



Revista de Educação PUC-Campinas

ISSN: 1519-3993

ISSN: 2318-0870

Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Schneider, Marilda Pasqual; Nardi, Elton Luiz

O IDEB e as prioridades no planejamento educacional: ações para qual qualidade?

Revista de Educação PUC-Campinas, vol. 23, núm. 1, 2018, Janeiro-Abril, pp. 54-64

Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas

DOI: 10.24220/2318-0870v23n1a3933

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=572063483005>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Avaliação educacional: fundamentos e políticas da educação básica e superior

O IDEB e as prioridades no planejamento educacional: ações para qual qualidade?

IDEB and the priorities in educational planning: Actions for which quality?

Marilda Pasqual Schneider¹
ORCID iD 0000-003-3019-008X
Elton Luiz Nardi¹
ORCID iD 0000-0001-7706-3585

Resumo

O texto tensiona duas importantes peças das atuais políticas governamentais para a melhoria da qualidade educacional em municípios brasileiros: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e o Plano de Ações Articuladas. Tem por objetivo verificar em que medida os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, obtidos por escolas públicas de redes municipais



¹ Universidade do Oeste de Santa Catarina, Centro de Ciências das Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Educação. R. Getúlio Vargas, 2125, Flor da Serra, 89560-000, Joaçaba, SC, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: M.P. SCHNEIDER. E-mail: <marilda.schneider@unesco.edu.br>.

Apoio: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Processo nº 11.342/2012-5).

Versão preliminar deste estudo foi apresentada no XXVII Simpósio Nacional da Associação Nacional de Pesquisa em Administração da Educação, realizado na cidade de Olinda (PE), em 2015.

Como citar este artigo/How to cite this article

Schneider, M.P.; Nardi, E.L. O IDEB e as prioridades no planejamento educacional: ações para qual qualidade? *Revista de Educação PUC-Campinas*, v.23, n.1, p.54-64, 2018. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a3933>

de ensino, servem de orientação para o planejamento de ações destinadas à melhoria da qualidade na educação básica. Toma como instrumento de recolha de dados o Plano de Ações Articuladas de onze municípios do estado de Santa Catarina, para o quadriênio 2011– 2014. Com base em estudo documental, delimita correlações entre dimensões e áreas consideradas prioritárias, ações eleitas por gestões municipais visando ao atendimento de prioridades e os resultados obtidos em avaliações do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Evidencia tendência, nos municípios amostrados, a uma concepção de qualidade educativa reduzida às condições de melhoria da infraestrutura física e de ampliação dos recursos pedagógicos das escolas das respectivas redes, manifestada pela (falta de) correlação entre dimensões e áreas prioritárias e ações eleitas por gestões municipais para assegurar resultados intermediários do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Palavras-chave: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Qualidade da educação. Plano de Ações Articuladas.

Abstract

The study contemplates two key assets of the current governmental policies for improving educational quality in Brazilian municipalities: the Basic Education Development Index (IDEB, in Portuguese) and the Articulated Action Plan (PAR, in Portuguese). The goal is to verify to what extent the results of Basic Education Development Index gathered from public schools from the municipal education network are suitable for planning actions aimed to improve the quality of basic education. Data were collected from the Articulated Action Plans of eleven municipalities of the state of Santa Catarina between the years of 2011 and 2014. Based on the desk study, it draws connections between dimensions and areas considered as priorities, actions selected by municipal administrations aiming to meet priorities, and the results of Basic Education Development Index evaluations. In the sampled cities, it stresses a trend towards reducing the quality of education to the improvement of physical infrastructure and to the expansion of teaching resources in schools of the respective networks, as evidenced by the (lack of) connections between dimensions and priority areas and actions selected by municipal administrations to ensure intermediate results in Basic Education Development Index.

Keywords: Basic Education Development Index. Quality of educational. Articulated Action Plan.

