

Análise da implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul

Review of the implementation of the joint actions plan in prioritized municipalities of Rio Grande do Sul

Neusa Chaves Batista*

Cleusa Conceição Terres Schuch**

Daniela Borba Bürgie***

Elena Maria Billig Mello****

Isabel Leticia Pedroso de Medeiros*****

* Doutora em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: neuchaves@gmail.com.

** Doutoranda em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: cleusaschuch@gmail.com

*** Mestranda em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: danielaburgie@hotmail.com

**** Doutora em Educação, Universidade Federal do Pampa (Unipampa). E-mail: profelena@gmail.com

***** Doutora em Educação, Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED/POA). E-mail: isabellpm@gmail.com

Resumo

Este artigo tem por objetivo apresentar uma pesquisa de avaliação de política educacional. Trata-se da análise da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Rio Grande do Sul. O PAR é a principal ação da política pública “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. O Plano de Metas é uma das políticas que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado pelo Ministério de Educação em 2007. A pesquisa é realizada em uma amostra de 38 municípios do Rio Grande do Sul abrangendo o período de 2008-2011.

Palavras-chave

Política Educacional. Plano de Metas. Plano de Ações Articuladas.

Abstrat

This article aims to present a research evaluation of educational policy. This is the review of the implementation of the Joint Actions Plan (PAR) in the municipalities of Rio Grande do Sul. The PAR is the main action of public policy “Target Plan All for Education Commitment.” The Target Plan is a policy that integrates the Education Development Plan (PDE) launched by the Ministry of Education in 2007. The search is performed on a sample of 38 municipalities in Rio Grande do Sul covering the period 2008-2011.

Key words

Educational Policy. Target Plan. Joint Actions Plan.

Introdução

O Plano de Ações Articuladas (PAR) constitui-se em um instrumento de planejamento educacional integrante da principal ação da política “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Esse “compromisso”, de modo geral, pode ser inserido no contexto das reformas educacionais do século XXI. Mais especificamente, na sociedade brasileira, insere-se nas discussões iniciadas na década de 1980, quando a sociedade civil organizada interferiu diretamente nos princípios constitucionais que orientariam o sistema educacional brasileiro. Com base nesse movimento, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei 9.394/96) conceituou a abrangência e a responsabilidade de cada ente federado com a educação no país.

Coube à União “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (cf. LDB, 1996, Art. 8º, §1º). Com efeito, a relação entre os entes federados é referenciada pelo regime de colaboração. Isto implica considerar, na implementação de políticas educacionais nacionais, a autonomia dos estados e municípios na organização dos seus sistemas de ensino, contudo sem perder de vista os princípios e os fins da educação nacional.

No que tange à implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios brasileiros, foram selecionados pelo Ministério da Educação (MEC), em

2007, 1250 municípios considerados de atendimento priorizado por se encontrarem com o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) abaixo de 3,8. Esses municípios receberam assistência técnica, via convênio do MEC com instituições federais de ensino e/ou secretarias estaduais de educação dos estados e/ou, ainda, outras instituições do setor da educação para elaboração do PAR.

No Rio Grande do Sul, são elencados 143 municípios como sendo priorizados. Para o atendimento destes é feita uma parceria entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o MEC. Foi desenvolvido, de 2007 a 2010, um convênio entre MEC e UFRGS para a oferta da assistência técnica aos municípios priorizados por meio do projeto de extensão *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica*. Parte da equipe desse projeto de extensão, do qual somos integrantes, realizou uma pesquisa de avaliação da implementação de planos de ações articuladas 2008-2011¹.

Este artigo tem como base a análise do PAR dos municípios do RS², composta por uma amostra de 38 municípios priorizados. No que segue, apresentamos algumas características regionais da amostra e da análise do PAR por dimensão: gestão educacional; formação inicial e continuada de professores e profissionais da educação;

¹ A UFRGS prestou assistência técnica para 4 estados (Alagoas; Santa Catarina; Paraíba; Rio Grande do Sul). A Avaliação foi realizada a partir de amostras dos municípios dos 4 estados. Os resultados da pesquisa foram publicados em Farenzena (2012).

² Ver a pesquisa completa em Batista *et al* (2012).

práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Para a análise foi elaborado um banco de dados no qual foram cadastradas informações dos 38 municípios amostrais. O cadastramento dos dados do PAR foi realizado a partir de critérios utilizados no monitoramento institucional do PAR e que apontavam a situação da ação/subação como: não iniciada; em andamento; concluída; suspensa ou cancelada. O grupo de pesquisa elaborou categorias, para o cadastramento no banco de dados, dos limites para execução da ação/subação, quais sejam: político; financeiro; ações simultâneas desenvolvidas pelo município; falta de informação; não atendimento ou atendimento parcial pelo MEC; dificuldade de ordem técnico-administrativa e operacional; não prioridade à subação. Tais dados puderam ser cadastrados porque, na elaboração e monitoramento do PAR, os municípios fazem registros e observações destacando os motivos pelos quais uma ação/subação planejada não foi realizada.

1 Condições de escolha e características da amostra

Dentre os 143 municípios priorizados que receberam o apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, foi selecionada uma amostra por “acessibilidade” (GIL, 1994)³ para a realização da avaliação da política no âmbito acadêmico. Essa escolha ocorreu baseada no critério de que a amostra seria selecionada entre os municípios priorizados que assinaram o “termo de consentimento informado” permitindo a realização da pesquisa de avaliação. Tendo como base o universo dos municípios priorizados (143), a amostra se compôs pela totalidade dos municípios que assinaram o termo, ou seja, por trinta e oito municípios (38), ficando com uma representatividade de 26,6% do universo. Contudo foram consideradas as especificidades regionais em que cada município da amostra do Rio Grande do Sul está localizado.

