

VERA DE FÁTIMA PAULA ANTUNES

**A UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO
INSTITUCIONAL EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO
ÂMBITO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) EM
MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSSES (2007-2010)**



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE - MS
2012**

VERA DE FÁTIMA PAULA ANTUNES

**A UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO
INSTITUCIONAL EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO
ÂMBITO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) EM
MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSSES (2007-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica Dom Bosco, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Educação

Orientadora: Regina Tereza Cestari de Oliveira



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
CAMPO GRANDE - MS
2012**

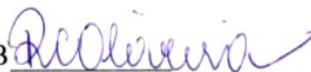
**A UTILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO
INSTITUCIONAL EXTERNA DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO
ÂMBITO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) EM
MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSSES (2007-2010)**

VERA DE FÁTIMA PAULA ANTUNES

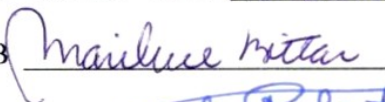
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO

BANCA EXAMINADORA:

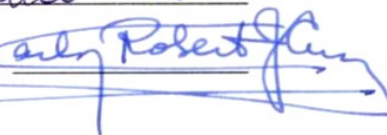
Profª. Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira - UCDB



Profª. Dra. Mariluce Bittar - UCDB



Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury - PUCMG



CAMPO GRANDE, 28 DE AGOSTO DE 2012.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO – UCDB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO E DOUTORADO

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe Maria Mattos de Paula e ao meu pai Porfirio Gonçalves de Paula, *in memoriam*, pela forma como me educaram, o que permitiu, nesta fase da minha vida, que eu concluísse este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Obrigada Senhor Deus, porque Tu és bom e a sua misericórdia dura para sempre!

À minha família em geral, que mutuamente colaborou na conquista deste trabalho.

Em especial:

Minha filha Vanessa, pela presença constante, pela companhia e diálogos que muito me enriqueceram e permitiram que eu chegasse até aqui. À ela todo o meu amor;

Ao meu filho Vanderson e à querida nora Ticiane, que nesta caminhada me ajudaram a superar obstáculos e a experimentar e sentir o amor de Avó, com a chegada dos amores da minha vida Thamara, Felipe e Guilherme. Obrigada meu filho, te amo muito;

As minhas irmãs e amigas, pelo convívio e fortalecimento nos momentos de fraqueza, e, em especial, à irmã Maria Aparecida de Paula;

Ao meu companheiro Antunes, pela presença cotidiana em minha vida, e, por compreender as minhas ausências nos muitos finais de semana.

Durante o curso do Programa de Mestrado em Educação, contei com a colaboração de profissionais da educação. Meus agradecimentos à:

Secretária de Estado de Educação Maria Nilene Badeca da Costa, pela confiança em mim depositada;

Presidente do Conselho Estadual de Educação Maria Luísa Marques de Oliveira Robaldo, que me encorajou para que eu frequentasse o Mestrado;

Eliza Emilia Cesco, que sempre me incentivou para que eu chegasse até aqui;

Arlete Hodgson, pelos ensinamentos, carinho e generosidade, que sempre me dispensou;

Maria de Lourdes da Silva Marques, pela ajuda nos conhecimentos da área da informática;

Therezinha Braz, pelo estímulo e ajuda;

Secretária Municipal de Educação e assessora Especial de Gabinete do Município de Campo Grande, pela colaboração clara e precisa na pesquisa;

Secretária Municipal de Educação e Coordenadoras Pedagógicas do município de Coxim, pela presteza das informações que foram fundamentais para a pesquisa, e ainda pela calorosa acolhida.

Na organização, elaboração e finalização deste trabalho, pude contar com as orientações sólidas e competentes da minha professora e orientadora Regina Tereza Cestari de Oliveira, das professoras Mariluce Bittar e Maria Aparecida de Souza Perelli e do professor Jefferson Carriello do Carmo, que com exigências e determinações próprias de quem conhece a pesquisa, solidificaram os meus conhecimentos e foram fundamentais pela conclusão desta Dissertação.

À Banca Examinadora composta pelo Professor Doutor Carlos Roberto Jamil Cury, pelo aceite em participar deste trabalho, pelos ensinamentos e conhecimentos que obtive, quando da participação em encontros do Conselho Nacional de Educação, em fóruns nacionais e estadual de educação, e, principalmente, pelas valiosas contribuições a este trabalho, cuja clareza, compromisso e saber muito contribuíram para a compreensão da política avaliativa e do regime federativo do Brasil, e à Professora Doutora Mariluce Bittar, pela orientação segura e detalhada do trabalho, que foram fundamentais para a sua conclusão.

Às companheiras Maria Edinalva do Nascimento, Carmem Lígia Caldas, Jassonia Paccini, Débora Nepomuceno e Wanessa Odorico, pela convivência e troca de conhecimentos no decurso do Mestrado em Educação da UCDB.

ANTUNES, Paula Vera de Fátima, *A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do Plano de Ações articuladas (PAR) em município sul-mato-grossenses*, Campo Grande 2012. 136 p. Dissertação (Mestrado) Universidade Católica Dom Bosco.

RESUMO

O objetivo desta Dissertação é analisar como os gestores dos municípios de Campo Grande e Coxim, localizados no Estado de Mato Grosso do Sul, utilizam os resultados da avaliação externa, de modo específico, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Está inserida no projeto denominado “Gestão das Políticas Educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em Municípios Sul-Mato-Grossenses”, vinculado ao Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas e Gestão da Educação” e à Linha de Pesquisa “Políticas Educacionais, Gestão da Escola e Formação Docente”, do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da UCDB. Os objetivos específicos são: a) verificar o processo de elaboração e execução do PAR nos municípios de Campo Grande e Coxim, MS; b) identificar as estratégias definidas pelos municípios, na Dimensão Gestão Educacional, para a efetivação de ações articuladas, segundo as demandas apontadas pelo diagnóstico do PAR; c) investigar as ações definidas pelos municípios de Campo Grande e Coxim no Plano de Ações Articuladas (PAR), para divulgação e análise dos resultados da avaliação externa; d) verificar, em que medida, os gestores desses municípios se apropriam desses resultados para o planejamento pedagógico de suas redes de ensino. A metodologia compreende a análise de documentos oficiais destacando-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o PAR elaborado pelos municípios; a realização de entrevistas de caráter semiestruturado, com a Secretária Municipal de Educação e os responsáveis pelo PAR desses municípios. A sistematização e análise dos dados evidenciaram que: o município de Coxim, diferente do município de Campo Grande, inseriu na Dimensão Educacional do PAR o Indicador relacionado à “Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC”; os dois municípios limitaram-se a informar os resultados da avaliação externa à comunidade escolar; ambos propuseram ações voltadas para a avaliação dos resultados de desempenho dos alunos, por meio da introdução de exames simulados e preparação dos professores, segundo a metodologia da Prova Brasil, reproduzindo assim os instrumentos nacionais; e que a forma como esses resultados são divulgados, vem intensificando a perspectiva de responsabilização dos resultados pelas escolas. Conclui-se que os resultados das avaliações externas não têm sido utilizados pelos municípios como aprimoramento para o planejamento de ações sistematizadas e permanentes, que incentivem a melhoria da qualidade de ensino de suas redes, para além dos resultados de desempenho dos alunos.

Palavras-chave: Política Educacional. Plano de Ações Articuladas (PAR). Avaliação Externa da Educação Básica.

ANTUNES, Paula Vera Fatima, *the uptake of external institutional evaluation of basic education under the Action Plan articulated (PAR) in the municipality of Mato Grosso do Sul*, Campo Grande 2012. 136 p. Dissertation (Master) Universidade Católica Dom Bosco - Catholic University.