Introdução

Apesar da instabilidade política por que passa o atual governo brasileiro, as medidas mais recentes visando à melhoria da qualidade na educação básica continuam perfiladas no regime de colaboração entre os entes federativos, pactuado em 2007, na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva: o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Regulamentado pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, esse Plano, conhecido simplesmente por *Compromisso*, foi instituído com vistas a “concertar a atuação dos entes federados” (Brasil, 2011a, p.1), prometendo, entretanto, não lhes ferir a autonomia.

É com esse discurso que, por meio do referido Decreto, foram introduzidas novas regras nas formas de como deve ocorrer o regime de colaboração entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Aportadas nessas regras, que passaram a orientar o funcionamento dos sistemas desde então, foram delineadas estratégias complexas de regulação da qualidade no âmbito dos estados e municípios da federação.

Uma das estratégias arbitradas pelo governo federal, a partir da adesão dos entes federados ao “Compromisso”, evoca a elaboração de um plano de metas, ações e subações concretas e integradas, que têm no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)

a sua referência majoritária. Tradutor oficial da qualidade nas e das escolas de educação básica brasileiras, o IDEB é, portanto, o indicador para o qual devem estar voltados, prioritariamente, o planejamento e a execução de ações pela melhoria da qualidade educacional.

A conjugação de esforços dos entes federativos para a melhoria da qualidade nas escolas e redes de ensino estaduais e municipais implica, pois, a elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR), que contará com apoio técnico ou financeiro do Ministério da Educação (MEC) em observância às diretrizes e ao cumprimento das metas do “Compromisso”, dentre as quais a mobilização da comunidade local para o acompanhamento da evolução do IDEB (Brasil, 2007a, p.1) das escolas. O IDEB e o PAR constituem, portanto, peças importantes das atuais políticas governamentais para a melhoria da qualidade na e da educação básica, demarcando, por consequência de sua arquitetura, novas relações intergovernamentais com vistas à regulação dos sistemas de ensino brasileiros.

Considerando o exposto e a intenção de que o PAR seja um “instrumento eficaz de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública” (Brasil, 2011a, p.2), o texto em pauta tem por objetivo verificar em que medida os resultados do IDEB, obtidos por escolas públicas de redes municipais de ensino, orientam o planejamento de ações destinadas à melhoria da qualidade na educação básica. Nessa direção, analisa aspectos da constituição e operacionalização do PAR, identificando prioridades apontadas por gestões municipais no planejamento educacional para o quadriênio 2011–2014, estratégias montadas para assegurar ações compartilhadas com a União e correlações entre dimensões, áreas prioritárias, ações eleitas e resultados obtidos no IDEB.

O Plano de Ações Articuladas (2011–2014)

Nas relações intergovernamentais que se estabeleceram desde que a melhoria da qualidade na Educação Básica tornou-se compromisso de todos, o regime de colaboração é visto como o ato de “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação” (Brasil, 2007b, p.16). As competências compartilhadas pela União ocorrem na forma de assistência técnica ou financeira aos entes subnacionais, cabendo a estes últimos o planejamento, implementação e acompanhamento de ações articuladas em vista das metas assumidas quando da assinatura de adesão ao *Compromisso*. Combina, portanto, ações centralizadas e descentralizadas (Ferreira, 2013). Enquanto ocorre descentralização administrativa e normativa, os processos de avaliação e a definição das ações educacionais seguem marcados pelo centralismo estatal.

Nesse contexto, o planejamento educacional adquire centralidade. No entanto, em vista das influências do mercado interno e externo bem como de grupos políticos, econômicos e sociais com motivações distintas, percebe-se, de um lado, esvaziamento do conteúdo político-estratégico do planejamento e, de outro, reforço de “[...] ingredientes técnico-operacionais e de controle físico-financeiros [...]” (Cardoso Jr, 2011, p.21).

A adesão ao “Compromisso” implicou a assunção, por parte dos entes federativos, de dois compromissos diametralmente opostos no tocante à implementação de políticas para a melhoria da qualidade educacional, um de abrangência local e outro nacional. No primeiro, estados, municípios e o Distrito Federal responsabilizaram-se em promover ações para alcance das metas do IDEB. No segundo, a União

imputou a si a responsabilidade de efetuar assistência técnica e financeira na forma de “apoio suplementar e voluntário” (Brasil, 2007b, p.3) às redes públicas, consoante o planejamento de prioridades e ações informadas no formulário.

