartidário e a Competição Política Municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004**. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006.

148. SILVA, Helen M. Barbosa. **Entre processos de democratização e emancipação social:** a Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos contextos escolares do município de Cariacica-ES. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação. 2009.

149. SILVA, Lucivan Augusto da. **O Plano de Ações Articuladas - PAR:** interface com a formação de professores nos municípios de Mato Grosso. 2010. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Mato Grosso.

150. SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. **O plano de ações articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação:** o que há de novo? ANPAE 2011. Disponível em:
<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0079.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2013. Acesso em: 20 de abril de 2013.

151. SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro. **Os planos e a gestão da educação básica no Brasil:** o PDE em análise. Anpae 2009. Disponível em:
http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/49.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2013.

152. SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p.5-28, 2001.

153. SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

154. SOUZA, Márcia Helena de Moraes. **O plano de Ações Articuladas – PAR – das redes municipais de ensino de Mato Grosso.** Dissertação (Mestrado em Educação). Cuiabá: UFMT. 2010.

155. STEINMO, Even; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring Politics:** Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge University Press. 1992.

156. SUCUPIRA, Newton. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (org.). **A educação nas constituintes brasileiras – 1823-1988.** 3 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005, p. 55-67.

157. TRIANI, Maria S. L. Silva, FERREIRA, Daniel H., BASTOS, Roberta F. **Planejamento educacional no contexto da federação brasileira: o desafio do PAR.** Code – IPEA, 2011.
158. TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.
159. VEIGA, Cynthia Greive. **História da educação.** São Paulo: Ática, 2007.
160. VIANA, Arthur Sérgio Rangel. **O FUNDEF no espírito santo:** alguns processos instituídos nas políticas públicas para o ensino fundamental do município de vitória. 2006. 218f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.
161. VIEIRA, Sofia Lerche. Escola – função social, gestão e política educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 27-42.
162. VIEIRA, Sofia Lerche. Planejamento educacional – entre a tecnocracia e a democracia. **RBPAE**, v. 14, n. 2, jul./dez. 1998.
163. VIEIRA, Sofia Lerche. Poder local e educação no Brasil: dimensões e tensões. **RBPAE** – v.27, n.1, p. 123-133, jan./abr. 2011.
164. VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino. **Política educacional no Brasil.** Brasília: Liber Livro Editora, 2007.
165. VITÓRIA. **Balanco da gestão 2005-2012:** Vitória em foco. PMV/Secretaria Municipal de Gestão Estratégica (SEGES)/Gerência de Informações Municipais. 2012a. Disponível em: http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral/Publicacoes/balanco_gestao/Balanco_Gestao_2004_2012.pdf. Acesso em: 02 de março de 2014.
166. VITÓRIA. **Boletim Estatístico de Pessoal 2004 – 2012.** Prefeitura Municipal de Vitória. 2012b. Disponível em: http://legado.vitoria.es.gov.br/regionais/geral/Publicacoes/boletim_pessoal/boletim_pessoal.asp. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.

167. VITÓRIA. **Decreto nº 12.237**, de 27 de abril de 2005. Dispõe sobre o Processo de Eleição de Diretores(as) das Unidades Escolares da Rede Municipal de Ensino Público de Vitória, Espírito Santo e dá outras providências. Disponível em <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2005/D12237.PDF>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

168. VITÓRIA. **Lei 4.746**, de 27 de julho de 1998. Dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Vitória. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/1998/L4746.PDF>> Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

169. VITÓRIA. **Lei 8.051**, de 22 de dezembro de 2010. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Pública Municipal de Vitória – SAEMV, e dá outras providências. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2010/L8051.PDF>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

170. VITÓRIA. **Lei nº 4.747/98**. Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/arquivos/1998/L4747.pff>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

171. VITÓRIA. **Lei nº 6.754**, de 16 de novembro de 2006. Instituiu o plano de cargos, carreira e vencimentos do servidor do magistério público do município. Disponível em: <http://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2006/L6754.PDF>. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

172. VITÓRIA. Prefeitura Municipal de Vitória. **Prefeitos de Vitória**. 2013. Disponível em: <http://www.vitoria.es.gov.br/gabpref.php?pagina=prefeitosdevitoria>. Acesso em 10 de outubro de 2013.

173. XAVIER, Libânia N. **O Brasil como laboratório: educação e ciências sociais no projeto do Centro Brasileiro de Pesquisas educacionais**. São Paulo, Editora São Francisco. 1999.

174. YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNCIDES

APÊNDICE A - Trabalhos na forma de artigo selecionados para análise pormenorizada sobre o Plano de Ações Articuladas no Sistema CAPES.

AUTOR	TÍTULO	ANO
OLIVEIRA, Regina Tereza Cestaride	O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica	2012
MAGALHAES, Sthenio José Ferraz; FERNANDES, Verônica Soares	Análise do eixo temático gestão educacional do Plano de Ações Articuladas no nordeste do Brasil	2012
MENDES, Danielle Cristina de Brito; GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira	O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro	2011
ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise	Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas	2008

APÊNDICE B - Trabalhos na forma de artigo selecionados para análise pormenorizada sobre Plano de Desenvolvimento da Educação/Plano de Ações Articuladas no Sistema CAPES.