³ Este tipo de amostragem se estabelece quando os pesquisadores/as possuem conhecimento suficiente do universo a ser pesquisado para admitir que a amostra selecionada pode, de alguma maneira, representar o universo. A amostragem por acessibilidade é destituída dos rigores da amostragem estatística. “O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo” (GIL, 1994, p. 97). Este tipo de amostragem é, geralmente, aplicado em estudos exploratórios ou qualitativos, nos quais, para se chegar a uma análise que aponte elementos importantes do estudo, não é requerido elevado nível de precisão estatística.

Tabela 1 - Distribuição dos municípios priorizados e dos municípios da amostra, por mesorregião, RS – 2010

Distribuição regional	N. de municípios priorizados por mesorregião do RS	N. de municípios da amostra por mesorregião do RS	% dos municípios da amostra por mesorregião
Centro Ocidental Rio-grandense	17	04	24,0
Centro Oriental Rio-grandense	09	02	23,0
Metropolitana de Porto Alegre	26	09	34,8
Nordeste Rio-grandense	08	01	13,0
Noroeste Rio-grandense	53	15	28,3
Sudeste Rio-grandense	17	05	29,5
Sudoeste Rio-grandense	13	02	15,5
Total	143	38	100

Fonte: IBGE e NEPGE (2009) e Programa da Pesquisa PAR (2010).

Nas mesorregiões da tabela 2, estão distribuídos os 496 municípios gaúchos. Dos 143 municípios priorizados, mais de 50% dos municípios que apresentam um índice de desenvolvimento da educação básica que os posicionam como priorizados está nas mesorregiões localizadas na metade sul do Rio Grande do Sul, considerada a parte menos desenvolvida do estado, apresentando a distribuição de renda e fundiária mais desigual.

Já em relação aos municípios da amostra, conforme sugerem os dados, mesmo que se concentrem em maior número na metade norte, apontam relativa proporcionalidade por mesorregião. A amostra contempla municípios em todas as mesorregiões do estado. Desse modo, pode-se afirmar que a amostra selecionada apresenta elementos suficientes para indicar como a política vem sendo implementada em municípios do Rio Grande do Sul.

O PAR dos municípios da amostra foi elaborado tendo como base instrumentos

construídos pelo MEC para o período 2007-2011. Foram construídos dois instrumentos base, que aos poucos foram sendo adaptados às características educacionais dos municípios, constituídos por dois guias: o “instrumento de campo” e o “guia prático de ações”. Esses instrumentos podem ser considerados, seguindo a orientação de Bowe; Ball; Gold, (1992), como a base do “texto da política”⁴.

⁴ Seguindo esta orientação, considera-se que a política como texto e a política como discurso são conceituações complementares. A política como texto baseia-se na teoria literária que entende as políticas como representações que são codificadas de maneiras complexas. Os textos são sempre fruto de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociações dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Já a política como discurso incorpora significados e se utiliza de proposições e palavras, expressando o contexto em que certas possibilidades de pensamento são construídas. A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem efeito de distribuir “vozes”,

O primeiro tem o objetivo de coletar informações quantitativas e qualitativas para a realização do diagnóstico da situação educacional do município. O diagnóstico possui em média 52 indicadores distribuídos em 4 dimensões: da gestão educacional; da formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; das práticas pedagógicas e avaliação; da infraestrutura física e recursos pedagógicos. Com base nesse instrumento, a equipe local⁵ analisa as condições da educação municipal, avaliando os indicadores de cada dimensão e lhes atribuindo uma pontuação. As pontuações vão de 1 até 4, sendo que as pontuações mais baixas (1 e 2) indicam uma situação insatisfatória ou crítica para o indicador; já as pontuações mais altas (3 e 4) indicam uma situação positiva para o indicador.

Cabe destacar que cada indicador possui uma ação que é constituída por subações articuladas. Na mesma ação, existem subações que são de responsabilidade do MEC e outras, do Município. Em caso de qualquer um dos dois entes responsáveis não realizar a sua subação, a ação de intervenção no indicador não se conclui.

uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994).

⁵ Constituída por segmentos da comunidade escolar e local bem como de um consultor/a técnico do MEC/UFRGS.

2 Análise do PAR do Rio Grande do Sul por dimensão

2.1 A dimensão da gestão educacional

A gestão educacional abrange os 20 primeiros indicadores do PAR e está subdividida em cinco áreas com 38 subações, sendo 28 de responsabilidade do Município e 10 de responsabilidade do MEC. A maior parte das subações de responsabilidade do município diz respeito à elaboração de diagnósticos e criação de leis. Já as subações de responsabilidade do MEC dizem respeito à assistência técnica.

A primeira área, “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino”, possui 9 indicadores com foco na democratização da escola, do sistema e na carreira dos trabalhadores em educação, envolvendo o conselho escolar, o conselho municipal de educação (CME), o conselho de alimentação escolar (CAE), o projeto político pedagógico (PP), os critérios para o provimento da função de diretor de escola, Plano Municipal de Educação (PME), plano de carreira para o magistério, efetividade do estágio probatório, plano de carreira para profissionais do serviço de apoio escolar.