Em vista da periodicidade plurianual, até o momento ocorreram duas edições do PAR, uma para o período 2007–2010, e outra para 2011–2014. Dada sua arquitetura, essa forma de planejamento constitui exemplo paradigmático de como as relações entre a União e os governos subnacionais ocorrem hodiernamente no Brasil, evidenciando um quadro cada vez mais complexo no desenho das políticas educacionais e nas condições de melhoria da qualidade na educação básica brasileira.

A primeira edição do PAR entrou em vigor em 2007, tendo sua execução prevista para o período 2007–2010. Em 2011, dadas as mudanças ocorridas na estrutura do Plano, municípios e estados foram orientados a atualizar os dados do formulário para o período 2011–2014. Na nova estrutura, foram mantidas as dimensões que ofereceram sustentação ao Plano do primeiro quadriênio, mas alteraram-se algumas áreas e os indicadores que compunham o formulário a ser preenchido pela equipe local do PAR.

A (re)elaboração quadrienal do PAR comprehende duas etapas. A primeira enseja atuação efetiva dos gestores e educadores locais na identificação da situação educacional de cada escola da rede e na delimitação de prioridades mediante utilização de instrumentos técnicos de avaliação. A segunda comprehende a delimitação de ações de saneamento com vistas a atingir as metas de qualidade pactuadas com o Estado (Voss, 2011). Ambas as etapas requerem das equipes locais preenchimento de um formulário disponibilizado pelo MEC na plataforma do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle.

A arquitetura do Plano requer, como primeira etapa, delimitação de um diagnóstico da realidade educacional, o qual servirá como referência na avaliação dos indicadores das áreas abrigadas em quatro dimensões de abrangência do Plano: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos; e infraestrutura física.

O objetivo do diagnóstico é fazer com que a equipe local “conheça o perfil da sua população e da sua rede de ensino” (Brasil, 2011b, p.20). Constitui-se de indicadores demográficos e educacionais do município e do estado, disponibilizados pelos governos locais no Educacenso, que incluem informações sobre: dados da população; número de escolas por etapa de ensino; número de matrículas; resultados da Prova Brasil e do Enem, por rede de ensino; taxas de rendimento, por rede; IDEB alcançado e metas progressivas para cada escola, por rede. Acompanha a definição do diagnóstico um conjunto de questões que visam colher informações sobre a gestão da educação no município.

Como é possível evidenciar, os insumos eleitos para composição do diagnóstico focalizam majoritariamente indicadores de qualidade aferidos por avaliações em larga escala, tais como a Prova Brasil, o Enem e o IDEB. De caráter quantitativo, esses insumos valorizam resultados em detrimento do processo educacional.

O desdobramento de cada uma das etapas do Plano implica comprovação da existência de um comitê local cuja função é atuar na elaboração, implementação e monitoramento da execução do PAR. Com base no resultado do diagnóstico, o comitê classifica os indicadores de cada dimensão considerando os seguintes critérios: situação crítica (1 ponto); situação insuficiente (2 pontos); situação favorável (3

pontos); situação positiva (4 pontos). Dado seu papel na delimitação das ações, o diagnóstico representa um dos momentos mais importantes do planejamento.

A pontuação atribuída a cada indicador demonstra, em tese, as áreas consideradas deficitárias, pelos gestores municipais, e as medidas para saná-las, influenciando, desse modo, as duas etapas de elaboração do Plano. Trata-se de um momento em que a equipe local terá maior autonomia para se pronunciar acerca das ações consideradas prioritárias e que vão ao encontro das necessidades locais, exigindo, por isso, máxima destreza técnica, mas também profunda habilidade política para promover os necessários consensos em torno de suas prioridades.

A segunda etapa do PAR compreende a elaboração do Plano propriamente dito. Consoante a pontuação atribuída a cada indicador, o sistema gera automaticamente um conjunto de ações e subações que serão, então, selecionadas pelo município de acordo com as necessidades

locais apontadas no diagnóstico da realidade educacional.