ABSTRACT

The goal of this dissertation is to analyze how the managers of the municipalities of Campo Grande and Cochin, located in the State of Mato Grosso do Sul, using the results of external evaluation, specifically, under the Joint Action Plan (RAP). Is inserted in the project "Management of Educational Policies: The Impact of the Joint Action Plan (RAP) in Municipalities of Mato Grosso do Sul", linked to the research group "Public Policy and Management Education" and the Research Line "Policy Education, School Management and Teacher Training ", the Graduate Program in Education - Masters and Doctorate of UCDB. The specific objectives are: 1. verify the process of elaboration and implementation of PAR in the municipalities of Campo Grande and Cochin, MS, 2 - identify the strategies set by the municipalities, the Dimension Educational Management, for the realization of joint actions, according to the demands identified by the diagnosis of PAR, 3 - investigate the actions set by the municipalities of Campo Grande and cushion the Joint Action Plan (RAP) for dissemination and analysis of results of external evaluation, and 4 - to check to what extent, the managers of these municipalities take ownership of these results for planning teaching of their school systems. The methodology includes the analysis of official documents highlighting the Education Development Plan (EDP) and PAR prepared by the municipalities, the interviews were semi structured in nature, with the Municipal Secretary of Education and those responsible for the PAR of these municipalities. The systematization and analysis of data showed that: the city of Cochin, unlike the city of Campo Grande, entered in the Educational Dimension Indicator PAR related to "Analysis and Dissemination of evaluation results of the MEC official" and the two municipalities were limited to report the results of external evaluation to the school community, both proposed actions aimed at evaluating the results of student performance through the introduction of mock exams and preparation of teachers, according to the methodology of the trial Brazil, thereby reproducing the national instruments; and how those results are released, has intensified the prospect of accountability for results by the schools. It is concluded that the results of external evaluations have been used by municipalities as an improvement to the planning of permanent and systematic actions that encourage the improvement of teaching quality of their networks, in addition to the results of student performance.

Keywords: Educational Policy. Joint Action Plan (RAP). External Evaluation of Education.

LISTA DE SIGLAS

AEE	– Atendimento Educacional Especializado
ANEB	– Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	– Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
APM	– Associação de Pais e Mestres
ARENA	– Aliança Renovadora Nacional
BIRD	– Banco Mundial
CE	– Conselhos Escolares
CEB	– Câmara da Educação Básica
CEE	– Conselho Estadual de Educação
CEINF	– Centro de Educação Infantil
CENPEC	– Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Cultura e Ação Comunitária
CEPAC	– Comitê Gestor do PAC
CESUP	– Centro de Ensino Superior “Professor Plínio Mendes dos Santos”
CMDCA	– Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
CME	– Conselho Municipal de Educação
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNTE	– Conferência Nacional dos Trabalhadores em Educação
CPCX	– Campus de Coxim
DAEB	– Diretoria de Avaliação do Ensino Básico
FADAFI	– Faculdade Dom Aquino de Filosofia, Ciência e Letras
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUCMT	– Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	– Fundo de Desenvolvimento da Escola
GEPAC	– Grupo Executivo do PAC
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDER	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica da Rede Municipal de Ensino
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IDI	– Índice de Desenvolvimento Industrial
IES	– Instituições de Educação Superior
IICA	– Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura
IFMS	– Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul
IPE	– Instituto Internacional de Planejamento da Educação
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LSE	– Levantamento da Situação Educacional
MARE	– Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	– Ministério da Educação
MDB	– Movimento Democrático Brasileiro
MT	– Mato Grosso
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
ONG	– Organização não Governamental
PAC	– Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	– Plano de Ações Articuladas
PCC	– Plano de Cargo e Carreira do Servidor Público Municipal
PCN	– Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	– Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	– Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE/Escola	– Plano de Desenvolvimento da Escola
PE	– Planejamento Estratégico
PIB	– Produto Interno Bruto
PL	– Projeto de Lei
PISA	– Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PME	– Plano Municipal de Educação
PMFE	– Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola
PNDE	– Programa Nacional do Livro Didático
PNDU	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNE	– Plano Nacional de Educação

PP	– Projeto Pedagógico
PPP	– Projeto Político Pedagógico
PRELAC	– Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PRÓ Conselho Educação	– Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
PROINFÂNCIA	– Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PROINFANTIL	– Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
PROINFO	– Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PROMOVER Municipal de Ensino	– Programa Municipal de Avaliação de Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino
PUC	– Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
REE	– Rede Estadual de Ensino
REME	– Rede Municipal de Ensino
SAEB	– Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SNI	– Serviço Nacional de Informações
SICME	– Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação
SIMEC	– Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério
SME	– Secretaria Municipal de Educação
SUGEST	– Superintendência de Gestão Estratégica
SUPAE	– Superintendência de Planejamento e Apoio aos Municípios
TRI	– Teoria de Resposta ao Item
UCDB	– Universidade Católica Dom Bosco
UEMS	– Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UEMT	– Universidade Estadual de Mato Grosso
UFGD	– Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS	– Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFRGS	– Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNB	– Universidade de Brasília
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de matrículas por etapa de ensino da Educação Básica na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande 2007 a 2010.....	87
Tabela 2 – Número de escolas por etapa de ensino de Educação Básica na Rede Pública de Campo Grande – 2007	88
Tabela 3 – Resultados da Prova Brasil da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS	88
Tabela 4 – IDEB na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS	89
Tabela 5 – Comparativo do IDER da REME 2007-2010	93
Tabela 6 – Número de matrículas por etapa da Educação Básica na Rede Municipal de Ensino de Coxim 2007 a 2010.....	103
Tabela 7 – Número de escolas por etapa de ensino de Educação Básica na Rede Pública de Coxim- MS – 2007.....	103
Tabela 8 – Resultados da Prova Brasil da Rede Municipal de Ensino de Coxim-MS	104
Tabela 9 – IDEB na Rede Municipal de Ensino de Coxim – MS	104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Estrutura Geral do PAR.....	56
Gráfico 2 – Evolução do IDER por fases anos iniciais e finais do Ensino Fundamental.....	93

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa de localização do município de Campo Grande, MS.....	61
Figura 2: Mapa de localização do município de Coxim, MS.....	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Sistema Federativo do Brasil.....	31
Quadro 2: Semelhanças e diferenças da Prova Brasil e SAEB.....	47
Quadro 3: Conceituação dos termos do PAR	57
Quadro 4: Critérios de pontuação	58
Quadro 5: Áreas e Indicadores da Dimensão 1 - Gestão educacional	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL	28
1.1. Avaliação da educação básica: marcos legais.....	28
1.2. Avaliação da educação básica: características.....	34
1.3. Avaliação externa da educação básica no Governo Lula.....	46
1.4. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).....	50
CAPÍTULO 2 - O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DE IMPLANTAÇÃO DO PAR EM MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSENSES: CAMPO GRANDE E COXIM	55
2.1. A adesão dos municípios ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.....	55
2.2. Caracterização do município de Campo Grande.....	60
2.3. Elaboração e execução do PAR da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande.....	62
2.4. Caracterização do município de Coxim.....	71
2.5. Elaboração e execução do PAR da Rede Municipal de Ensino de Coxim.....	74
CAPÍTULO 3 – APROPRIAÇÃO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS PELAS REDES MUNICIPAIS DE CAMPO GRANDE E DE COXIM	87
3.1. Demandas/ações definidas no PAR na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande.....	87
3.2 Demandas/ações definidas no PAR na Rede Municipal de Ensino de Coxim.....	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS	127
ANEXOS	134

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objeto de análise a utilização dos resultados da Avaliação Externa da Educação Básica pelos gestores dos municípios sul-mato-grossenses, ou seja, Campo Grande e Coxim, localizados no Estado de Mato Grosso do Sul, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), no período de 2007 a 2010, correspondente ao segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva.

O interesse pelo estudo das políticas públicas de avaliação da educação básica teve início na década de 1980, quando ingressei por meio de concurso público, na Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul (MS), como Supervisora de Ensino. Esse período foi marcado pelo final dos governos militares¹ e pelos movimentos da sociedade civil organizada brasileira na busca pela democratização da vida social e política do país, com envolvimento dos educadores no processo, na luta em defesa de uma educação pública de qualidade, que estimulava mudanças na escola referentes às práticas pedagógicas, aos conteúdos ministrados e ao conhecimento construído em sala de aula.