O indicador “existência e funcionamento de conselhos escolares” se refere a um dos pilares da gestão democrática, instituído pela LDB 9.394/96, vigente desde 1997. Dos municípios da amostra, 33 (86%) indicaram fragilidade nesse indicador: ou não existiam ou não funcionavam efetivamente. Isto evidencia a desconsideração da lei, já que as subações não demandam recursos financeiros do município. O índice

de falta de encaminhamento das subações é relativamente elevado nos municípios da amostra apontando certo descompromisso com o indicador, considerando sua importância na concretização da gestão democrática escolar.

Na Área 1, menos de 10 municípios apontaram os indicadores referentes ao CME, ao CAE e ao Plano de Carreira do Magistério como estando em situação crítica, o que revela uma avaliação positiva por parte da maioria acerca da situação desses indicadores, pressupondo a existência de tais conselhos bem como de plano de carreira para docentes. Percebe-se nesse trio de indicadores uma ação mais efetiva por parte dos municípios.

Sobre o indicador “Existência de Projeto Pedagógico (PP)”, estabelecido na LDB com a indicação de participação dos docentes na sua elaboração, 11 municípios avaliaram como insatisfatório esse indicador (28%) e 27 (72%) como satisfatório. Já o indicador “Critérios para escolha de direção escolar” teve pontuação negativa em 22 municípios (57%). Esse foi um indicador polêmico na fase de elaboração, dados os argumentos de inconstitucionalidade da eleição de diretores, sua indicação negativa, provavelmente, seria ainda maior.

O indicador Plano Municipal de Educação foi assinalado como em situação crítica por 25 municípios. Grande parte dos municípios ainda não elaborou o seu Plano Municipal de Educação. Isto demonstra a fragilidade das municipalidades no exercício do planejamento no setor da educação.

Sobre a “as regras do estágio probatório”, todas as 29 subações são de responsabilidade dos municípios. No geral as regras existem, mas com pouca efetividade já que poucas subações (2) foram encaminhadas. O indicador “plano de carreira para profissionais de serviço de apoio escolar” aponta uma situação crítica em 23 municípios da amostra (60%). Percebe-se a predominância (67%) do não encaminhamento dessa ação, demonstrando uma dificuldade dos municípios em instituir um plano à parte para os funcionários não docentes, seja administrativa, financeira ou da própria cultura que não percebe a importância desse indicador.

A segunda área se refere ao “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”, com 3 indicadores que englobam a democratização do acesso, da qualidade e do sucesso escolar e a ampliação do tempo tanto na jornada diária, como nos anos de escolaridade: ensino de 9 anos, atividades no contraturno e divulgação e análise das avaliações do MEC. Do total de 14 subações, 5 são de responsabilidade do município, e 9 a cargo do MEC.

O primeiro indicador tem como foco a implementação do ensino de 9 anos, tendo apenas 7 municípios apontando uma avaliação baixa. Das 7 subações do município, houve 100% de encaminhamento; de parte do MEC, 56% de encaminhamento. Há que se ter em conta o fato de que a legislação que instituiu o ensino

de 9 anos, que tinha prazo de 4 anos para a sua implementação pelos sistemas de ensino, já estava com o prazo esgotando e com a maioria dos municípios com este indicador encaminhado.

O segundo indicador, “existência de atividades no contraturno”, traz como dado relevante o fato de que nenhum município apontou/assumiu as duas subações de sua responsabilidade, as quais exigiam a reestruturação pedagógica da rede de ensino e implementação de atendimento aos alunos com dificuldade de aprendizagem. A escolha dessas subações demandaria investimentos financeiros. Porém percebe-se, pelas demais subações, todas de responsabilidade do MEC, que pelo menos 25 municípios avaliaram o indicador com pontuação negativa. Podemos inferir que a ampliação para nove anos foi efetivada, mas, na ampliação da jornada diária, não houve avanços, mantendo-se ainda como um grande desafio.

O último indicador trata da relevância a ser dada às avaliações do MEC, através de 2 subações de responsabilidade do município, gerando 49 subações no total, as quais foram encaminhadas em maioria, atingindo o índice de 87%.

A seguir, consta a área “Comunicação com a Sociedade”, subdividida em 4 indicadores que se referem às relações da escola com outros espaços públicos, comunidade e instituições: parcerias para atividades complementares, parcerias para adoção de metodologias específicas, escola como espaço para a comunidade e utilização pela comunidade escolar de espaços públicos externos. Estão associa-

dos a 14 subações, 11 de responsabilidade do município e 3 a cargo do MEC. Na análise dessa área, chama à atenção a baixa ocorrência de subações: em dois indicadores – “existência de parcerias externas” e “manutenção ou recuperação de espaços públicos” – não há nenhum registro. Essas subações previstas estão a cargo da municipalidade. A partir dos dados, podemos inferir que não há dificuldades no estabelecimento de parcerias externas na maioria dos municípios e que os equipamentos públicos se encontram todos em boas condições?

No indicador “parcerias externas para metodologias específicas”, dos 38 municípios amostrais, 4 escolheram uma única subação que é de responsabilidade do MEC e foram encaminhadas. O indicador “escola como espaço comunitário” com todas as subações de responsabilidade do município é apontado pela maioria como estando em situação satisfatória. O que se percebe é que se fizeram algumas escolhas não em função da real situação do indicador, mas em função do fator financeiro; o município teria que fazer investimentos financeiros para melhorar esse indicador.

Como quarta área figura “Suficiência e estabilidade da equipe escolar”, referente ao provimento de recursos humanos, expressa em 2 indicadores: quantidade suficiente de pessoal e planejamento da demanda. Há 4 subações relacionadas, 2 para o município e 2 para execução do MEC, havendo assim equilíbrio de responsabilidades. Porém não houve registro nas subações de responsabilidade

do município, somente 4 a cargo do MEC que encaminhou somente 1, confirmando a inferência de que um dos critérios que os municípios utilizaram para fazer escolhas de indicadores, ações e subações foi o de que o investimento fosse do Ministério.