Indicadores com pontuações 1 e 2 tornam obrigatório o registro de um plano de ação. No caso das pontuações 3 e 4, a equipe local tem a opção de apontar ou não ações e subações para o indicador. Cada ação escolhida deve ter uma pessoa responsável “na secretaria municipal de educação (ou na prefeitura)” (Brasil, 2011b, p.33), com a incumbência de acompanhar a execução da referida ação no âmbito do município.

Independentemente da dimensão a que pertence o indicador, o MEC prevê quatro formas de execução das ações indicadas: assistência técnica, disponibilizando recursos materiais ou vagas para formação; assistência financeira, com transferência de recursos para a Secretaria Municipal de Educação (SME); financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e execução pelo município.

A título de ilustração, na Tabela 1 está apontada a estrutura que vigorou na segunda

Tabela 1. Estrutura do Plano de Ações Articuladas (PAR), 2011–2014.

Dimensão	Áreas (n)	Indicadores (n)	Subações (n)	Formas de execução das subações
Gestão Educacional	5	28	115	104 – Pelo município 11 – Assistente técnica do MEC
Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar	5	17	65	49 – Pelo município 16 – Assistente técnica do MEC
Práticas pedagógicas e avaliação	3	15	49	Execução pelo município de todas as subações
Infraestrutura física e recursos pedagógicos	4	22	113	72 – Pelo município 10 – Assistente técnica do MEC 25 – Assistente financeira do MEC 6 – Financiamento do BNDES
Total	17	82	342	274 – Pelo município 37 – Assistente técnica do MEC 25 – Assistente financeira do MEC 6 – Financiamento do BNDES

Nota: MEC: Ministério da Educação; BNDS: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017), com base nas orientações para elaboração do PAR 2011-2014 (Brasil, 2011a).

edição do PAR, remodelada para o quadriênio 2011 – 2014. Apresenta o número de áreas, indicadores e subações que compreendem cada uma das dimensões do Plano, e as formas possíveis de execução.

Como é possível verificar, a execução das subações recai predominantemente sobre o próprio município (80,1%), estando sua implementação sob responsabilidade da secretaria municipal de educação. Essas subações versam sobre implantação e atuação dos diferentes conselhos e órgãos de participação colegiada; elaboração e revisão do projeto pedagógico; implantação do plano de carreira e piso salarial; informatização da gestão escolar; formas de divulgação e acompanhamento das ações do Plano e dos indicadores de qualidade praticados pela rede e pelo MEC; gerenciamento dos recursos; formação inicial e continuada de professores, de profissionais de serviço e apoio escolar e de outros representantes da comunidade escolar; atualização da proposta curricular; escolha do livro didático; e, ainda, elaboração e organização das práticas pedagógicas e de avaliação (Brasil, 2011a).

Distribuídas nas quatro dimensões de abrangência do PAR, as subações constituem aspectos qualitativos do planejamento cuja consecução depende de conhecimento da equipe executora em temas como gestão, legislação do ensino público e processos pedagógicos. Por ser de caráter pedagógico, esses são aspectos em que, geralmente, os municípios pequenos apresentam maiores fragilidades para conseguir material humano com preparo adequado para tomar decisões que venham ao encontro das prioridades.

A execução de subações, pelo MEC (18,1%), ocorre na forma de assistência técnica (10,8%) ou financeira (7,3%) e depende da assinatura de um Termo de Cooperação Técnica. A estratégia de

implementação dessas subações prevê aquisição de materiais pedagógicos e participação de dirigentes e técnicos da secretaria municipal de educação em cursos a distância, com vistas a formar as competências necessárias para a execução das ações. Nessa direção, o MEC compromete-se a oferecer cursos de capacitação dos profissionais da rede para a elaboração do Plano, mas a implementação deve ser assumida pela equipe local (Brasil, 2011a).