Nessa época coordenei um grupo de professores que ministrava aulas nos anos iniciais do ensino de 1º grau, hoje ensino fundamental (BRASIL, 1996), em uma escola pública estadual do município de Dourados/MS e me chamavam a atenção os índices de reprovação que aconteciam nos anos iniciais do ensino fundamental, principalmente no 1º ano, o que desencadeou um trabalho mais intensivo com os professores sobre as formas como vinham sendo desenvolvidas as práticas pedagógicas que envolviam metodologia, avaliação, conteúdos ministrados, e, como essas questões interferiam nos resultados e nos índices de aprovação e reprovação no âmbito da escola. Assim, várias iniciativas foram tomadas no sentido de melhorar as ações referentes à reprovação nos anos iniciais do ensino fundamental, bem como a evasão que acontecia nos anos posteriores, que despertaram o interesse do corpo docente, principalmente quanto ao aspecto da avaliação.

Nesse sentido, a preocupação com os resultados e desempenhos escolares me acompanhou quando trabalhei na Secretaria de Estado de Educação de MS no exercício da

¹ Período em que os militares governaram o Brasil de 1964 a 1985, caracterizado pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, censura, perseguição política e repressão aos que eram contra a ditadura militar. Disponível em: <www.portalbrasil.net>. Acesso em: 5 mai. 2012.

gestão, com responsabilidade de acompanhar e orientar as instituições do Sistema Estadual de Ensino de MS com relação à aplicabilidade das normas federais e estaduais, que somados à carreira de educadora culminou com a minha lotação no Conselho Estadual de Educação (CEE), “[...] órgão normativo, consultivo e deliberativo da política estadual de educação”, conforme Lei Estadual/MS n. 1460/93 (MATO GROSSO DO SUL, 1996).

Dessa forma, a opção por investigar a temática vem ao encontro de muitas dúvidas nessa área, haja vista a indicação pelos pares do Conselho Estadual de Educação para ocupar a função de Presidente desse Conselho nos períodos de 2002/2003, 2004/2005 e 2008/2009, considerando a responsabilidade do Órgão na implantação de políticas públicas educacionais, de modo específico, as políticas de avaliação da educação básica em cumprimento ao que dispõe o Art. 10 da LDB “Os estados incumbir-se-ão de: [...] IV- autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”.

Assim, a avaliação institucional externa, é um dos critérios definidos pelo CEE na Deliberação n. 6363 de 10 de dezembro de 2001 para o controle da qualidade de ensino das instituições do sistema, nela incluída, entre outros indicadores, no art. 33 “A avaliação interna e externa, deverão incidir, no mínimo, sobre os seguintes critérios: [...] IX- o desempenho dos alunos frente aos objetivos propostos e as competências desenvolvidas”. O resultado da avaliação mencionada, expresso por meio de Relatório, é concessão para um novo ato regulatório (MATO GROSSO DO SUL, 2001).

O tema avaliação vem carregado de importância na legislação como medida de política e ganhou relevância e atualidade nos anos 1990, com a introdução da avaliação em larga escala, que tem hoje dentro das políticas públicas um papel de controle sobre a qualidade do ensino e, ainda, quanto às questões que têm envolvido a escola no processo de avaliação.

A avaliação em larga escala no Brasil, um dos pilares das políticas educacionais, foi institucionalizada por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) que iniciou no final dos anos 1980 e foi aplicado pela primeira vez em 1990. Trata-se de um programa de avaliação de longo alcance, com abrangência nacional, que ganhou importância no contexto da globalização econômica, movida pelo incentivo de agências financiadoras internacionais, justificada pelo Ministério da Educação, de que a educação no Brasil passava por crise de eficiência e eficácia (PERONI, 2009).

Com esses estudos, ingressei no Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado e Doutorado da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Assim, esta pesquisa

vincula-se ao projeto denominado “Gestão de políticas educacionais: o impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses”, com a participação de um grupo de pesquisadores de várias Instituições de Educação Superior (IES), sob a coordenação da Prof^a Dra Regina Tereza Cestari de Oliveira (UCDB), desenvolvido no âmbito do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas e Gestão da Educação”, da Linha de Pesquisa “Políticas Educacionais, Gestão da Escola e Formação Docente”, do referido Programa.

No sentido de delinear o objeto de pesquisa sobre a utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do PAR, pelos gestores dos municípios de Campo Grande e Coxim, foram selecionadas algumas pesquisas, no âmbito da pós-graduação em educação, de autores, em um primeiro conjunto, que investigaram o tema avaliação externa da educação básica, a partir de 1990. A seleção realizada considerou o contexto das relações mais amplas do período 1990 2011, com abrangência nos planos e programas educacionais até os dias atuais.

Iniciou-se o levantamento no Programa de Pós-Graduação em Educação-Mestrado e Doutorado na Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Nesse Programa verificou-se a Dissertação de Mestrado de Veronice Lopes de Souza Braga (2010) intitulada “Sistema de Avaliação Nacional da Educação Básica e os Descaminhos para uma proposta de Educação Escolar Indígena”, que teve como objetivos:

analisar os documentos produzidos em nível internacional, nacional e estadual para implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); relacionar as políticas públicas oriundas da análise e estudos dos resultados do SAEB nas instâncias nacional e estadual e, por último, descrever as possíveis ambivalências entre a legislação e a avaliação educacional e a legislação para as escolas indígenas, atentando para as relações de poder” (BRAGA, 2010, p.27).

As questões para análise, apresentadas por Braga (2010), referem-se às Leis, Resoluções, Portarias e Relatórios Nacionais sobre o Sistema Nacional da Avaliação da Educação Básica, no período de 2000 2006.

Na pesquisa realizada, Braga (2010) conclui que o Estado, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/1996 (LDBEN), ocupa as funções de legislador e de avaliador. Na função de avaliador o Estado impõe uma exacerbada importância de conceitos que envolvem funções estratégicas operacionais, criando um Sistema Nacional de Avaliação, que aponta para a unicidade do currículo com vistas a uniformizar o trabalho pedagógico, “[...] caracterizando assim, o ato educativo como produto e não como produção, pois segue a ordem minimalista, ao propor um patamar mínimo nacional a ser atingido por todas as escolas do país” (BRAGA, 2010, p. 141).

Segundo Braga (2010) as políticas públicas oriundas da análise e estudos dos resultados do Sistema Nacional da Educação Básica, nas instâncias nacional e estadual valorizam os resultados em padrões numéricos equitativos que demonstram a existência de uma cultura avaliativa importante para todos os cidadãos por meio do ensino. Esses resultados valorizam os exames nacionais, com demonstração de evidências sobre o currículo da língua portuguesa e da matemática das escolas. “[...] Evidências essas, que são otimizadas aos demais ministérios para apoiar a elaboração de políticas públicas nacionais, em outras áreas sociais” (BRAGA, 2010, p. 146).

Em outros termos:

[...] a otimização dos resultados possibilita, também, um parâmetro nacional, para as decisões orçamentárias, para a solução e (eliminação) de possíveis (problemas), invisibiliza os coletivos culturais, o corolário da invisibilidade encobre a pluralidade e propõe o genérico, uma tentativa para se evitar a crise na educação. Assim, os dados estatísticos resultantes da avaliação são utilizados pelos governantes em justificativas de projetos para (correção) da (deficiência) do ensino e da aprendizagem, sustentando que a avaliação produz dado (objetivo) reveladores do trabalho pedagógico. Para determinar esse alcance, a avaliação constitui o procedimento para unificação curricular e, ao mesmo tempo, permite vigiar o currículo e a sociedade. O aparato midiático possibilita à sociedade o ensejo coletivo de que a educação escolar é o postulado para alcançar o ranking dos países desenvolvidos e tornar-se um deles (BRAGA, 2010, p. 146).

Nesse sentido, conforme a autora, com a ideia de alcançar desenvolvimento, o MEC propõe avaliação externa para educação básica com a finalidade de se alcançar metas determinadas, como se fosse um instrumento capaz de estimular a qualidade da educação brasileira e proporcionar, ainda, adequados controles sociais desses resultados, ou seja, controle social da qualidade e equidade (BRAGA, 2010).