A última área trata dos recursos financeiros, nomeada “Gestão de Finanças”, com dois indicadores: cumprimento da vinculação constitucional dos recursos e efetivação do FUNDEB, desdobrados em 5 subações, sendo 4 para execução do município e 1 para o MEC, predominando a ação do município. Poucos municípios da amostra selecionaram indicadores, ações e subações nessa área. Portanto a grande maioria dos municípios fez uma avaliação positiva da situação referente à gestão e aplicação dos recursos financeiros.

2.2 A dimensão da formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar

A dimensão 2 do PAR relaciona-se à formação inicial e continuada dos professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar. Essa dimensão é composta por 10 indicadores, subdivididos em 5 áreas: 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, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas; Área 4 - Formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para cumprimento da Lei 10.639/03; Área 5 - Formação de Profissionais da Educação (funcionários).

A oferta de formação inicial e continuada dos professores e profissionais de serviço e apoio escolar se dá em cursos de nível médio, de licenciatura, de especialização e de aperfeiçoamento ou de extensão. Esta oferta pode ocorrer por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), mediante convênios com instituições de educação superior. Evidencia-se que essa dimensão teve a maior frequência de registro de subações por parte dos municípios da amostra, 941 subações, sendo que 31,31% de responsabilidade da Prefeitura Municipal (PM) e 68,69% de Assistência Técnica do Ministério da Educação (MEC AT).

É importante referir que vários cursos e programas de formação inicial e continuada para professores foram sendo incorporados ao PAR, ao longo da caminhada. Inicialmente, o Guia Prático de Ações do PAR previa um rol de cursos e programas que o município, ao elaborar o Plano, podia considerar nas suas escolhas. À medida que os municípios foram externando novas e/ou revendo demandas, o Guia foi sendo revisto e atualizado. Alguns cursos eram excluídos e outros incluídos. Cabe observar que, teoricamente, a partir da elaboração de um plano de formação, a secretaria municipal ou estadual de educação informa a demanda real na Plataforma Freire (<http://freire.mec.gov.br/>) e indica os cursos disponibilizados para a inscrição dos seus professores⁶.

⁶ A Plataforma Freire dispõe sobre os cursos de formação inicial de professores, sob a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), enquanto que a

Nesse sentido, os dados analisados apontam que os municípios pautaram suas escolhas considerando as possibilidades futuras de formação de professores em vários cursos, tendo como base grande elenco de cursos ofertados pelo MEC, e não por um planejamento baseado nas necessidades reais de formação dos professores do município. Não houve um planejamento adequado por parte das equipes que elaboraram o PAR, pois planejaram garantir o maior número possível de cursos de formação aos seus professores e aos demais profissionais da educação. Por outro lado, os municípios não tiveram por parte do MEC atendida toda sua demanda nos primeiros anos.

A dimensão 2 foi aquela na qual os municípios depositaram maior confiança em termos de efetivação, com maior número de ações a cargo do MEC, por meio da assistência técnica. Com efeito, em muitos municípios com maior carência de profissionais habilitados, com falta de plano de carreira para o magistério ou de valorização salarial adequada e de investimento na qualificação profissional dos docentes, gerou-se uma demanda de formação dos professores sem o devido planejamento da efetiva necessidade do sistema e/ou rede municipal. Essa evidência pode ser observada no momento de elaboração do

formação continuada, a partir de 2013, deverá ser realizada exclusivamente por meio do PDE Escola Interativo, sob a coordenação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). Consultar Portaria 1.087/2011, Portaria 1.328/2011 e Resolução 01/2011.

PAR dos municípios, quando a equipe local vislumbra neste Plano uma possibilidade de atendimento aos problemas educacionais históricos do município e, por que não dizer, do Brasil.

No que tange à escolha de indicadores por área, a de número 1 refere-se aos cursos superiores de formação inicial de professores da Educação Básica, prevendo ainda, conforme possibilita a LDB/96, o curso Normal em nível médio. Os quatro indicadores dessa área tiveram maior incidência de pontuação 3 e 4 (situação mais positiva), o que leva a supor que a maioria dos municípios da amostra tem seu quadro de professores com a formação inicial adequada.

Quanto à avaliação da qualificação dos professores que trabalham na Educação Infantil, nas suas etapas de creche e pré-escola, não foi diferente, pois foi baixíssima a avaliação negativa desses indicadores, equivalendo a 18,42% e a 10,52%, respectivamente. Essa evidência suscita dúvidas, uma vez que pesquisas têm demonstrado que existe falta de professores com formação de nível superior em determinadas áreas, incluindo a licenciatura em Pedagogia voltada aos profissionais que atuam na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

A área 2, formação continuada de professores da Educação Básica, está composta por três indicadores que dizem respeito à implementação de políticas de qualificação continuada voltadas aos professores que atuam nas duas primeiras etapas da Educação Básica: Educação Infantil (EI) e Ensino Fundamental (EF).

Os indicadores dessa área geraram ações por parte de quase 80% dos municípios da amostra, sendo que 81,57% avaliaram negativamente o indicador referente à existência e implementação de políticas de formação continuada de professores que atuam na EI; 78,94%, o indicador referente à formação continuada de professores dos anos iniciais do EF; e 73,68%, o indicador que diz respeito à formação continuada de professores dos anos finais do EF. Uma possível explicação para o alto percentual de avaliação negativa desses indicadores diz respeito ao fato de que a formação continuada inclui, além de cursos de pós-graduação, cursos de curta duração. Há interesse por parte dos gestores e dos professores em cursos de curta duração, pois podem ser acessados pelos professores que não têm curso superior, bem como dão conta da habilitação para a atividade docente que não requer formação de aperfeiçoamento e especialização.