AUTOR	TÍTULO	ANO
OLIVEIRA, Regina Tereza Cestaride	O plano de ações articuladas em municípios sul-mato-grossenses e suas implicações para a gestão democrática da educação básica.	2012
SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz;DURLI, Zenilde	O PDE e as metas do PAR para a formação de professores da educação básica.	2012
ABREU, Maria Aparecida Azevedo	Educação: um novo patamar institucional.	2010
CAMARGO, Rubens Barbosa de; PINTO, José Marcelino de Rezende; GUIMARÃES, José Luiz	Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação.	2008
KRAWCZYK, Nora Rut	O PDE: novo modo de regulação estatal?	2008
ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise	Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas.	2008
SAVIANI, Dermeval	O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC.	2007

APÊNDICE C - Outros artigos sobre o PDE disponíveis na CAPES.

AUTOR	TÍTULO	ANO
MASSON, Gisele	Implicações do Plano de Desenvolvimento da Educação para a formação de professores	2012
BARROS, Maria Camila Mourão Mendonça de; TAVARES, Priscilla de Albuquerque; MASSEI, William	O Desenvolvimento da Educação no estado de São Paulo: sistema de avaliação do rendimento escolar, Plano de Desenvolvimento da Educação e bonificação variável por desempenho	2009
MELO, Pedro Antônio de; MELO, Michelle Bianchini de; NUNES, Rogério da Silva	A Educação a Distância como Política de Expansão e Interiorização da Educação Superior no Brasil	2009
BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo	Tecnologia da informação e comunicação das escolas públicas brasileiras: o programa Proinfo Integrado	2009
KRAWCZYK, Nora Rut	O Plano de Desenvolvimento da Educação	2008
SAVIANI, Dermeval	Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação	2008
WEBER, Silke	Relações entre esferas governamentais na educação e PDE: o que muda?	2008

APÊNDICE D – Dissertações selecionados para análise pormenorizada sobre o Plano de Ações Articuladas.

AUTOR / ANO	TÍTULO	INSTITUIÇÃO
MENDONÇA, Daelcio Ferreira Campos / 2010	O Plano de Ações Articuladas como suporte à dimensão pedagógica da gestão da educação municipal	Universidade Federal da Bahia
SILVA, Lucivan Augusto da / 2010	O Plano de Ações Articuladas - PAR: interface com a formação de professores nos municípios de Mato Grosso	Universidade Federal de Mato Grosso
SOUZA, Márcia Helena de Moraes / 2010	O Plano de Ações Articuladas – PAR – das redes municipais de ensino de mato grosso	Universidade Federal de Mato Grosso
AMORIN, Milene Dias / 2011	A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas	Universidade Federal da Grande Dourados
JUNQUEIRA, Deborah Saib da Silva / 2011	A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil: o Plano de Ações Articuladas e as relações escola e a União	Universidade Federal de Minas Gerais
MAFASSIOLI, Andreia da Silva / 2011	Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
SANTANA, Luciana Teofilo / 2011	O Plano de ações articuladas nos municípios paulistas prioritários: O exercício cooperativo em análise	Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho
ANTUNES, Vera de Fátima Paula / 2012	A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do plano de ações articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses (2007-2010)	Universidade Católica Dom Bosco - MS
ALVES, Suely Bahia / 2012	A gestão da educação municipal no contexto das políticas de descentralização, a partir da implementação do plano de ações articuladas	Universidade Federal da Bahia
BORGES, Marcelo Silva / 2012	Plano de Metas /PAR e o Desenvolvimento Territorial	Universidade do Estado da Bahia
GRINKRAUT, Ananda / 2012	Conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	Universidade Estadual de Campinas
LÁZARI, Eliane Siqueira de Medeiros /2012	Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do plano de Ações Articuladas (PAR)	Universidade do Estado de Mato Grosso
MARTINS, Áurea Peniche / 2012	O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/MEC) e sua efetivação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) em São Miguel do Guamá (PA)	Universidade Federal do Pará
ROOS, Cristiane 01/02/2012	O PAR (Plano De Ações Articuladas) e a gestão municipal	Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS
SIQUEIRA, Wesley Alves / 2012	A política do nome próprio e as forças que constituem uma política pública em educação	Universidade Federal de Mato Grosso
SOARES, Gracielle Gomes / 2012	A política do nome próprio no Plano De Ações Articuladas - MT	Universidade Federal de Mato Grosso

APÊNDICE E – Teses selecionados para análise pormenorizada sobre o Plano de Ações Articuladas.

AUTOR/ANO	TÍTULO	INSTITUIÇÃO
CAMINI, Lúcia / 2009	A Gestão Educacional e a Relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação.	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
ALCANTARA, Alzira Batalha / 2011	Pacto federativo, educação, participação: uma república para todos?	Universidade Federal Fluminense
ANTONINI, Vanessa Lara / 2012	Mobilização social pela educação e a legitimação das políticas educacionais no PDE	Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho
CORRÊA, Nesdete Mesquita / 2012	Salas de recursos multifuncionais e Plano de Ações Articuladas em Campo Grande - MS: análise dos indicadores	Universidade Federal De Mato Grosso Do Sul
MARCHAND, Patricia Souza / 2012	Implementação do Plano de Metas Compromisso todos pela Educação no RS: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
VOSS, Dulce Mari da Silva / 2012	Os movimentos de recontextualização da política Compromisso Todos pela Educação na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR) e seus efeitos: Um estudo de caso no município de Pinheiro Machado (RS)	Universidade Federal de Pelotas - RS

APÊNCIDE F: Os trabalhos selecionados nos encontros nacionais da ANPDED e da ANPAE