A pesquisa em pauta contribui para o entendimento das forças sociais que envolvem o modo de vida dos alunos, ou seja, os costumes e culturas da comunidade interna e externa da escola, as práticas pedagógicas que são ensinadas e que envolvem a avaliação, principalmente aquelas voltadas para mudança no currículo, controle sobre a autonomia dos estados e municípios e principalmente outros valores que são atribuídos à avaliação por diferentes atores da sociedade brasileira e pelos órgãos governamentais.

Na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), encontrou-se a Dissertação de Mestrado de Ezerral Bueno de Souza (2001) sobre “O Sistema Nacional da Educação Básica - SAEB no Contexto das Políticas Educativas dos Anos 90” que investigou o SAEB, uma das principais estratégias da política educacional do Governo Federal Fernando Henrique Cardoso (1995 2002), com o objetivo de compreender o histórico da avaliação externa que levou o MEC a implantar esse sistema. Nesse sentido, a dissertação elegeu “[...]”

os seguintes elementos de análise: a concepção de avaliação do SAEB, o conceito de qualidade de ensino defendido pelo MEC, a relação qualidade e produtividade, o papel das instituições nacionais e internacionais e dos atores no processo de institucionalização do SAEB” (SOUZA, 2001, p. 3).

Em sua dissertação, Souza (2001) destaca que o SAEB ganhou importância no contexto das políticas educacionais dos anos de 1990 e segundo o diagnóstico do Ministério da Educação (MEC), o sistema público de ensino passava por uma intensa crise de eficiência, eficácia e produtividade, com justificativa de que o processo de aceleração da expansão escolar não possibilitou o devido acompanhamento por parte do MEC, pois não dispunha de condições satisfatórias para acompanhar a qualidade dos serviços oferecidos. Segundo esse entendimento governamental, o motivo da crise das instituições escolares seria o resultado do crescimento desordenado da educação. “Trata-se, fundamentalmente, de uma crise de qualidade decorrente da improdutividade que caracteriza as práticas pedagógicas e a gestão administrativa da grande maioria dos estabelecimentos escolares” (SOUZA, 2001, p. 2)

O autor analisa que o MEC introduz a avaliação para resolver o problema de ineficiência das escolas, principalmente quanto a sua produtividade. Dessa forma, as propostas do MEC são de cunho gerencial, ou seja, é preciso que esta situação seja corrigida por meio da avaliação, que tem o papel de controle, para medir o resultado do trabalho pedagógico com vistas à melhoria da qualidade do ensino das escolas (SOUZA, 2001). Nesse sentido, informa que o MEC almeja a educação de qualidade com a finalidade de:

[...] responder às demandas decorrentes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento. Isso significa eleger a educação para atender às necessidades do capital no que se refere à produtividade. Desse modo, a escola é responsabilizada pela construção do sucesso escolar, cabendo ao governo, a tarefa de aferir sua produtividade. Esse encaminhamento responsabiliza a escola pela qualidade de ensino em busca de maior eficiência e produtividade (SOUZA, 2002, p. 5).

Souza (2001) conclui que a década de 1990 foi marcada pela descentralização do serviço público, ou seja, sob a influência da crise do capital, houve uma alteração nos padrões de gestão do MEC, que passou a assumir atividades normativas e de avaliação, influenciando a educação dos estados e municípios. Nesse contexto, assinala o autor que, com a implantação do SAEB, o MEC passa a ter como discurso a melhoria da qualidade do ensino, ganhando no cenário nacional uma importância relevante para as políticas educacionais, tornando-se, no contexto das reformas, uma das mais importantes do governo Fernando Henrique Cardoso, uma vez que por meio da avaliação é ampliado o controle do Estado sobre o currículo, sobre a gestão e na regulação do sistema escolar, abarcando também os recursos a serem investidos na área da educação.

A pesquisa de Souza (2001) contribui para o entendimento do processo histórico que permeia a política educacional a partir de 1990 e as implicações que ocorreram nos movimentos políticos, sociais e econômicos do Brasil, das gestões realizadas no processo da implantação e implementação da avaliação como medida de política.

Outro estudo, importante para a definição e delimitação do objeto de pesquisa, é o de Vera Maria Vidal Peroni (1999), em Tese de Doutorado defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC) intitulada: “A redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90”, que teve como objetivo analisar como estava sendo materializada a política educacional na redefinição do papel do Estado na década de 1990. A pesquisa traz contribuições importantes para a compreensão da avaliação externa instituída pelo governo federal.

Segundo Peroni (1999) a terceirização da avaliação em larga escala, que ocorreu com a entrada das fundações a partir de 1995, Fundação Carlos Chagas e Fundação Cesgranrio entre outras, passaram a ser responsáveis pela elaboração e operacionalização da política de avaliação, que fizeram parte de uma política mais ampla na qual o Estado passa para a sociedade as incumbências que antigamente eram suas.

Nesse contexto, iniciou-se o processo de avaliação por meio do SAEB, que, segundo Peroni (1999), era pensada na década de 1980 quando o MEC criou a Comissão Ministerial para analisar ações nessa área, com informações de que se avaliavam programas, projetos, mas não tinha se pensado em avaliação de política, assim, esse foi o ponto de partida para a consolidação do SAEB.

Ainda, selecionou-se a Tese de Doutorado de Alice Maria Bonamino (2000), defendida na PUC/RJ sobre “O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB): Referências agentes e arranjos institucionais e instrumentais”, que apresenta informações relevantes para o entendimento da institucionalização do SAEB, quando ocorreu o início dos acordos entre o INEP, Banco Mundial, Fundações e Secretarias de Educação para a montagem do sistema. A autora divide o Sistema em dois períodos: o primeiro período do SAEB, 1988-1994, sob a responsabilidade do INEP com o apoio das Secretarias Estaduais de Educação e o segundo período a partir de 1995, quando o SAEB passou a sofrer influência e foi financiado diretamente pelo Banco Mundial, ocorrendo terceirização, com a entrada das Fundações Carlos Chagas e Cesgranrio, também assinaladas na Tese de Doutorado de Peroni (1999).

Considera ainda, que a metodologia do SAEB estava pautada na construção de medidas de habilidades cognitivas, não considerando os fatores que envolvem a origem e vida

social dos alunos, e que o processo de terceirização implementado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a partir de 1995, provocou o afastamento da comunidade acadêmica em torno do debate sobre avaliação externa, resultando em grandes prejuízos para a sua legitimação, com alcance desse processo de terceirização, às Secretarias de Educação e escolas, trazendo conseqüências para o programa, resultando o afastamento dos principais envolvidos no processo, já que os resultados não seriam utilizados pelos órgãos gestores das escolas.

Encontrou-se, também, a Tese de Doutorado de Dirce Nei Teixeira de Freitas, denominada “A Avaliação da Educação Básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa”, defendida na Universidade de São Paulo, em 2005 “propôs explicitar a dimensão normativa, a dimensão pedagógica e a dimensão educativa da regulação estatal pela via da avaliação, no período 1988 a 2002”. A autora questiona: “como a avaliação em larga escala emergiu, firmou-se e operou enquanto ação educativa estatal, na regulação da educação básica brasileira?” (FREITAS, 2005, p.13).

Nesse sentido, a pesquisa objetivou conhecer como a avaliação se constituiu em estratégia estatal de governo, com amparo nos textos legais para a consolidação desse exercício no âmbito federativo, e explicitou as influências pedagógicas e educativas do gerenciamento avaliativo da União no âmbito da educação básica (FREITAS, 2005).

Assim, com base em análise documental, concluiu que:

[...] mais do que as normas jurídico-legais e político-administrativas, foi fundamental para que a regulação avaliativa da educação básica adquirisse força normativa a intervenção do Estado central na construção, ativação sistemática, expansão do alcance, ampliação e aprimoramento do aparato de ‘medida-avaliação – informação’ educacional, especialmente no período posterior a 1994. Foi com essas medidas que 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, conforme visto, enfatizaram a administração gerencial, a competição e a *accountability*, na perspectiva de uma lógica de mercado (FREITAS, 2005, p. 250).