A possibilidade de financiamento pelo BNDES (1,8%) recai unicamente sobre subações indicadas na Dimensão IV (Infraestrutura física e recursos pedagógicos). Está previsto auxílio para as seguintes áreas: Área 1: Instalações físicas da secretaria municipal de educação (construção, reforma, aquisição de mobiliário e equipamentos); Área 2: Condições da rede física escolar existente (aquisição de veículo para o transporte escolar terrestre); Área 3: Uso de Tecnologias (aquisição de computadores para alunos) (Brasil, 2011a).

Nessa mesma Dimensão está prevista assistência financeira do MEC às subações das seguintes áreas: Área 2: Condições da rede física escolar (reforma, ampliação ou construção de escolas; aquisição de equipamentos e de uniforme escolar; aquisição de mobiliário para as salas de aula; aquisição de veículo para o transporte escolar); Área 3: Uso de tecnologias (implantação de laboratórios de informática nas escolas); Área 4: Recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais (aquisição de materiais didáticos para as escolas; produção de material didático para estudantes com deficiência visual) (Brasil, 2011a).

Dependendo da pontuação conferida a cada uma das áreas, o município terá um tipo de apoio para a execução da subação. No caso de pontuações 1 e 2, em indicadores da Dimensão

IV, o município terá a possibilidade de receber aporte de recursos financeiros do MEC ou BNDES; nas demais dimensões, a responsabilidade de execução recai sobre o próprio município, podendo, conforme o caso, contar com apoio técnico do MEC.

Como é possível constatar, o encargo de execução das subações constitui aspecto decisório na eleição das dimensões e áreas consideradas prioritárias e, portanto, determinante na atribuição da pontuação aos indicadores. Por isso, é esperado que sua escolha, pela equipe local, seja orientada por um juízo de valor coerente e sensato, suficientemente capaz de promover mudanças efetivas na qualidade educacional da rede de ensino.

Prioridades do PAR em municípios catarinenses

Em um estudo sobre o PAR de 13 municípios catarinenses considerados prioritários pelo MEC em vista de sua classificação no IDEB de 2007, referente ao quadriênio 2007–2010, Rossi *et al.* (2012) constataram que nos municípios o Plano não se configura como um planejamento criterioso. Embora “revestido de ineditismo” (Farenzena *et al.*, 2012) pelo fato de representar uma possibilidade concreta de planejamento de ações articuladas com a União, a ausência de assessoria às comissões locais implicou em falta de entendimento sobre a lógica do PAR, acarretando “a elaboração de planos pequenos, sem conexão com a realidade local e, muitas vezes, sem uma lógica do ponto de vista da articulação das ações” (Rossi *et al.*, 2012, p.150).

Em outro estudo sobre o PAR referente ao período 2007–2010, Schneider, Nardi e Durli (2012) verificaram que, nos municípios catarinenses analisados, houve tendência à homogeneização de ações de formação docente. Na visão desses

autores, o modelo de planejamento educacional instituído pelo PAR mostra-se insuficiente para dar conta das singularidades locais e atender às “possibilidades de superação dos baixos indicadores educacionais” (Schneider; Nardi; Durli, 2012, p.320).

Tomando os resultados dessas pesquisas anteriores, cujo foco recaiu também sobre redes municipais de ensino catarinenses, o presente estudo delimitou uma amostra de onze municípios situados na mesorregião oeste do estado, focalizando as prioridades e ações do segundo quadriênio (PAR 2011–2014). Além de verificar correlações entre as prioridades anunciadas e as ações eleitas para o período, buscou-se colher indícios que pudessem evidenciar a utilização do IDEB das redes como referência para a delimitação das prioridades e a escolha das ações e subações do PAR.

A análise considerou dados de um questionário realizado com representantes da comissão local e de entrevista efetuada com técnicos da Secretaria de Estado da Educação da Santa Catarina, responsáveis pela coordenação do PAR no estado.

Os dados coletados permitiram verificar que, dos 295 municípios do estado, 287 (97,3%) possuem PAR e o atualizaram para o período 2011–2014, fato observado também em relação aos 11 municípios aqui retratados. Especificamente em relação a estes, nove deles afirmaram, na delimitação das prioridades e ações para a melhoria da qualidade educacional na rede, ter levado em conta os resultados e projeções do IDEB para cada biênio; os demais, afirmaram ter considerado apenas em parte esses resultados.