Autor	Título do trabalho	Evento/ano
DAMASCENO, Alberto; SANTOS, Emina	Controle social na educação municipal: os Planos de Ações Articuladas e o desafio da construção do novo sistema nacional de educação na Amazônia.	ANPEd/2010
MACHADO, Maria Goreti Farias	Compromisso Todos pela Educação a implementação do PAR no Rio Grande do Sul.	ANPAE/2009
ABRANCHES, Ana de Fátima Pereira de Sousa; COUTINHO, Henrique Guimarães	As ações do PAR na perspectiva dos conselheiros municipais da educação.	ANPAE/2011
ROSSI, Alexandre José	A política de combate à homofobia nos Planos de Ações Articuladas dos municípios com baixo ideb do estado do Rio Grande do Sul	ANPAE/2011
SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de	O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo?	ANPAE/2011
MENDES, Danielle Cristina de Brito	O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro	ANPAE/2011
FARENZENA, Nalu; SCHUCH, Cleusa Conceição Terres; MOSNA, Rosa Maria Pinheiro	Implementação do Plano de Ações Articuladas em Municípios do Rio Grande do Sul: uma avaliação	ANPAE/2011
BELLO, Isabel Melero	O Plano de Ações Articuladas como estratégia organizacional dos sistemas públicos de ensino: avanços, limites e possibilidades.	ANPAE/2011
MAFASSIOLI, Andréia da Silva; MARCHAND, Patrícia Souza	Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação.	ANPAE/2011
CORRÊA, Nesdete Mesquita	A educação especial e o Plano de Ações Articuladas (PAR): em foco o programa de implantação de salas de recursos multifuncionais	ANPAE/2011
BATISTA, Neusa Chaves	Gestão democrática da educação: um estudo de situações e tendências no Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul.	ANPAE/2011
OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de; SENNA, Ester	O Plano de Ações Articuladas no contexto do PDE: a dimensão gestão educacional no PAR de municípios sul-mato-grossenses.	ANPAE/2011
PERGHER, Calinca Jordania; MACHADO, Maria Goreti Farias	O impacto de ações de assistência financeira do MEC em municípios de Alagoas.	ANPAE/2011
RODRIGUES, Melânia Mendonça; ARAÚJO, Luzia dos Prazeres; SOUSA, Pâmella Tamires Avelino de	A gestão educacional nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios paraibanos.	ANPAE/2011
SANTOS, Émina Márcia Nery dos; DAMASCENO, Alberto	Planejando a educação municipal: a experiência do PAR no Pará.	ANPAE/2011

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz; DURLI, Zenilde	O PDE e as metas do PAR nos municípios: desafio da qualidade da educação básica e regulação na formação dos professores.	ANPAE/2011
FERNANDES, Verônica Soares	O planejamento da educação em municípios de baixo IDEB no nordeste do Brasil.	ANPAE/2011
FERREIRA, Daniel Henrique; TRIANI, Maria Silvia Lima Silva; FERREIRA, Eliza Bartolozzi	PAR - desafios e impactos nas políticas educacionais nos municípios do Espírito Santo.	ANPAE/2011
SILVA, Danilo Manoel Farias da; RODRIGUES, Cibele Maria; SOUZA, Gleiciane	Conselho e gestão democrática: o PAR no nordeste.	ANPAE/2011
OLIVEIRA, Beatriz Alves de; RISCAL, Sandra Aparecida; BALDAN, Merilin; LIBANORI, Guilherme Andolfatto	Plano de Ações Articuladas (PAR): a consolidação da accountability na política educacional brasileira.	ANPAE/2013
GUIMARÃES, Claudilene Abadia Freitas; VALENTE, Lucia de Fatima	O Plano de Ações Articuladas de Ituiutaba – MG: uma análise das práticas pedagógicas e da avaliação.	ANPAE/2013
AURELIANO, Francisca Edilma Braga Soares; QUEIROZ, Maria Aparecida de	Plano De Ações Articuladas – PAR: uma política para descentralizar as ações de educação.	ANPAE/2013
COSTA, Jean Mário Araújo; ARAÚJO, Rosemeire Baraúna Meira de	A relação entre os entes federados na política de planejamento da educação básica: o Plano de Ações Articuladas - PAR - no desenvolvimento da gestão municipal.	ANPAE/2013
CORREA, João Jorge	A centralidade do “PDE” e do “PAR” no acesso à política educacional: a experiência de gestão na microrregião de Foz do Iguaçu no Paraná.	ANPAE/2013
FERREIRA, Daniel Henrique; MARTINS, Lucas Andrade;	O financiamento do PAR no Espírito Santo: apontamentos críticos.	ANPAE/2013
BASTOS, Roberta Freire	O papel do PAR na gestão dos sistemas educativos municipais do Espírito Santo.	ANPAE/2013
OLIVEIRA, Telmy Lopes de	O financiamento das ações do PAR nos municípios do Espírito Santo.	ANPAE/2013

APENDICE G: Roteiro de Entrevista Semi-estruturada realizada com técnicos responsáveis pelo PAR e/ou (sub-)secretários de educação em Vitória e em Cariacica

Dados gerais:

Nome:

Cargo:

Data da nomeação:

Formação acadêmica:

Experiência profissional:

Local e data:

1. Por ocasião do lançamento do PAR, é sabido que alguns técnicos da Secretaria Municipal de Educação foram a Brasília para tomarem conhecimento da política. Na reunião, em que estava presente o ministro da educação Fernando Haddad você estava presente? Como foi esta reunião? Quais foram as suas primeiras impressões do PAR? (Pergunta direcionada, exclusivamente, aos técnicos que esteve na reunião)
2. Ao retornar a Cariacica, como foram as primeiras conversas com a secretária de educação quanto ao PAR? Quais foram as primeiras providências para a operacionalização da política?
3. Como se deu o planejamento do PAR no município? Como foram elaboradas as ações do PAR?
4. Como foi o processo de implantação do PAR? Quais foram as principais dificuldades encontradas no processo de implantação do PAR?
5. Qual é o grau de envolvimento do prefeito com o PAR? O prefeito tem conhecimento sobre o PAR?
6. Informe as ações planejadas no PAR e que foram executadas até 2012. Como foram executadas (recurso, pessoal, apoio,etc) ?
7. Quais programas atualmente executados estão ligados ao PAR?
8. Informe as ações planejadas no PAR e que NÃO foram executadas. A quais motivos você atribui a não execução?
9. Quais programas estão sendo executados, mas não são vinculados aos PAR?
10. Como você avalia as articulações entre o município, o estado e a União (MEC ou FNDE) em relação à execução do PAR.
11. Como tem sido o apoio técnico do MEC ou do FNDE (ou da SEDU) para a execução do PAR?
12. De quanto em quanto tempo esse apoio ocorre? Você o considera satisfatório? Em que você acha que poderia melhorar?
13. Quando há algum problema ou dúvida em relação ao PAR, como tais problemas são solucionados ou as dúvidas são esclarecidas? A que entidade de apoio esta secretaria ocorre: ao MEC, ao FNDE ou à SEDU? Como é o atendimento por parte dessas entidades?

14. Em que a relação entre o município, o estado e a união se modificou com a implantação do PAR?
15. Vocês avaliaram o primeiro PAR realizado na rede municipal? Fale sobre os procedimentos adotados para a avaliação.
16. Sobre um novo PAR, como foram feitos os novos diagnósticos? Estes já foram enviados ao FNDE? Se não foram, porque ainda não foram enviados? Em que fase o novo PAR se encontra (diagnóstico, planejamento, implementação, execução das ações, etc...)?
17. Como é o envolvimento dos professores, diretores e pedagogos no PAR? Qual a participação deles no processo (diagnóstico, planejamento, implementação, execução das ações, etc...)? Eles têm conhecimento de que os diversos programas dos quais a escola participa fazem parte do PAR?
18. Qual a importância do PAR para a gestão do sistema de ensino e para a melhoria da qualidade da educação?
19. Cite algumas ações necessárias para a melhoria do PAR.

ANEXOS

ANEXO A – Entrevista realizada pelo NEPE com Técnicos Educacionais e Secretária Municipal de Educação

PESQUISA: GESTÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL E SEUS MECANISMOS DE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO: o desafio do PAR

ROTEIRO DE ENTREVISTA

(Técnicos responsáveis pelo PAR e/ou secretários de educação)

1 – Dados gerais:

Nome:

Cargo:

Data da nomeação:

Formação acadêmica:

Experiência profissional:

Local e data:

2 - Informe as ações planejadas no PAR e aquelas que estão sendo executadas.

3 - Vocês receberam recursos financeiros para essas ações? Quanto?

4 - E apoio técnico do MEC ou do FNDE (ou da SEDU) vocês receberam? Como tem sido?

5 - Vocês já concluíram alguma ação planejada no PAR? Quais? Como foram executadas (recurso, pessoal, apoio, etc)?

6 - Vocês avaliaram o primeiro PAR realizado na rede municipal? Estão fazendo um novo? Fale sobre os procedimentos adotados para a avaliação do antigo PAR e sobre a realização do novo diagnóstico, se já foi enviado para o FNDE, etc.?

7 - As escolas conhecem o PAR? Caso afirmativo, dê um exemplo de como as escolas conhecem o PAR. Nós podemos entrevistar alguma diretora de escola? Qual?

8 - Quando vocês têm algum problema ou dúvida em relação ao PAR, vocês procuram quem? O MEC, o FNDE ou a SEDU?

9 - Vocês conseguem ser bem atendidos?

10 - Vocês consideram o PAR importante para a gestão do sistema de ensino e para a melhoria da qualidade da educação? Dê exemplos.

11 - Cite algumas ações necessárias para a melhoria do PAR

12 - O que você entende por qualidade da educação e o que acha que precisa para alcançá-la nas escolas de seu município?

ANEXO B - Quadros resumos das dimensões, áreas e indicadores do PAR
(FONTE: Manual de elaboração do PAR 2011-2014).

Quadro 1 – PAR 2011-2014 - Dimensão 1 – Gestão Educacional – 5 Áreas - 28 Indicadores

ÁREAS	INDICADORES
Área 1: Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE). 2. Existência, composição, competência e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME). 3. Existência e funcionamento de conselhos escolares (CE). 4. Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas, inclusive nas de alfabetização de jovens e adultos (AJA) e de educação de jovens e adultos (EJA), participação dos professores e do conselho escolar na sua elaboração, orientação da secretaria municipal de educação e consideração das especificidades de cada escola. 5. Composição e atuação do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). 6. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). 7. Existência e atuação do Comitê Local do Compromisso.
Área 2: Gestão de Pessoas	1. Quadro de servidores da secretaria municipal de educação (SME). 2. Critérios para escolha da direção escolar. 3. Presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas. 4. Quadro de professores. 5. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da Educação. 6. Plano de carreira para o magistério. 7. Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar. 8. Piso salarial nacional do professor. 9. Existência de professores para o exercício da função docente no atendimento educacional especializado (AEE), complementar ao ensino regular.
Área 3: Conhecimento e utilização de informação	1. Existência de um sistema informatizado de gestão escolar que integre a rede municipal de ensino. 2. Conhecimento da situação das escolas da rede. 3. Conhecimento e utilização dos dados de analfabetismo e escolaridade de jovens e adultos. 4. Acompanhamento e registro da frequência dos alunos beneficiados pelo Programa Bolsa Família (PBF). 5. Existência de monitoramento do acesso e permanência de pessoas com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiárias do Benefício da Prestação Continuada (BPC). 6. Formas de registro da frequência.
Área 4: Gestão de Finanças	1. Existência de equipe gestora capacitada para o gerenciamento dos recursos para a Educação e utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). 2. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação. 3. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
Área 5: Comunicação e interação com a Sociedade	1. Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC. 2. Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares que visem à formação integral dos alunos. 3. Relação com a comunidade/ promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário.