As três áreas seguintes dessa dimensão dizem respeito à formação continuada para currículos específicos e à formação de profissionais não-docentes. Na área 3, a preocupação da formação continuada dá-se em relação aos professores da Educação Básica para atuação em educação especial, escolas do campo, comunidades quilombolas ou indígenas, composta por um indicador. A avaliação negativa desse indicador pelos municípios da amostra foi relevante, ou seja, 29 dos 38 municípios da amostra. Em parte, a alta avaliação negativa pode ser explicada pelo próprio contexto espacial dos municípios da amostra, pois a maioria está localizada em

mesorregiões do RS que possuem muitas escolas no campo e a política da educação especial na perspectiva inclusiva tem gerado demandas de formação para todos os professores.

A área 4 trata da formação inicial e continuada de professores da Educação Básica para o cumprimento da lei 10.639/03, complementada pela lei 11.645/2008; do ordenamento legal que se refere à inclusão da história e cultura afro-brasileira e indígena no currículo escolar. Essa área é composta por apenas um indicador, selecionado por 32 dos 38 municípios amostrais, o que pode ser explicado pela própria obrigatoriedade dos municípios cumprirem a lei disposta.

Por último, a área 5 refere-se à formação dos profissionais de serviços e apoio escolar em programas de qualificação específicos: gestão escolar, multimeios didáticos, alimentação escolar e meio ambiente e manutenção de infraestrutura escolar. Nessa área, 27 municípios (71,1%) pontuaram negativamente este indicador, que prevê a oferta de cursos técnicos, por meio do Programa Profucionário, para os funcionários das escolas que estejam em efetivo exercício e que possuam habilitação compatível com a atividade que exercem. O Decreto 7.415/2010 institui a política nacional de formação dos profissionais da Educação Básica e dispõe sobre a formação inicial em serviço dos funcionários da escola, objetivando a valorização do trabalho desses profissionais.

A análise desta dimensão do PAR, referente aos 38 municípios amostrais, demonstra que ainda há contrastes e em-

bates relativos às condições de formação demandadas pelo atual contexto educacional. Ainda são grandes os desafios, em especial à CAPES, à UAB e ao MEC, no que tange à oferta de condições de consolidação de um futuro Sistema Nacional Público de Formação de Professores que atenda às necessidades reais dos municípios.

2.3 A dimensão das práticas pedagógicas e avaliação

A dimensão das práticas pedagógicas e avaliação está constituída por 8 indicadores e organizada em duas áreas: a primeira, composta por 4 indicadores e 14 subações, diz respeito à elaboração e organização das práticas pedagógicas; a segunda, composta por 4 indicadores e 12 subações, refere-se à avaliação da aprendizagem dos alunos e ao tempo para a assistência individual/coletiva aos alunos.

As avaliações negativas da equipe local que resultaram em pontuação 1 e 2 para indicadores dos municípios da amostra recaíram em maior parte sobre a área 1; com 4 indicadores e 9 subações, em que o indicador com maior pontuação negativa se refere à não “presença de coordenadores ou supervisores pedagógicos nas escolas”. Esse resultado indica para uma das grandes dificuldades dos sistemas e/ou redes municipais de ensino, que é a de definir com clareza o que é o processo de ensino e aprendizagem, qual é o conceito utilizado pela SME e como essas escolhas podem (ou não) favorecer o processo de ensino e aprendizagem dos alunos nas escolas.

Ainda na área 1, apenas três municípios amostrais atribuíram pontuações mais baixas ao indicador “reuniões pedagógicas e horários de trabalhos pedagógicos para discussões dos conteúdos e metodologias de ensino”. Contudo, se considerarmos a grande pontuação negativa dada ao indicador presença de coordenadores e /ou supervisores pedagógicos, a baixa escolha pode ter relação com o fato de os municípios não possuírem um quadro de profissionais com o objetivo de organizar reuniões e discutir metodologias de ensino e avaliação.

Já a área 2 ficou com 3 indicadores e 7 subações. É importante ressaltar que 2 municípios da amostra avaliaram positivamente todos os indicadores nessa dimensão, sendo que a área 2, em termos de avaliação positiva, foi a mais bem avaliada comparando com áreas das outras dimensões. Nessa área se encontram indicadores como “forma de avaliação da aprendizagem” e “organização do tempo para o atendimento individual e/ou coletivo de alunos com dificuldade de aprendizagem”. Por meio desses indicadores, discutem-se questões centrais como os aspectos cognitivos, formativos, autoavaliação e práticas interdisciplinares, as quais são centrais para um processo de ensino e aprendizagem que tenha como foco a melhoria da qualidade da educação básica pública. Considerando a resistência histórica para uma mudança nos citados aspectos, será que a maioria dos municípios da amostra está realizando essas discussões e mudanças sobre e no processo de ensino e aprendizagem?