Das pesquisas mais atuais selecionou-se a Dissertação de Mestrado de Nataly Gomes Ovando, defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), em 2011, intitulada “A avaliação na política educacional de municípios sul-mato-grossenses” que procurou “[...] saber como e para que os municípios incorporam a avaliação educacional na sua política educacional, buscando compreender a forma de apropriação dessa ferramenta na relação com a política de melhoria da qualidade de ensino fundamental”. Para tanto, utilizou uma amostra de dez redes de municípios sul-mato-grossenses.

Da mesma autora encontrou-se o artigo intitulado “Iniciativas de avaliação nas redes escolares municipais” que traz uma análise sobre redes escolares municipais sul-matogrossenses, com o objetivo de entender como ocorre a atuação dos municípios na iniciativa de possuir sistema de avaliação próprio e qual a relação dessas iniciativas com os resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do ano de 2007.

Prosseguindo, selecionou-se, em um segundo conjunto, pesquisas mais recentes que tratam do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR), com a finalidade de propiciar suporte teórico-metodológico sobre o tema, e uma compreensão maior das políticas públicas que estão sendo implementadas pelo Ministério da Educação (MEC).

No âmbito dos Programas de Pós-graduação do estado de Mato Grosso do Sul, verificou-se a Dissertação de Mestrado de Milene Dias Amorim sobre “A qualidade da educação Básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas” defendida em 2011, na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) que contempla os estudos e discussões sobre as políticas e programas do governo Lula, voltados para a qualidade do ensino da educação básica, no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Esse Plano tem como meta qualificar a educação brasileira por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Desse modo, a pesquisa selecionada teve como objetivo geral “[...] analisar a concepção de qualidade que vem se efetivando na política educacional recente com vistas a compreender as implicações dessa política na concepção de qualidade dos sistemas municipais de educação [...]” (AMORIM, 2011, p. 2). Quanto aos objetivos específicos, foram definidos os seguintes: “verificar a concepção de qualidade nos documentos oficiais da política educacional brasileira no período da pesquisa 2001 a 2009; analisar o conceito de qualidade da educação adotado pelos dois municípios no Plano de Ações Articuladas (PAR)”; e por último “identificar as medidas de qualidade que estão sendo colocadas em prática pelos municípios de Dourados e Ponta Porã através do Plano de Ações Articuladas PAR” (AMORIM, 2011, p. 2).

De acordo com Amorim (2011, p. 141):

[...] o Estado vem utilizando a metodologia planejamento para fazer face tanto às necessidades educacionais do país quanto a seus interesses nesse setor. As planificações inseridas pelo governo federal são de caráter estratégico e de ordem desenvolvimentista com os preceitos gerenciais bem acentuados. Essa característica tem levado as políticas da educação a se focarem estritamente nos resultados, ou seja, minimiza-se o processo de ensino e aprendizagem que é constituído de inícios,

meios e fins. Uma prova disso é o IDEB que se configura como um quantitativo e vem sendo considerado sinônimo de qualidade.

A autora acentua que os resultados do IDEB determinam as políticas educacionais dos municípios, a adesão ao PAR e o compromisso com o PDE que “[...] tem a difícil missão de elevar o índice a 6,0 até 2022. Focando diretamente o município, o plano levanta questões sobre a efetivação do regime de colaboração, a responsabilização e a autonomia municipal” (AMORIM, 2011, p. 141).

Ainda constata que o grande motivo da adesão dos municípios ao Plano é a oportunidade de alocar recursos para a educação municipal em questões consideradas necessárias para o desenvolvimento do ensino local, apesar de já constarem no documento do PAR as dimensões, indicadores e as demandas para a rede municipal, ainda assim, os municípios optaram pela escolha de ações que oferecessem mais recursos do que a assistência técnica do MEC (AMORIM, 2011).

A pesquisadora conclui que no âmbito dos municípios se processaram as iniciativas e ações que nortearam todo o trabalho educacional, sendo assim, foram observados dificuldades para garantir a oferta da educação infantil e do ensino fundamental, haja vista que os municípios pesquisados possuem autonomia em suas conduções municipais, mas houve problemas de gestão e insuficiência de recursos financeiros para o alcance da educação de qualidade. Aponta problemas dos municípios para a manutenção da oferta do ensino fundamental, antes como única etapa obrigatória por lei, hoje, enfrentando maiores dificuldades, com a obrigatoriedade da educação infantil, sob sua responsabilidade.

A pesquisa de Amorim (2011) permitiu conhecer como outros municípios do Estado de Mato Grosso do Sul elaboraram e executaram o PAR, quais os processos que permearam a sua elaboração e ainda compreender a importância dada à avaliação externa que está intimamente ligada à responsabilização das unidades federadas, no caso, os municípios para o aumento do IDEB.

Outra pesquisa é a de Lucia Camini (2009), que em Tese de Doutorado, defendida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) denominada “Gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, examinou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado oficialmente em abril de 2007, pelo Ministério da Educação, e investigou a política educacional, por meio de análise referente “aos aspectos de sua configuração no espaço-tempo compreendido entre o período de elaboração e a fase inicial de sua implantação

nos estados e municípios (2007-2009)” (CAMINI, 2009, p. 13). No desenvolvimento do trabalho a autora destacou

[...] questões relacionadas à estratégia de ação adotada pelo MEC na relação com os entes federados - os municípios e os estados; o movimento de centralização versus descentralização da gestão presente na história da educação brasileira e evidenciada na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso; os princípios, os fundamentos e a concepção de educação que constituem base de sustentação dessa política; a estratégia de envolvimento e participação dos sujeitos sociais na elaboração e implantação do Plano e, de modo geral, o papel e a responsabilidade assumida pelo Estado na gestão e no financiamento dos programas e das ações apresentados, atentando-se também para os limites, as contradições e aos avanços evidenciados no processo de implantação dessa política pública em desenvolvimento (CAMINI, 2009, p. 13).

Segundo Camini (2009), para implementação das políticas do governo Luiz Inácio Lula da Silva propostas aos entes federados destacam-se o PDE, a Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB). Este último é uma referência de política de avaliação desenvolvida nesse governo, para servir como indicador de qualidade na educação com a finalidade de demonstrar as condições de ensino no Brasil, provocando mudanças na educação dos estados e municípios.

A autora analisa que a avaliação externa e o processo do seu acompanhamento são importantes e necessários para a qualificação de uma política governamental. Do ponto de vista da pesquisa, envolve a ideia de controle social, contribuindo para assegurar o melhor uso e transparência na aplicação dos recursos educacionais. Assim, “o acompanhamento e a avaliação são medidas para maior responsabilização, aprendizado, ação pedagógica, reafirmação da política pública, troca de informações, fornecimento de orientações e formação permanente das equipes” (CAMINI, 2009, p. 263).

Em síntese, as pesquisas selecionadas apontam um aparato de questões que se inter-relacionam de forma a possibilitar a compreensão das políticas educacionais em um contexto mundialmente globalizado, para que se possa entender o contexto contraditório em que se assentam as políticas sociais e econômicas, especialmente as políticas educacionais; apreender os motivos que permearam a implantação da avaliação externa; entender a concepção da avaliação em larga escala dentro da política atual, que sustentará a compreensão desta pesquisa, bem como a compreensão dos planos e programas relacionados à avaliação externa da educação básica.

Esse levantamento, portanto, contribuiu com a definição do objetivo da pesquisa, ou seja, analisar como os gestores dos municípios de Campo Grande e Coxim, MS, utilizam os resultados da avaliação externa, em especial, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). E como objetivos específicos:

- verificar o processo de elaboração e execução do PAR nos municípios de Campo Grande e Coxim, MS;
- identificar as estratégias definidas pelos municípios, na Dimensão Gestão Educacional, para a efetivação de ações articuladas, segundo as demandas apontadas pelo diagnóstico do PAR;
- investigar as ações definidas pelos municípios de Campo Grande e Coxim no Plano de Ações Articuladas (PAR), para divulgação e análise dos resultados da avaliação externa;
- verificar, em que medida, os gestores desses municípios se apropriam desses resultados para o planejamento pedagógico de suas Redes de Ensino.