Quadro 2 - PAR 2011-2014 - Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar -5 Áreas – 17 Indicadores

ÁREAS	INDICADORES
Área 1: Formação Inicial de Professores da Educação Básica	1. Habilitação dos professores que atuam nas creches. 2. Habilitação dos professores que atuam na pré-escola. 3. Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA). 4. Habilitação dos professores que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA).
Área 2: Formação Continuada de Professores da Educação Básica	1. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que atuam na educação infantil. 2. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem qualificar a prática de ensino da leitura/escrita, da Matemática e dos demais componentes curriculares, nos anos/séries iniciais do ensino fundamental incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA). 3. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores que visem à melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares, nos anos/séries finais do ensino fundamental, incluindo professores da educação de jovens e adultos (EJA). 4. Existência e implementação de políticas para a formação continuada de professores, que visem ao desenvolvimento de práticas educacionais inclusivas na classe comum, em todas as etapas e modalidades.
Área 3: Formação de professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas	1. Formação dos professores da educação básica que atuam no atendimento educacional especializado (AEE). 2. Formação dos professores que atuam em escolas do campo. 3. Formação dos professores que atuam em escolas de comunidades quilombolas. 4. Qualificação dos professores que atuam em escolas de comunidades indígenas.
Área 4: Formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08	1. Existência e implementação de políticas para a formação de professores, visando ao cumprimento das Leis 9.795/99, 10.639/03, 11.525/07 e 11.645/08.
Área 5: Formação de Profissionais da Educação e Outros Representantes da Comunidade Escolar	1. Participação dos gestores de unidades escolares em programas de formação específica. 2. Existência e implementação de políticas para formação continuada das equipes pedagógicas. 3. Participação de gestores, equipes pedagógicas, profissionais de serviços e apoio escolar em programas de formação para a educação inclusiva. 4. Participação dos profissionais de serviço e apoio escolar e de outros representantes da comunidade escolar em programas de formação específica.

Quadro 3 – PAR 2011-2014 - Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação – 3 Áreas - 15 Indicadores

ÁREAS	INDICADORES
Área 1: Organização da Rede de Ensino	1. Implantação e organização do ensino fundamental de 9 anos. 2. Implantação e organização do ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos. 3. Existência de política de educação em tempo integral: atividades que ampliam a jornada escolar do estudante para, no mínimo, sete horas diárias nos cinco dias por semana. 4. Política de correção de fluxo. 5. Existência de ações para a superação do abandono e da evasão escolar. 6. Atendimento à demanda de educação de jovens e adultos (EJA). 7. Oferta do atendimento educacional especializado (AEE), complementar ou suplementar à escolarização.
Área 2: Organização das práticas pedagógicas	1. Existência de proposta curricular para a rede de ensino. 2. Processo de escolha do livro didático. 3. Existência/adoção de metodologias específicas para a alfabetização. 4. Existência de programas de incentivo à leitura para o professor e o aluno, incluindo a educação de jovens e adultos (EJA). 5. Estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar com ampliação das oportunidades de aprendizagem. 6. Reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussão dos conteúdos e metodologias de ensino.
Área 3: Avaliação da Aprendizagem dos Alunos e Tempo para Assistência Individual/Coletiva aos Alunos que Apresentam Dificuldade de Aprendizagem	1. Formas de avaliação da aprendizagem dos alunos. 2. Utilização do tempo para assistência individual/ coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

Quadro 4 – PAR 2011-2014 - Dimensão 4 – Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos – 4 Áreas - 22 Indicadores

ÁREAS	INDICADORES
Área 1: Instalações físicas da secretaria municipal de educação	1. Condições da infraestrutura física existente da secretaria municipal de educação. 2. Condições de mobiliário e equipamentos da secretaria municipal de educação.
Área 2: Condições da rede física escolar existente	1. Biblioteca: instalações e espaço físico. 2. Acessibilidade arquitetônica nos ambientes escolares. 3. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil na área urbana. 4. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam a educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas.. 5. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental na área urbana. 6. Infraestrutura física existente: condições das unidades escolares que ofertam o ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 7. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil na área urbana. 8. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda da educação infantil no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 9. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental na área urbana. 10. Necessidade de novos prédios escolares: existência de prédios escolares para atendimento à demanda do ensino fundamental no campo, comunidades indígenas e/ou quilombolas. 11. Condições de mobiliário e equipamentos escolares: quantidade, qualidade e acessibilidade. 12. Existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade.
Área 3: Uso de Tecnologias	1. Existência e funcionalidade dos laboratórios de Ciências e de Informática nas escolas de ensino fundamental 2. Existência de computadores ligados à rede mundial de computadores e utilização de recursos de Informática para atualização de conteúdos e realização de pesquisas. 3. Existência de sala de recursos multifuncionais e utilização para o atendimento educacional especializado (AEE). 4. Utilização de processos, ferramentas e materiais de natureza pedagógica pré-qualificados pelo MEC.
Área 4: Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais	1. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade do acervo bibliográfico (de referência e literatura). 2. Existência, suficiência, diversidade e acessibilidade de materiais pedagógicos. 3. Suficiência, diversidade e acessibilidade dos equipamentos e materiais esportivos. 4. Produção e utilização de materiais didáticos para a educação de jovens e adultos (EJA) e para a diversidade.