A observação pode ser reforçada, igualmente, pelo reduzido número de municípios (apenas 2) que avaliou negativamente o indicador “estímulo às práticas pedagógicas fora do espaço escolar”. Quer dizer, provavelmente, não havia sentido em cadastrar ações para esse indicador, já que não existia no município a organização necessária para estimular e dar continuidade a tais práticas. Ainda há a possibilidade de que os municípios avaliaram positivamente esse indicador porque já possuíam parcerias para estimular práticas pedagógicas para além dos muros da escola. Ressalta-se, no entanto, que a subação selecionada pelos 2 municípios

é a de “firmar parcerias para a implementação de práticas pedagógicas dentro e fora da escola” indicando que ainda não possuem esse tipo de articulação com a comunidade escolar e local.

Pode-se dizer que, na maior parte dos municípios da amostra, não está constituída uma prática de planejamento educacional cujo objetivo seja organizar e discutir práticas pedagógicas e metodologias de ensino. De resto, as subações da dimensão das práticas pedagógicas e avaliação, considerando a realização das mesmas previstas para cada indicador, encontram-se em pelo menos quatro situações distintas, conforme tabela 2.

Tabela 2 - Distribuição dos principais limites à execução das subações da dimensão práticas pedagógicas e avaliação, por semestre – municípios da amostra do Rio Grande do Sul (em %)

Limites	2008/1	2008/2	2009/1	2009/2	2010/1
Falta de atendimento do programa/ação pelo MEC	32,50%	40,38%	44,44%	45,12%	58,49%
Não-prioridade à subação	22,50%	21,15%	11,11%	12,20%	3,77%
Falta de informação	0,00%	3,85%	14,44%	3,66%	0,00%
Dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional	15,00%	7,69%	11,11%	15,85%	9,43%
Político	20,00%	17,31%	4,44%	8,54%	5,66%
Outras	7,50%	5,77%	12,22%	10,98%	13,21%

Fonte: Programa da pesquisa PAR/2010

Como se pode notar, os limites mais destacados no primeiro semestre da dimensão das práticas pedagógicas e avaliação são os de falta de atendimento do programa/ação pelo MEC, não prioridade à subação e políticos. O primeiro

limite diz respeito ao não cumprimento da responsabilidade do MEC no que tange à realização da ação planejada, já os outros dois dizem respeito aos limites do município para o não cumprimento de sua responsabilidade com a realização da su-

bação. Acompanhando o desenvolvimento desses três limites até 2010/1, é possível perceber que há um crescimento do limite “falta de atendimento do programa/ação pelo MEC” e decréscimo, com algumas oscilações, dos limites apresentados pelos municípios. Isto revela que, de cada ação prevista por indicador, o município, em relação ao MEC, está implementando o maior número de subações.

No que diz respeito aos limites destacados, é importante ressaltar que, ao longo da realização do planejamento, e mesmo na implementação do PAR, novas subações foram sendo incorporadas ao PAR dos municípios. Isto ocorreu porque, à medida que os municípios elaboravam o PAR, se incorporavam demandas que iam surgindo nos municípios e que não estavam contempladas no texto da política (instrumento de campo e guia de ações). Assim, ao longo dos semestres, acumulavam-se subações que ainda não tinham sido iniciadas, com novas subações, com isto aumentando o percentual de subações não iniciadas de um semestre para outro. Acrescenta-se ainda o fato de que o maior número de subações que foram sendo acrescentadas era de responsabilidade do MEC.

Já o limite “não prioridade à subação” foi, ao longo dos semestres, diminuindo sua representatividade, muito provavelmente, porque o município vai também aos poucos se apropriando dos objetivos da política e de suas formas de organização no sistema e/ou rede municipal de ensino. Já o limite “político” expressa o período eleitoral (eleições municipais no final de 2008), com provável troca de

secretário/a de educação, exigindo dos novos gestores educacionais a necessidade de apropriação do planejamento elaborado via PAR. Em relação a esse limite, pode-se ainda destacar que o Comitê de Acompanhamento do PAR que deveria garantir a continuidade do planejamento educacional independente da troca de gestores está sendo pouco eficaz.

Contudo é de se destacar o alto percentual do limite referente à falta de atendimento do MEC (em especial no semestre 2010/1) daquelas subações sob sua responsabilidade, em relação aos outros limites categorizados.

2.4 Infraestrutura física e recursos pedagógicos

A dimensão da infraestrutura física e recursos pedagógicos está organizada em três áreas: a primeira refere-se a instalações físicas gerais e equipamentos, com 7 indicadores; a segunda diz respeito à integração e expansão do uso de tecnologias da informação e comunicação na educação pública, com 2 indicadores; a terceira trata dos recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais, com 5 indicadores.

As pontuações mais baixas atribuídas pelos municípios da amostra recaíram em maior parte sobre a área 1 – Instalações físicas gerais e equipamentos, de forma significativa sobre os indicadores 2 – Existência e funcionalidade de laboratórios (informática, ciências e artes) e 5 – salas de aula: instalações gerais e mobiliário de ensino.

No indicador 2, pode-se identificar uma concentração na subação que se refere a implantação de salas de recursos multifuncionais nas escolas da rede para atender alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. A avaliação negativa desse indicador foi feita por 33 municípios da amostra, indicando necessidade de intervenção no mesmo.

A avaliação negativa do indicador 5 – Salas de aula: instalações gerais e mobiliário para o ensino –, concentrou-se nas subações 1 e 2, que tratam do levantamento da situação escolar e do curso de capacitação dos técnicos da SME para utilização dessa metodologia, a qual visa detectar as necessidades de reforma e ampliação de prédios escolares e de aquisição de mobiliário e equipamento. O destaque dado pelos municípios a essas subações ocorreu, principalmente, porque esse levantamento foi divulgado pelo MEC como pré-requisito de atendimento de demandas de construção, reformas e ampliações de escolas; dessa forma, os 38 municípios da amostra escolheram essas subações.