Parte-se do entendimento, utilizando os estudos de Sousa (2009, p. 36) que,

Embora a avaliação de sistemas educacionais venha se apresentando como importante instrumento de gestão da educação em âmbito nacional e das unidades federadas, capaz de contribuir para a promoção da qualidade de ensino, poucas informações se tem sobre como os seus resultados vêm sendo utilizados para formulação e implementação de políticas educacionais.

A pesquisa terá como referência de análise o Plano de Ações Articuladas (PAR), como instrumento de apoio técnico e financeiro com a finalidade de promover a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), nos municípios de Campo Grande e Coxim, no período de 2007 2010.

Os critérios de escolha para a pesquisa foram: um município com população acima de 100 mil habitantes, com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) superior a 4,2 nas séries finais do Ensino Fundamental e com continuidade no governo municipal², após o período eleitoral, e um município com IDEB inferior a 4,2 e com mudança no governo municipal³ e população menor que cinquenta mil habitantes. Assim, de acordo com esses critérios foram selecionados os municípios de Campo Grande e Coxim.

Para concretização dos objetivos pretendidos, foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: seleção e leitura de bibliografia de autores sobre a temática de estudos, principalmente de teses, dissertações e artigos relacionados ao objeto de estudo; levantamento e análise de dados, para caracterização geral e educacional dos municípios, principalmente nas bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e

² Campo Grande: Prefeito Nelson Trad Filho (PMDB), no período de 2004-2007 e 2008-2012. Disponível em: <www.campogrande.ms.gov.br>. Acesso em: 5 maio 2012

³ Coxim: Prefeito Moacir Kohl (PDT), no período de 2004-2007 e Dinalva Garcia Lemos de Moraes Mourão (PMDB), no período de 2008- 2012. Disponível em:< www.coxim.ms.gov.br>. Acesso em: 5 maio 2012.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); levantamento, organização e análise de documentos oficiais relacionados ao PDE, assim como o PAR dos municípios selecionados para estudo; realização de entrevistas de caráter semiestruturado, com a Secretária Municipal de Educação dos municípios e os responsáveis pelo PAR e sistematização e análise das informações levantadas.

A entrevista semiestruturada foi utilizada como forma de conhecer, de fato, as questões que envolveram o processo de elaboração do PAR, bem como ouvir dos gestores o que está sendo feito com os resultados do IDEB, e, ainda, de complementar as informações obtidas nos documentos oficiais, permitindo o cruzamento de informações.

As entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho, conforme indicados pelos Secretários de Educação dos municípios, no período de abril a agosto de 2011. No município de Campo Grande as entrevistas aconteceram no dia 09-08-2011, com as responsáveis pela elaboração e execução do PAR, no período 2007 a 2010, ou seja, a Secretária Municipal de Educação de Campo Grande e a Assessora Especial de Gabinete da Secretaria.

No município de Coxim as entrevistas aconteceram no dia 28-04-2011, com a Secretária Municipal de Coxim, que assumiu a gestão em 2009, e as responsáveis, duas coordenadoras pedagógicas, a primeira, anteriormente lotada em escola, foi transferida para a Secretaria Municipal de Educação e acompanhou a elaboração e execução do PAR de 2007 a 2010. Ao longo desta dissertação será identificada como Coordenadora **A**; a segunda, anteriormente lotada como Diretora de Escola de Educação Infantil e remanejada para a Secretaria de Educação a partir de 2009 será identificada como Coordenadora **B**, que acompanhou a execução do PAR no período de 2009 a 2010. Na ocasião, foram apresentados os objetivos da pesquisa com a concordância das entrevistadas, com a identificação de seus nomes e com a divulgação dos esclarecimentos que foram prestados e, assim, assinaram o “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”. As entrevistadas serão identificadas ao longo do texto, apenas pelas funções que ocupam, não por seus nomes, respeitando os princípios éticos da pesquisa. As entrevistas foram gravadas e reproduzidas conforme a manifestação de cada entrevistada.

As principais fontes legais utilizadas na pesquisa são: Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN); Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto 6.094/2007); Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios em pauta.

No desenvolvimento da pesquisa, na busca de respostas às questões foram definidos os seguintes eixos de análise dos documentos e das entrevistas, como: adesão dos

municípios ao Compromisso; metodologia de elaboração do PAR; participação dos envolvidos no processo de elaboração do PAR; apoio técnico e financeiro do MEC; benefícios do PAR para a SEMED e para as escolas; ações quanto ao uso dos resultados (divulgação, análise e apropriação) da avaliação externa.

Após estudos e considerações, esta Dissertação está organizada da seguinte forma: O primeiro capítulo **“Política de Avaliação e Gestão da Educação Básica no Brasil”** tem por objetivo explicitar as políticas de avaliação externa da educação básica, a partir dos anos 1990, com base na legislação educacional e nos documentos oficiais.

O segundo capítulo denominado **“O Processo de Elaboração e de Implantação do PAR em Municípios Sul-mato-grossenses: Campo Grande e Coxim”** visa discutir o processo de elaboração e de implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR), disposto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, conforme Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, nos municípios de Campo Grande e Coxim, MS.

No terceiro capítulo intitulado **“Apropriação dos Resultados das Avaliações Externas pelas Redes Municipais de Ensino de Campo Grande e de Coxim”** busca-se analisar as ações definidas no PAR, pelos municípios de Campo Grande e Coxim, MS, na Dimensão Gestão Educacional, destacando-se o Indicador “divulgação e análise dos resultados das avaliações externas” e como os gestores desses municípios se apropriam desses resultados para decisões acerca do planejamento pedagógico de suas redes de ensino.

Por último, nas considerações finais será apresentada a síntese dos resultados da pesquisa.

CAPÍTULO 1

POLÍTICA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Este capítulo aborda a trajetória da política de avaliação educacional no Brasil para a educação básica, a partir dos anos 1990, destacando a regulamentação da avaliação externa nos textos legais, a institucionalização da avaliação externa por meio do SAEB, e ainda os determinantes que contribuíram para a afirmação dessa política como um dos pontos centrais da política educacional brasileira no início do século XXI.

1.1. Avaliação da educação básica: marcos legais

A Constituição Brasileira de 1988, nos termos do art. 205 garante a educação entre os direitos sociais de todos os cidadãos e dever do Estado em oferecê-la, com um padrão mínimo de qualidade, conforme art. 206, inciso VII, assim como o art. 212, §3º e o art. 214, inciso III (BRASIL, 1988).

Segundo Cury (2002, pp. 170 -171), os direitos sociais expressos por meio da “[...] participação ativa e crítica do sujeito, dos grupos a que ele pertença, na definição de uma sociedade justa e democrática”, devem definir a responsabilidade do Estado em atender a educação básica com intervenção qualificada dessa oferta, sendo assim um serviço público que leva o sujeito ao exercício pleno da cidadania, reconhecido pela Constituição Federal de 1988 como um direito social⁴ e dever do Estado com a educação.

Nesse sentido,

A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão (CURY, 2002, p.172).

Vale lembrar que a mesma Constituição integrou os municípios como entes federativos. Assim, conforme o art. 18, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

⁴De acordo com o Art. 6º da Constituição Federal de 1988 “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Assim, a Constituição Federal de 1998 determina para os municípios autonomia política e fiscal, expressa por meio da elaboração da sua Lei Orgânica “[...] escapando, assim, da tutela dos estados, que até então eram considerados únicos componentes da federação. O município como ente federativo tem atualmente a responsabilidade de ordenar o seu desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2009, p.21).