ANEXO C – Síntese dos indicadores do PAR do município de Cariacica
Fonte: MEC (2012)

Relatório Público do Município *Cariacica* do Estado do *ES*

SÍNTESE DO INDICADOR

1. Gestão Educacional

5. Gestão de Finanças

Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; as áreas prioritárias eventualmente provêm de um diagnóstico situacional e o controle social é exercido parcialmente pelo Conselho responsável.

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.

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

1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.

Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando 50% ou mais dos professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada.

1. Gestão Educacional

3. Comunicação com a Sociedade

Indicador	Pontuação	Critério
3	3	Quando as escolas, raramente são utilizadas pela comunidade em atividades esportivas, culturais e/ou para discussão de questões de interesse da comunidade; a comunidade não é estimulada a participar e ocupar o espaço escolar para desenvolver atividades de integração; a SME esporadicamente apóia ou estimula esta forma de integração.

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.

1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas

Indicador	Pontuação	Critério
3	4	Quando a SME e as escolas estimulam e dão condições para a realização de práticas pedagógicas fora do espaço escolar. (Exemplos: atividades culturais, como visitas a museus, cinema, teatro, exposições, entre outros; atividades de educação ambiental, como passeios ecológicos, visitas à estação de tratamento de água e esgoto, lixo, entre outros; atividades de integração com a comunidade do entorno).

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

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.
---	---	--

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.

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

1	3	Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas).
---	---	--

5. Formação do Profissional de Serviços e apoio Escolar

Indicador	Pontuação	Critério
1	2	Quando menos de 50% das escolas da rede possuem pelo menos 1 profissional de serviço e apoio escolar que participa ou participou de programas de qualificação, voltados para gestão escolar.

1. Gestão Educacional

1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino

Indicador	Pontuação	Critério
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.

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

4	4	Quando existem, em todas as escolas da rede, programas que incentivam a leitura em todas as etapas de ensino, 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.

Indicador	Pontuação	Critério
4	1	Quando não existem políticas definidas para correção de fluxo.

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

1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.

Indicador	Pontuação	Critério
1	2	Quando menos de 50% dos professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública

Indicador	Pontuação	Critério
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.

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. Instalações físicas gerais

Indicador	Pontuação	Critério
5	2	Quando as instalações para o ensino atendem, minimamente, as dimensões para o número de alunos, a acústica, iluminação, ventilação e limpeza. O mobiliário está em péssimas condições de utilização.

1. Gestão Educacional

5	2	Quando existem critérios para escolha da direção das escolas, mas estes não consideram experiência, educacional, mérito e desempenho; não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal.
---	---	---

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais

Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando o acervo é parcialmente adequado às etapas de ensino que a escola oferece e atende, em parte, as necessidades dos alunos e professores.

2	3	Quando parte (mais de 50%) das escolas da rede possui, materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos), porém a quantidade existente não atende plenamente a necessidade de alunos e professores.
1. Gestão Educacional		
2	3	Quando as escolas da rede utilizam metodologias específicas para o desenvolvimento do ensino, fornecidas por parceiros externos (ONG, Institutos, Fundações etc). O conteúdo e os objetivos do método foram discutidos, apenas em parte, pela comunidade escolar, mas têm trazido, comprovadamente, resultados positivos à aprendizagem dos alunos; a metodologia adotada está inserida no PME mas não no PP das escolas; os professores, embora seguros, não recebem capacitação específica.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando existem laboratórios de ciências, informática e/ou artes, porém pouco equipados e em quantidades insuficientes para atender as necessidades dos professores e alunos. Raramente alunos e professores utilizam os laboratórios de informática e ciências.
1. Gestão Educacional		
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada		
Indicador	Pontuação	Critério
1	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.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.		
Indicador	Pontuação	Critério
3	3	Quando parte (mais 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		
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. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
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. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica		
Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental visando a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.
1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.		
Indicador	Pontuação	Critério
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.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
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.
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	2	Quando menos de 50% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.
---	---	--

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	2	Quando os professores geram o conceito final considerando somente os elementos informativos; os elementos formativos são, por vezes, utilizados em atividades interdisciplinares; não há estímulo à auto-avaliação e são raras as atividades interdisciplinares.

1. Gestão Educacional

3. Comunicação com a Sociedade

Indicador	Pontuação	Critério
4	2	Quando o poder público recupera, raramente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que são utilizados pela comunidade escolar. Não existe uma política de incentivo para utilização desses espaços, tampouco um plano para realizar melhorias.

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

5	3	Quando professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos, eventualmente confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. A SME estimula essa prática, mas não oferece cursos de capacitação e eventualmente fornece os recursos materiais necessários.
---	---	---

1. Gestão Educacional

1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino

Indicador	Pontuação	Critério
7	4	Quando existe plano de carreira para o magistério com boa implementação; resulta ou expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo 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.