Nessa dimensão, há distribuição equilibrada das responsabilidades entre as ações do município e de assistência técnica do MEC, já as ações que envolvem assistência financeira são muito inferiores se comparadas a estas. Também é dada ênfase à destinação de recursos para a construção de escolas de educação infantil, primeiramente aos municípios prioritários e posteriormente estendida a outros municípios, demonstrando uma preocupação com o atendimento escolar das crianças de

zero a cinco anos e também uma forma de incentivar/auxiliar os municípios no atendimento desse nível de ensino, no qual se vê, muitas vezes, inúmeras crianças sendo atendidas em espaços inadequados, com pouca ventilação, sem pátio para as atividades recreativas, enfim, em situação muito aquém da desejada. Essa subação foi solicitada por 15 municípios da amostra. Cabe lembrar que essa subação, no atual governo saiu da competência do PAR e está inserida nas ações do PAC⁷.

É preciso ainda ressaltar que os municípios têm feito críticas ao modelo padronizado de escola de educação infantil proposto pelo programa “proinfância” do MEC. Nessas discussões aponta-se que não há uma correta adequação das escolas oriundas do programa proinfância às especificidades de cada município, isto é, à cultura local. Em tempos de inclusão da diversidade nas políticas públicas, essa discussão levantada pelos municípios pode ser considerada bastante relevante.

Já a subação “contribuir para o acesso e permanência na escola dos alunos matriculados na educação básica, preferencialmente, residentes na zona rural (aquisição de ônibus, no caso do RS)”, é de responsabilidade financeira do MEC e foi solicitada por 12 municípios da amostra.

⁷ PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – lançado em 28/1/2007, é um programa do governo federal brasileiro que engloba um conjunto de políticas econômicas planejadas para os quatro anos seguintes. PAC 2 foi lançado em 29/3/2010, considerado etapa dois do Programa de Aceleração do Crescimento, prevendo investimentos para o período de 2011-2014.

A subação que é atendida pelo programa “caminho da escola” é vista de forma positiva pelos municípios que, para dispor de um transporte adequado para os alunos, participam com apenas 1% do valor total do veículo. Essa exigência está disciplinada no Art. 2º da resolução n. 15, de 29/3/2011, a qual determina que, nas transferências voluntárias realizadas pelo FNDE, o limite mínimo de contrapartida exigida dos estados e municípios é de 1% (um por cento).

Ressalta-se que essa subação tem sido uma das mais atendidas pelo MEC, constituindo-se em uma subação cujo

programa apresenta uma boa adequação com as especificidades dos municípios e das escolas (nele estão inclusos, além de ônibus, barcos, bicicletas..).

O monitoramento das ações planejadas no PAR possibilitou identificar, por semestre, qual foi a distribuição de limites à execução das subações, optou-se por demonstrar esse fato registrando os dados dos três maiores percentuais em cada semestre, conforme a tabela 3. A situação da subação selecionada para determinar os limites à sua execução, conforme já explicitado anteriormente, é a de subação “não iniciada”.

Tabela 3 - Percentuais mais significativos de distribuição de frequências dos limites à execução da Subação, por semestre – municípios da amostra do Rio Grande do Sul

Limites	2008/1	2008/2	2009/1	2009/2	2010/1
Falta de atendimento do programa/ação pelo MEC	39,10%	39,17%	41,45%	42,86%	50,00%
Não-prioridade à subação	18,5%	17,5%	11,11%	8,67%	7,39%
Financeiro	9,77%	10,00%	16,24%	19,39%	23,30%
Dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional	12,03%	11,67%	11,97%	15,31%	9,66%
Político	9,77%	15,83%	8,97%	4,08%	2,84%

Fonte: Programa da pesquisa PAR (2010)

Em todos os semestres, a justificativa preponderante para a não realização de subações foi a falta de atendimento do programa/ação pelo MEC. Os outros limites, em sequência decrescente, foram os seguintes: dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional em quatro semestres; as limitações financeiras, em três semestres; a não-prioridade à subação em dois semestres e o limite político no segundo semestre de 2008.

Cabe lembrar que, no segundo semestre de 2008, ocorreram as eleições municipais. Esse contexto teve efeito sobre o planejamento elaborado via PAR em alguns municípios, alguns deles apontaram que as eleições municipais, bem como a indefinição quanto à permanência ou não da equipe da secretaria de educação, foram fatores que limitaram a execução de ações previstas no PAR e que eram de responsabilidade da prefeitura municipal.

Embora os dados apontem um índice elevado de subações não atendidas pelo MEC, chegando a um percentual de 50% no primeiro semestre de 2010, percebe-se um avanço gradual nas ações em andamento. Essa situação pode ser um indicativo de que os municípios tiveram uma maior atuação, implementando as subações de sua responsabilidade, bem como uma melhor apropriação da política, tendo em vista que os limites de ordem técnico-operacional reduziram-se a 9,66% no último semestre.

O não atendimento do MEC se faz presente também nas outras dimensões do PAR, o que sinaliza a relevância da realização de um planejamento por parte do próprio MEC no que diz respeito a sua agenda de atendimento aos municípios. Conforme observações nos municípios da amostra, as equipes locais das secretarias realizam suas ações, mas estão muito atreladas ao apoio técnico e financeiro do MEC para o cumprimento do plano.

Outro fator a destacar é a falta de informação quanto aos critérios estabelecidos pelo MEC para o atendimento das demandas municipais, especialmente no que tange à assistência financeira. A burocracia que envolve alguns programas, como a construção de escolas de educação infantil, foi apontada por alguns gestores ao salientarem que os processos caminham pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), porém as orientações são desencontradas e as exigências são tantas que os municípios acabam perdendo os prazos, e daí, a pos-

sibilidade de construção de novas escolas de educação infantil.