Em relação aos resultados do IDEB, informado no instrumento de aplicação do diagnóstico, à exceção de um município, os demais alcançaram as metas projetadas para cada

um dos biênios (2007 e 2009). No entanto, os municípios e suas escolas tendem a uma queda gradativa nas aferições posteriores do Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (2011, 2013 e 2015), denotando dificuldades progressivas das redes municipais no atendimento às metas intermediárias, previstas por escola.

No que tange à equipe local, responsável pela elaboração e acompanhamento da execução das ações, os 11 municípios instituíram suas equipes. Entretanto, a constituição das equipes apresenta disparidades em relação ao número de integrantes e às funções que seus membros desempenham na comunidade. Isso porque, na sua extensiva maioria, são formadas por técnicos da secretaria de educação indicados pelo gestor municipal. Em alguns municípios, a equipe local é representada por duas pessoas, o próprio gestor municipal de educação e um servidor da secretaria, o que revela um flagrante comprometimento dos espaços de diálogo e de participação da comunidade no delineamento das prioridades e ações.

Sobre esse aspecto, Bittencourt e Schuch (2009, p.8) declaram que a constituição da comissão local “continua sendo um fator debilitador que precisa ser observado e discutido na consecução da política, posto que há muitos elementos que tornam esta participação muito discutível”. Pela falta de vivência democrática, as comunidades tornam incerta a possibilidade de construção de sua autonomia pela experiência de elaboração do PAR, bem como da constituição de espaços legítimos para a exigência de prestação de contas por parte dos gestores públicos.

No tocante à pontuação atribuída às áreas que compõem cada dimensão, nesses municípios, as pontuações 1 ou 2, que assinalam situação crítica ou insuficiente do indicador, recaíram majoritariamente sobre áreas da Dimensão II – Formação de Professores e de Profissionais

de Serviços e Apoio Escolar, com opção em quatro municípios, e da Dimensão IV – Infraestrutura Física e Pedagógica, com opção em nove municípios. As melhores pontuações (3 e 4), que sinalizam situação positiva ou suficiente no município, recaíram sobre áreas das Dimensões I – Gestão Educacional, com opção em dez municípios, e II – Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar, com opção em nove municípios.

Acerca dos indicadores de cada área, as pontuações 1 ou 2 recaíram massivamente sobre indicadores das Áreas 2 (condições da rede física escolar), 3 (uso de tecnologias) e 4 (recursos pedagógicos), da Dimensão IV, que preveem auxílio financeiro pelo BNDES. Em todos os municípios foi apontada situação crítica ou insuficiente para indicadores que compreendem essas três áreas da Dimensão IV.

Na Dimensão II, quatro municípios atribuíram 1 ou 2 pontos para um ou mais indicadores de cada área, com incidência sobre os que tratam da formação continuada de professores da Educação Básica (Área 2) e da formação de profissionais da educação e outros representantes da comunidade escolar (Área 5), cuja forma de execução prevê assistência técnica do MEC.

No que tange às ações eleitas para atendimento dos indicadores com pontuação 1 e 2, as opções das gestões municipais estão sintetizadas na Tabela 2.

Apesar de as áreas e indicadores da Dimensão I terem recebido as melhores pontuações, a necessidade de implementação da gestão democrática foi uma das mais referidas pelos membros da comissão local nas entrevistas realizadas, ficando atrás apenas das ações que implicavam ampliação e adequação da rede física escolar. Estranhamente, essa Dimensão foi também a que recebeu o maior número de

Tabela 2. Ações escolhidas pelas gestões municipais pesquisadas, por dimensão do Plano de Ações Articuladas.