4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar

Indicador	Pontuação	Critério
2	2	Quando a SME e as escolas calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores da rede; esse cálculo não gera um planejamento detalhado para que no ano seguinte as remoções e substituições sejam reduzidas e realizadas de maneira a não gerar prejuízos para o aprendizado dos alunos. O cálculo é feito de forma geral e não contempla as diversas etapas ofertadas pela rede.

1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino

Indicador	Pontuação	Critério
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.

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública

Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando parte das escolas da rede possuem computadores ligados à rede mundial de computadores, mas a quantidade existente não permite utilização freqüente por parte de todos os professores e alunos.

1. Gestão Educacional

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.

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

4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03

Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03.
1. Gestão Educacional		
5. Gestão de Finanças		
Indicador	Pontuação	Critério
1	2	Quando os mecanismos existentes para fiscalização e controle tanto interno quanto externo e social, do cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação não estão devidamente implementados e não permitem a análise e a divulgação do demonstrativo de investimentos às unidades escolares e não há outras formas de publicização.
3. Comunicação com a Sociedade		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando existem, por parte de algumas escolas, acordos com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares às realizadas nas escolas que visem à formação integral dos alunos. Esses acordos são de conhecimento da SME, que apóia e busca formas de expandir o atendimento às demais escolas da rede.
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
4	2	Quando todas as escolas possuem um PP, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME.
9	1	Quando não existe Plano de Carreira.
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada		
Indicador	Pontuação	Critério
3	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.
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		
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica		
Indicador	Pontuação	Critério
3	3	Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares,
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
3	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
7	3	Quando 50% ou mais 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	1	Quando não existem regras claras e definidas para o estágio probatório.
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. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
4	3	Quando parte das escolas da rede possuem cozinha devidamente equipada e em bom estado de conservação; existem espaços adequados para o armazenamento dos alimentos; as escolas dispõem de refeitório com capacidade adequada.
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.

ANEXO D – Síntese dos indicadores do PAR do município de Vitória
Fonte: MEC (2012)

Destaques do Governo

Relatório Público do Município **Vitoria** do Estado do
ES**SÍNTESE DO INDICADOR**

1. Gestão Educacional

1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino

Indicador	Pontuação	Critério
3	4	Quando o CAE é representado por todos os segmentos (conforme norma); o CAE possui um regimento interno conhecido por todos (comunidade interna e externa); reúne-se regularmente e atua fiscalizando a aplicação dos recursos transferidos; zela pela qualidade dos produtos; acompanha desde a compra até a distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.

3. Comunicação com a Sociedade

Indicador	Pontuação	Critério
2	0	Não se aplica.

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	4	Quando existem políticas específicas e implementadas para a correção de fluxo (repetência e evasão), que oferecem condições para superar as dificuldades de aprendizagem e prevenir as distorções idade- série.

1. Gestão Educacional

3. Comunicação com a Sociedade

Indicador	Pontuação	Critério
4	3	Quando o poder público recupera e mantém, esporadicamente, espaços públicos de lazer, esportivos e outros, que podem ser utilizados pela comunidade escolar. Existe uma política de incentivo para esta prática, porém não implementada.

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

1. Instalações físicas gerais

Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando existem laboratórios de ciências, informática e/ou artes, porém pouco equipados e em quantidades insuficientes para atender as necessidades dos professores e alunos. Raramente alunos e professores utilizam os laboratórios de informática e ciências.
3	3	Quando mais de 50% das escolas da rede possuem quadra de esportes; mas a maioria necessita de reparos, pois não há total segurança na utilização.

2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública

Indicador	Pontuação	Critério
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.

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

1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.

Indicador	Pontuação	Critério
3	3	Quando parte (mais de 50%) dos professores da rede que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental possuem formação superior em curso de licenciatura.

2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica

Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam na Educação Infantil (creches e pré-escolas).

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.
5. Gestão de Finanças		
Indicador	Pontuação	Critério
2	2	Quando a aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb acontece de acordo com os princípios legais; mas as áreas prioritárias não são definidas a partir de um diagnóstico situacional. Não existe um conselho responsável pelo controle social.
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	1	Quando não existem programas especiais de estímulo à leitura.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
2	4	Quando todos os professores que atuam na pré-escola possuem habilitação adequada.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
2	3	Quando parte (mais de 50%) das escolas da rede possui, materiais pedagógicos diversos (mapas, jogos, dicionários, brinquedos), porém a quantidade existente não atende plenamente a necessidade de alunos e professores.
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	2	Quando os professores geram o conceito final considerando somente os elementos informativos; os elementos formativos são, por vezes, utilizados em atividades interdisciplinares; não há estímulo à auto-avaliação e são raras as atividades interdisciplinares.
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.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica		
Indicador	Pontuação	Critério
2	2	Quando existem políticas sem implementação, ou com implementação acidental, voltadas para a formação continuada dos professores que atuam nos anos/séries iniciais do Ensino Fundamental; estas não visam integralmente a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita, da matemática e dos demais componentes curriculares.
1. Gestão Educacional		
2	4	Quando todas as escolas da rede oferecem atividades no contraturno, que contemplam todas as etapas de ensino ofertados pela rede; as atividades estão ligadas ao reforço escolar, às artes, ao lazer, informática, esportes e outras áreas, tendo como foco a formação integral dos alunos; são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos e outros profissionais (podendo ser voluntários), e estão contempladas no PME e nos PP.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
6	2	Quando as instalações das escolas são parcialmente adequadas às condições de acesso para PcD, com poucas rampas de acesso. Ausência de um planejamento da SME.
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	2	Quando menos de 50% dos professores que atuam em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas participam ou participaram de cursos com formação específica para atuação nestas modalidades.