Ao longo dos anos de 1980, como mostram os estudos de Arretche (2002, p. 29)

[...] recuperaram-se as bases do Estado federativo no Brasil. A democratização – particularmente a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo – e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente as bases de autoridade dos governos locais. A autoridade política de governadores e prefeitos voltou a ser baseada no voto popular direto. Paralelamente, estes últimos também expandiram expressivamente sua autoridade sobre recursos fiscais – uma vez que se ampliou a parcela dos tributos federais que é automaticamente transferida aos governos subnacionais –, assim como passaram a ter autoridade tributária sobre impostos de significativa importância.

Ainda a Constituição Federal de 1998 determina no Art. 211 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Conforme o § 1º,

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O § 2º do mesmo artigo define que “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Os Estados e o Distrito Federal, segundo o § 3º, atuarão prioritariamente no ensino fundamental e ensino médio. Ainda, conforme o § 4º “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.⁵ E o § 5º que “A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular”.⁶ (BRASIL, 1988).

Como analisa Cury (2002, p. 172), ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, “[...] a Constituição federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias destes como poderes públicos”.

⁵Redação dos §1º, 2º, 3º e 4º, determinada pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de set. de 1996.

⁶Redação determinada pela Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dez. de 2006.

No sistema educacional as responsabilidades e competências estão distribuídas entre os entes federados e o princípio emanado dessa relação é o regime de colaboração que, por sua vez, não foi regulamentado pelo Congresso Nacional. O autor acrescenta que a Constituição diferente de como o faz com outros sistemas, ou seja, o sistema financeiro nacional, o sistema nacional de emprego, ou o sistema único de saúde, não criou o sistema nacional de educação e optou por “pluralizar os sistemas de ensino”, ampliando esferas de competências por meio de dispositivos que redistribuem serviços, regulamentações privativas, concorrentes e comuns aos estados e municípios no que se refere às políticas públicas educacionais. O autor alerta que um dos obstáculos para a realização deste modelo federado “[...] é a desproporção existente entre os estados do Brasil seja sob o ponto de vista de recursos financeiros, seja do ponto de vista de presença política, seja do ponto de vista de tamanho, demografia e recursos naturais” (CURY, 2002, p. 173).

Segundo Cury (2009b) o sistema nacional de educação propiciaria de forma elucidativa a competência e responsabilidade da União com o atendimento à educação básica de forma equânime, principalmente com as regiões mais pobres do Brasil e, a atuação de outras esferas da educação, no âmbito dos estados e municípios, estaria sendo regulamentadas.

Ressalte-se, no entanto, como acentua Cury (2011), uma alteração considerável com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 que modifica a redação original do artigo 214 e faz referência a um Sistema Nacional de Educação.

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, 2009).

De acordo com o autor “[...] Saltam à vista mudanças significativas: o PNE se completa com uma lei própria que o regulamente, com reiteração de sua duração decenal, fora de uma presença em disposições transitórias e, sobretudo, dentro de um “sistema nacional de educação” (CURY, 2011).

Oliveira e Souza (2010) também contribuem com essa discussão ao analisarem o federalismo brasileiro e sua relação com a educação. Os autores assinalam que

Ao analisar-se a educação no Brasil percebe-se a desigualdade inter e intrarregional, decorrente da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, que indica o que cabe a cada um realizar no tocante ao provimento da educação para a população, resultando em diferentes condições de oferta (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p.13).

Destacam que a situação se agrava com a Constituição de 1988, “[...] ao incorporar o município como ente federativo, evidenciando-se descompasso entre os recursos disponibilizados a cada um e suas responsabilidades na oferta educacional, mesmo considerando-se os mecanismos de transferências intergovernamentais” (OLIVEIRA; SOUSA, p. 17).

Ao apontarem as desigualdades existentes entre os entes federados, discutem que cabe a União o papel de atender supletivamente aos estados e municípios, como forma de equalizar as oportunidades de todos, principalmente em relação às políticas sociais e conseqüentemente na oferta educacional a todos os cidadãos (OLIVEIRA; SOUSA, 2010).

Acrescentam que apenas em 1996 com o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)⁷ estabeleceu-se um critério mais aceitável para a divisão dos recursos vinculados, de modo a que, minimamente, se articulassem aportes financeiros às respectivas responsabilidades. Assim explicam, “Utilizou-se como medida de equivalência um valor comum de gasto por aluno em cada estado, instituindo-se mecanismo de redistribuição que retirava recursos de quem atendia relativamente menos e direcionava-os para quem atendia mais”. (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 17).

O pacto federativo, no que se refere a educação escolar, se organiza conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Sistema Federativo do Brasil

Sistemas de ensino - Regime de Colaboração	
Educação Escolar Coexistência coordenada e descentralizada	-com unidade: art. 6º e art. 205 da CF/1988
	- com divisão de competências e responsabilidades
	-com diversidade de campos administrativos,
	-com diversidade de níveis de educação escolar,
	- com assinalação de recursos vinculados.

Fonte: Cury, 2009b, p.26 Quadro elaborado para este trabalho.

O quadro apresenta a organização da educação nacional, com distribuição de competências em diferentes etapas e níveis de ensino que ocorrem no âmbito dos entes federados, e, participativamente, mediante o regime de colaboração da União, estados e

⁷ O Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

municípios, com ênfase na descentralização de serviços e recursos. Dessa forma há um “caráter de administração complexa devido ao número de espaços e poderes implicados, devido ao conjunto bastante intrincado da legislação [...]” (CURY, 2009b, p. 26).

Cury (2009b, p. 27) identifica ainda que

Como estamos com 20 anos de distância da proclamação da Constituição, como em política o vácuo não existe, essa lacuna vem sendo ocupada por uma guerra fiscal entre os Estados, as contínuas intromissões em torno da capacidade financeira dos entes federativos, a chegada de contribuições (que não entram nos percentuais vinculados) ‘provisórias’ que se eternizam.

Tudo isso acaba gerando, na prática, mais um tipo de federalismo, um federalismo competitivo que põe em risco o pacto federativo sob a figura do modelo cooperativo e seus avanços.

Essa complexidade político-administrativa coexiste com uma realidade sócio-educacional muito desigual e da qual decorrem incertezas e escassez de recursos (CURY, 2009b, p.27).

Na regulamentação dos dispositivos da Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN n. 9.394 de 20 de dezembro 1996), no art. 8º reitera que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. No art. 4º dispõe sobre “padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Inciso IX). Com isso, responsabiliza a União, os estados e municípios pela qualidade da oferta da educação básica.

Ao regulamentar o sistema de avaliação, a LDBEN define o papel da União nos seguintes dispositivos: o art. 8º, § 1º afirma que “cabera 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”. A União deverá ainda, segundo o art. 9º, inciso V, “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”; e conforme o inciso VI do mesmo artigo “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino”. Ainda, segundo o art. 87 das Disposições Transitórias, em seu §3º, inciso IV “integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar”. Com esses dispositivos fica estabelecido o compromisso da União em assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar, com a cooperação dos sistemas, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

Com base na LDB de 1996, a avaliação de desempenho dos alunos da educação básica tornou-se obrigatória e, desde então, os municípios tem participado do sistema nacional de avaliação, entendida como um dos meios para se atingir a qualidade de ensino, em cumprimento ao art. 4º, inciso IX da mencionada Lei, ou seja, “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos com a variedade e quantidades mínimas por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996).

Assim, como analisa Cury (2002, p. 195), o papel da União em matéria de avaliação escolar não decorre de um ato específico de governo, mas está ancorado em um sistema nacional de avaliação, disposto na LDB. O autor acentua, no entanto, que se “a avaliação é de competência própria da União, ela o é também sob regime de colaboração recíproca”.

No entanto, pondera o autor que:

O problema é se a cooperação recíproca entre os sistemas, legalmente exigida para efeito de levar adiante o eixo da avaliação, está sendo efetivada tanto na montagem do processo avaliativo quanto na sua metodologia. Caso contrário, corre-se o risco de tornar os programas de avaliação novos paradigmas curriculares (do tipo currículo mínimo), inviabilizando a flexibilidade que a desburocratização legal permitiu em face da autonomia dos estabelecimentos escolares e refreando a criatividade estimulada pela lei. Nesse caso, a cooperação exigida em lei pode se transformar em formas sofisticadas de políticas centralizadoras. (CURY, 2002, pp. 195-196).