Dimensão	Caracterização da ação	Ações (n)
Gestão Educacional (31 ações)	Democratização da gestão escolar	12
	Implantação do Plano Municipal de Educação	6
	Avaliações externas	6
	Revisão dos projetos político-pedagógicos das escolas	3
	Outras ações declaradas	4
Formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar (21 ações)	Formação inicial de professores da Educação Básica	3
	Formação continuada para professores da Educação Infantil	3
	Formação continuada de professores para o Ensino Fundamental	2
	Formação de professores para Educação Especial	3
	Formação de profissionais da educação e representantes da comunidade escolar	6
	Outras ações declaradas	4
Práticas pedagógicas e avaliação (22 ações)	Organização da rede de ensino	5
	Organização das práticas pedagógicas	7
	Avaliação da aprendizagem dos alunos	5
	Outras ações declaradas	1
Infraestrutura física e recursos pedagógicos (27 ações)	Ampliação/adequação das instalações físicas da SME	4
	Ampliação/ adequação da rede física escolar	14
	Recursos tecnológicos	7
	Recursos materiais e pedagógicos	2
	Outras ações declaradas	-

Fonte: Elaborado pelos autores (2017), com base nos dados dos questionários aos representantes das gestões municipais.

indicações (31 ações) no preenchimento do formulário do PAR.

Considerando que esses municípios, na sua extensiva maioria, tomaram os resultados do IDEB como referência, esperava-se que um conjunto mais expressivo de ações recaísse sobre as Dimensões II e III as quais, conforme entendem os autores deste estudo, possuem relação estreita com os indicadores de qualidade que compõem o IDEB (desempenho escolar e rendimento).

Apesar de reconhecer como importantes as quatro dimensões do PAR, representantes da comissão local apontaram a Dimensão III, que trata das práticas pedagógicas e avaliação, como a “extremamente importante” para uma educação

de qualidade. Paradoxalmente, essa foi também a dimensão que obteve o maior número de indicadores com pontuações 3 e 4, apesar de ser referida com o menor número de ações por parte das equipes locais dos municípios.

Dadas as formas de execução priorizadas, é possível afirmar que os municípios podem estar apontando ações que não necessariamente representam pontos críticos da educação naquela municipalidade, fato que põe em questão a possibilidade de o PAR constituir uma ferramenta eficaz de avaliação e implementação de políticas municipais para a melhoria da qualidade da educação básica.

O descompasso entre prioridades e ações põe em evidência o caráter pragmático da

concepção do planejamento educacional, o que reforça a percepção da tendência em conceber o PAR como ferramenta para assegurar recursos financeiros ao município. A análise das correlações entre prioridades apontadas, metas do IDEB e ações delimitadas, leva a crer, ainda que para esses municípios amostrados, que a qualidade educacional tem por motor principal as condições de melhoria da infraestrutura escolar e de gestão escolar.

Considerações Finais

Enquanto política pública pautada em relações intergovernamentais colaborativas, a proposta do PAR representa uma possibilidade concreta de o município tonar-se protagonista no planejamento e execução de ações para a melhoria da qualidade educacional. Por ser uma ferramenta que viabiliza a organização racional de prioridades e metas e a estruturação das demandas locais, favorece o alinhamento de necessidades e a transparência nas ações da municipalidade. Pode representar, portanto, um avanço na construção da autonomia, da governabilidade local e da destinação dos usos que se fazem dos resultados das políticas de avaliação educacional.

Não obstante, enquanto estratégia para a implementação de uma cultura de planejamento, o mecanismo revela fragilidades que demandam ajustes em sua arquitetura e em seu *modus operandi*. Não raras vezes, o PAR assume caráter centralizado e burocrático, sendo a tarefa de preenchimento atribuída a um técnico da secretaria de educação, ou mesmo da prefeitura, nem sempre informado sobre a realidade educacional da rede. Somam-se a isso as poucas evidências do envolvimento da comunidade em geral no apontamento das necessidades locais, no planejamento das ações

e no acompanhamento das metas educacionais de qualidade.

Os municípios, em geral, mormente os de pequeno porte como os aqui retratados, carecem de compreensão acerca da dinâmica de funcionamento do PAR bem como de sua importância no desenvolvimento de uma gestão cuja prioridade seja o alcance de metas que refletem, objetivamente, a qualidade das escolas. Por não levarem em conta critérios que orientam e informam a constituição das equipes locais, deixam de assegurar a necessária representatividade dos diferentes segmentos da comunidade, diminuindo as possibilidades de construção da autonomia local e de implementação de uma gestão democrática, reclamada nas indicações das ações eleitas pela municipalidade.