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

2. Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.

Indicador	Pontuação	Critério
3	3	Quando existem mecanismos claros e definidos para o registro diário da frequência dos alunos. A escola eventualmente entra em contato com os pais para saber o motivo da ausência. Eventualmente a escola comunica as instâncias pertinentes quando não consegue trazer o aluno de volta à frequência regular.

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais

Indicador	Pontuação	Critério
5	3	Quando professores, coordenadores/supervisores pedagógicos e alunos, eventualmente confeccionam materiais didáticos e pedagógicos diversos. A SME estimula essa prática, mas não oferece cursos de capacitação e eventualmente fornece os recursos materiais necessários.

1. Gestão Educacional

1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino

Indicador	Pontuação	Critério
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.

3. Práticas Pedagógicas e Avaliação

Indicador	Pontuação	Critério
1	4	Quando todas as escolas da rede possuem coordenadores ou supervisores pedagógicos em tempo integral. Esses profissionais orientam e auxiliam os professores no desenvolvimento de conteúdos e metodologias.

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais

Indicador	Pontuação	Critério
3	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.

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.

4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos

1. Instalações físicas gerais

Indicador	Pontuação	Critério
4	3	Quando parte das escolas da rede possuem cozinha devidamente equipada e em bom estado de conservação; existem espaços adequados para o armazenamento dos alimentos; as escolas dispõem de refeitório com capacidade adequada.

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

2. Formação Continuada de Professores da Educação Básica

Indicador	Pontuação	Critério
		Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação continuada dos

3	3	professores que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental, visando a melhoria da qualidade de aprendizagem de todos os componentes curriculares,
1. Gestão Educacional		
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
4	2	Quando todas as escolas possuem um PP, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
1	4	Quando todos os professores que atuam nas creches possuem habilitação adequada.
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.
1. Gestão Educacional		
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
7	4	Quando existe plano de carreira para o magistério com boa implementação; resulta ou expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo 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.
5. Gestão de Finanças		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando existe, em parte, a implementação de mecanismos de fiscalização e controle tanto interno quanto externo e social, que assegurem o cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação de recursos da educação, através da análise e divulgação do demonstrativo de investimentos em mais de 50% das unidades escolares e contempla outras formas de publicização.
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada		
Indicador	Pontuação	Critério
1	2	Quando o Ensino Fundamental de 09 anos ainda não foi implantado; a reestruturação da proposta pedagógica está em discussão; não há previsão de ações para capacitação dos profissionais; não há plano para adequação dos espaços físicos, mobiliário adequado, equipamentos, materiais didáticos e pedagógicos compatíveis com a faixa etária da criança de 06 anos.
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino		
Indicador	Pontuação	Critério
9	4	Quando existe um Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar com boa implementação; resulta ou expressa uma diretriz clara e definida; e 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 acadêmica (formação inicial e continuada).
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.
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.
3. Comunicação com a Sociedade		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando existem, por parte de algumas escolas, acordos com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares às realizadas nas escolas que visem à formação integral dos alunos. Esses acordos são de conhecimento da SME, que apóia e busca formas de expandir o atendimento às demais escolas da rede.
3. Práticas Pedagógicas e Avaliação		
1. Elaboração e Organização das práticas pedagógicas		
Indicador	Pontuação	Critério

3	4	Quando a SME e as escolas estimulam e dão condições para a realização de práticas pedagógicas fora do espaço escolar. (Exemplos: atividades culturais, como visitas a museus, cinema, teatro, exposições, entre outros; atividades de educação ambiental, como passeios ecológicos, visitas à estação de tratamento de água e esgoto, lixo, entre outros; atividades de integração com a comunidade do entorno).
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando o acervo é parcialmente adequado às etapas de ensino que a escola oferece e atende, em parte, as necessidades dos alunos e professores.
2. Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar		
4. Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando existem políticas em fase de implementação, voltadas para a formação inicial e continuada dos professores visando o cumprimento da Lei 10.639/03.
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 apóia a utilização do espaço escolar pela comunidade.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
2. Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação na Educação Pública		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando parte das escolas da rede possuem computadores ligados à rede mundial de computadores, mas a quantidade existente não permite utilização freqüente por parte de todos os professores e alunos.
1. Instalações físicas gerais		
Indicador	Pontuação	Critério
1	3	Quando as instalações da biblioteca são parcialmente adequadas para a organização e armazenamento do acervo; os espaços para estudos individuais e em grupo não atendem a necessidade da escola.
1. Gestão Educacional		
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.
8	1	Quando não existem regras claras e definidas para o estágio probatório.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
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		
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar		
Indicador	Pontuação	Critério
2	4	Quando a SME e as escolas calculam o número de remoções e substituições do quadro de professores da rede; esse cálculo é analisado e 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 é feito para todas as etapas de ensino ofertadas pela rede.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
3. Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais		
Indicador	Pontuação	Critério
4	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.

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

1. Formação inicial de Professores da Educação Básica.

Indicador	Pontuação	Critério
4	4	Quando todos os professores da rede que atuam nos anos/séries finais do Ensino Fundamental possuem formação superior na área/ disciplina de atuação.
4. Infra-Estrutura Física e Recursos Pedagógicos		
5	2	Quando as instalações para o ensino atendem, minimamente, as dimensões para o número de alunos, a acústica, iluminação, ventilação e limpeza. O mobiliário está em péssimas condições de utilização.