Esta pesquisa também permitiu verificar que cinco municípios da amostra cadastraram a subação “garantir o fornecimento de água potável para todas as escolas da rede”, ou seja, fato contrário ao que sugere o “senso comum” de ser a educação, no estado do Rio Grande do Sul, mais desenvolvida do que em outras regiões do país, o que não se confirma, pois, no estado gaúcho, ainda existem escolas que sequer dispõem de água potável.

3 Algumas considerações finais

Nestas considerações finais não se pode deixar de observar que pesquisas (como de WERLE, 2005) têm demonstrado que há, nas políticas públicas de âmbito nacional, uma tendência ao dirigismo e ao centralismo da União sobre os entes estaduais e municipais. Com efeito, o próprio ordenamento legal prevê que a relação entre os entes federados deve se dar sob o regime de colaboração, exigindo, nesta construção, relações de poder horizontalizadas. Conforme aponta a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 211, as decisões sobre a gestão dos sistemas de ensino (federal, estadual e municipal) devem ser tomadas de forma compartilhada, considerando que cada instância federativa tem autonomia decisória (BATISTA, 2010).

Assim, tendo em vista a citada assertiva como um princípio das relações inter-governamentais, retomam-se, neste espaço, alguns elementos importantes identificados por esta pesquisa de avaliação da política

“Plano de Metas” em municípios do Rio Grande do Sul por meio da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Um primeiro elemento a ser salientado diz respeito à participação direta de atores envolvidos com a educação municipal na implementação da política. No RS o MEC, para apoiar a elaboração e implementação do PAR nos municípios, articulou-se com universidades federais, em especial com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), representada pelo Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação (NEPGE) bem como com a Secretaria de Educação de Estado (SEC/RS) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME/RS).

Mesmo que o MEC tenha sido diretivo nas proposições do “texto da política” houve autonomia, nomeadamente para o NEPGE/UFRGS, na proposição de metodologias e de conteúdos para a formação dos gestores municipais bem como no texto da própria política nacional. Na atualidade, os conteúdos e metodologias propostos pelo NEPGE, construídos a partir de observações *in loco* e demandas dos municípios, estão incluídos nos novos instrumentos (texto da política) de revisão/reformulação/elaboração do PAR nos municípios. Cabe salientar, que, conforme Ball (1994), os textos que compõem a política são sempre fruto de múltiplas influências e agendas, e sua formulação envolve intenções e negociações dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse sentido, a participação dos atores citados

foi de suma importância para garantir o mínimo de dirigismo e centralismo.

Em relação aos municípios da amostra, grande parte deles escolheu entre 21 e 30 indicadores distribuídos nas quatro dimensões educacionais do PAR. Essa constatação aponta que grande parte dos 38 municípios da amostra diagnóstica a situação da educação municipal como crítica e/ou insatisfatória, necessitando intervenção urgente do Estado e da sociedade civil organizada para garantir o direito de todos a uma educação de qualidade.

Na análise do PAR por dimensão fica visível que o maior limite para a não execução das ações planejadas foi o de “não atendimento da subação pelo MEC”. Evidencia-se, com essa observação, o fato de que o MEC propôs uma política que tem como diretriz o planejamento educacional, contudo ele próprio não planejou suficientemente como atender as demandas dos municípios. Grande parte das subações de responsabilidade do MEC é de assistência técnica atendida por meio de programas, os quais foram ofertados no PAR e, ainda, sequer tinham existência material: estavam em fase de organização e/ou de reorganização. Além disso, ao que tudo indica, o MEC não estava suficientemente organizado (articulação interna entre as diversas instâncias de gestão) para responder às demandas dos municípios oriundas do PAR.

Finalmente se pode dizer que, a partir da análise dessa experiência, pretende-se contribuir para a ressignificação desta política, tendo em vista o cenário ainda frágil da mesma, cujos resultados ainda não lograram grandes avanços na

educação municipal. A implementação relativamente “frouxa” do PAR nos municípios exige um grande investimento nas ações futuras, tanto por parte do MEC quanto por parte das prefeituras. Os indicadores apontados no PAR expressam consensos

há muito garantidos na legislação. Eles são a expressão de direitos adquiridos, respaldados pelos princípios educacionais elencados em nossa Constituição Federal, sendo preocupante que, todavia, estejamos ainda tão distantes da sua efetivação.

Referências

BALL, Stephen. *Education reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BATISTA, N. C. Política nacional de formação de conselheiros municipais de educação: uma experiência de rede em gestão democrática? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, n. 3, set/dez. 2010.

BATISTA, N. C. *et al.* Implementação de planos de ações articuladas em municípios do Rio Grande do Sul. In: FARENZENA, Nalú (Org.). *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPel, 2012. p. 91-120,

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. *Reforming educations and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BRASIL, LDB. Lei 9394/96. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: <www.mec.gov.br>.

FARENZENA, Nalú (Org.). *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPel, 2012.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

NEPGE. Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. *Apoio ao desenvolvimento da educação básica em redes municipais de ensino dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Alagoas e Paraíba*. Projeto de Extensão. Porto Alegre. Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

WERLE, Flavia O. C. *O nacional e o local: ingerência e permeabilidade na educação brasileira*. São Paulo: Editora Universidade São Francisco, 2005.

Recebido em agosto de 2012.

Aprovado para publicação em outubro de 2012.