Por sua arquitetura e pela racionalidade que o orienta, seja em nível central, seja em nível local, o PAR remete o planejamento a um caráter essencialmente funcionalista, visto buscar prover soluções simples para problemas complexos que representam uma trava ao bom funcionamento do sistema, tais como a questão do fluxo escolar e do rendimento dos estudantes, indicadores que conformam o IDEB. Por outro, evoca pressupostos da gestão gerencial no delineamento de prioridades e ações, mas cuja implementação deve ter no horizonte a consolidação da gestão democrática por parte dos sistemas de ensino. Essas características demonstram as ambiguidades que cercam as relações entre indicadores de qualidade e planejamento educacional.

Existe o risco de entendimento unilateral dos aspectos que compreendem a qualidade educacional, em vista das dimensões e indicadores nos quais são previstas formas de execução com aporte de recursos financeiros. Não raras vezes, os

municípios são compelidos a atribuir pontuações mais baixas a indicadores cujas ações cadastradas podem contar com auxílio financeiro do MEC ou BNDES, demonstrando as fragilidades locais nas condições de captação de recursos financeiros. A tentativa de canalizar esforços para ampliar oportunidades de recursos leva a indagar sobre a efetividade da política implantada para os fins a que se destina.

Essas constatações tornam preocupante a “[...] assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do IDEB [...]” (Brasil, 2007b), bem como o atendimento às diretrizes que orientam o regime de colaboração. Isso porque, sem o compromisso efetivo dos gestores com os pressupostos tanto técnicos, mas especialmente políticos, que informam o PAR, a possibilidade de consecução de seus objetivos, mesmo os mais imediatos, passa a ser uma perspectiva remota.

Por isso tudo, é importante que sejam investidos esforços em estudos aprofundados sobre políticas educacionais indutoras de qualidade, dado o conservadorismo técnico-burocrático e o caráter acentuadamente funcionalista que ainda cinge a concepção de planejamento educacional e de execução de ações com vistas à melhoria da qualidade educacional.

Colaboradores

Todos os autores contribuíram na concepção e desenho do estudo, análise de dados e redação final

Referências

Bittencourt, J.M.V.; Schuch, C.C.T. Monitoramento da política pública educacional plano de Metas no Rio Grande do Sul. *Cadernos da Anpae*, n.8, p.1-14, 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/index.html>. Acesso em: 29 abr. 2016.

Brasil. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, 25 abr. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 9 de jan. 2016.

Brasil. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: Ministério da Educação, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

Brasil. Ministério da Educação. *Plano de Ações Articuladas (PAR 2011–2014)*: guia prático para municípios. Brasília: Ministério da Educação, 2011a.

Brasil. Ministério da Educação. *Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011–2014)*. Versão Preliminar. Brasília: Ministério da Educação, 2011b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

Cardoso Jr, J.C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado*. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

Farenzena, N. et al. Implementação de Plano de Ações Articuladas municipais: pontuando achados relevantes. In: Farenzena, N. (Org.). *Implementação de plano de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPel, 2012. p.153-163.

Ferreira, E.B. Democracia e tecnocracia no planejamento educacional brasileiro: tensões permanentes na educação do século 21. In: Ferreira, E.B.; Fonseca, M. (Org.). *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. Brasília: Líber Livro, 2013. p.57-81.

Rossi, A.J. et al. Implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios de Santa Catarina. In: Farenzena, N. (Org.). *Implementação de plano de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPel, 2012. p.121-152.

Schneider, M.P.; Nardi, E.L.; Durli, Z. O PDE e as metas do PAR para a formação de professor da educação básica. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação*, v.20, n.75, p.303-324, 2012.

Voss, D.M.S. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. *Cadernos de Educação*, v.38, p.43-67, 2011.

Recebido em 2/5/2017 e aprovado em 1/8/2017.