O art. 9º, inciso VI da LDBEN define a colaboração entre os sistemas de ensino, porém, é possível afirmar que essa colaboração não é observada pelo Estado, pois a definição de prioridades e procedimentos deveria ser com a anuência e participação de todos os entes federados para a organização dos sistemas nacionais de avaliação.

Vale ressaltar, ainda, que em cumprimento ao constante no art. 14 da Constituição Federal de 1988 que determina a elaboração de um plano plurianual para a educação, foi aprovada a Lei nº 10.172 de 10 de Janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE), com a duração de dez anos, composto de objetivos e metas para a educação básica e modalidades e, também, para a educação superior, e determinava, entre outras ações, a articulação e a integração nos níveis da educação, bem como integração das Unidades Federativas do Poder Público, para com a qualidade da educação, com destaque ao disposto no art. 4º do PNE, sobre o sistema nacional de avaliação.

Assim, no PNE, destacava-se, entre os 30 objetivos e metas para o ensino fundamental, a meta 26, que estabelecia a necessidade de um programa de monitoramento de desempenho dos alunos:

Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos estados e municípios que venham a ser desenvolvidos (BRASIL, 2001, p. 12).

Além disso, as metas da gestão educacional para os sistemas de ensino destacavam pontos relevantes para a educação dos entes federados:

Meta 31. Estabelecer em todos os Estados, com auxílio técnico e financeiro da União, programas de formação do pessoal técnico das secretarias, para suprir, em cinco anos, pelo menos, as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.

Meta 38. Consolidar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica-Saeb e o censo escolar.

Meta 39. Estabelecer, nos Estados, em cinco anos, com a colaboração técnica da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja, pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do ensino fundamental e Médio.

Meta 41. Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem da Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional (BRASIL, 2001, p.113-114).

As metas estabelecidas no PNE apontam a necessidade da coleta de informações da avaliação externa, como uma estratégia relevante para a gestão educacional, bem como a descentralização da avaliação ao estabelecer para os estados, programas de avaliação com o apoio técnico e financeiro da União e, ainda, o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade da aprendizagem da educação básica, por meio de uma Conferência Nacional de Educação.

1.2. Avaliação da educação básica: características

A preocupação com qualidade da Educação Básica no Brasil ganhou mais importância, na agenda dos governos, a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de Março de 1990, financiada pela Organização das Nações Unidas (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial. “[...] Os 155 governos que subscreveram a declaração ali aprovada comprometeram-se a assegurar uma *educação básica de qualidade* a crianças, jovens e adultos” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 57).

Entre as estratégias acordadas na Conferência destaca-se: “concentrar a atenção mais na aprendizagem de crianças, jovens e adultos, como o número de anos de escolarização ou de certificados, assegurando que crianças, jovens e adultos pudesse efetivamente aprender, bem como utilizar sistemas de avaliação de resultados”. Da definição dessas estratégias

resultaram seis metas a serem executadas durante o decênio, entre elas, “melhoria dos resultados da aprendizagem”. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002, p. 59-60).

Esse evento culminou com os compromissos assumidos pelo Brasil no Governo de Itamar Franco (1992-1994), gestão do Ministro Murilo Hingel com a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993).

O referido Plano estipulava uma série de ações com o objetivo de melhorar a educação brasileira e ressaltava a importância da avaliação para a qualidade do ensino com ênfase no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), anteriormente denominado Sistema de Avaliação do Ensino Público (SAEP), implantado por meio de convênio entre o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) e o Ministério da Educação (MEC). A criação do SAEB simultaneamente ocorreu com as demandas do Banco Mundial concernentes ao sistema de avaliação do impacto do Projeto Nordeste, segmento educação, no âmbito do VI acordo MEC/BIRD⁸ (WAISSFELFISZ, 1994).

A proposta ficou pronta em 1989, após testes e correções, que somente foi aplicada em 1990, com a destinação de recursos para o 1º ciclo do SAEB que recebeu apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU)⁹ e do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) (WAISSFELFISZ, 1994).

O Plano Decenal de Educação para Todos definiu por meio da avaliação externa, do SAEB, a qualidade do ensino, no sentido de “aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de 1º Grau e prover informações para a avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional” (BRASIL, 1993, p. 51).

O Plano mencionado também tratava da implantação de núcleos de estudos em avaliação nas universidades e centros de pesquisa, a formação e capacitação de recursos humanos e a produção de pesquisa para subsidiar as políticas públicas visando a qualidade da educação brasileira.

Conforme Sousa (2009, p. 31), os sistemas nacionais de avaliação educacional foram “[...] difundidos à sociedade como mecanismos voltados a subsidiar a elaboração de diagnósticos sobre a realidade educacional e a orientar a formulação de políticas visando à promoção da equidade e da melhoria da qualidade do ensino”. A autora acrescenta que os

⁸ BRASIL, MEC, IICA. Proposta de Avaliação do Programa de Educação Básica para o Nordeste, VI Acordo MEC/BIRD, Brasília, 1998.

⁹ Relatório Nacional do Sistema do Sistema de Avaliação do Ensino Básico – Ciclo de 1990 que recebeu apoio do PNDU e do IICA. (BRASIL, MEC, INEP, 1992).

governos subnacionais ao acompanharem o governo federal formularam suas propostas de avaliação complementares às realizadas em âmbito federal. Acentua que “[...] nesse movimento, o que se disseminou, por meio da avaliação, foi uma dada lógica de gestão de educação pelo Estado”.

Entre as medidas do governo federal para a avaliação externa, destacam-se o Sistema Nacional de Educação Básica (SAEB), criado em 1998, por meio de um estudo piloto nos estados do “Paraná e Rio Grande do Norte tentando vislumbrar o que poderia ser feito na área. Houve pouco tempo, todo mundo dizia que três meses seria pouco tempo pra preparar o estudo” (BRASIL, 1994, p. 54).

Segundo discurso oficial, afirma Weisselisz “Nossa equipe era formada, basicamente, por três técnicos do Ministério e eu, para fazer uma pesquisa nacional de grande porte - depois vamos ver a dimensão da pesquisa” (BRASIL, 1994, p. 54). Assim, a avaliação institucional externa ganhou importância a partir de 1988, por meio do SAEB, que pretendia conhecer e ter noção de como se encontrava a educação básica no Brasil em suas várias dimensões: a primeira, “a situação do acesso, da permanência, e da qualidade do ensino”; a segunda, “valorização e competência do corpo docente” e a terceira, “em que medida a estrutura, o sistema, estava efetivamente democratizando sua gestão”, (BRASIL, 1994, p. 54).

Ainda, segundo a ótica oficial, Pestana (1997)¹⁰ afirma que a implantação do SAEB “[...] contribuiu para a criação de uma cultura de avaliação no país, consolidando um leque de informações sobre a qualidade do ensino”. Acrescenta que “[...] o MEC estruturou um processo de avaliação em todo o território nacional estabelecendo controle dos conteúdos mínimos, e dos padrões de qualidade da educação básica previstos na Constituição Federal de 1998”. Assim o SAEB é o “[...] referencial de avaliação da educação básica e os seus resultados deverão interferir no planejamento escolar e indutores na definição de políticas educacionais” (PESTANA, 1997, p.12).

Desse modo a proposta original do SAEB está baseada em seis princípios demonstrados no documento do INEP¹¹, (1995) que dispunha em linhas gerais sobre

o desenvolvimento das capacidades avaliativas dos gestores das secretarias estaduais e órgãos municipais de educação; regionalização do processo avaliativo, proporcionando que a própria gestão local possa direcionar os estímulos e as práticas de avaliação educacional; proposição de estratégias metodológicas com vistas a

¹⁰ Entrevista de Maria Inês Gomes de Sá Pestana, realizada em 15 de abril de 1997, em Brasília, Diretora de Avaliação do Ensino Básico (DAEB/MEC), no período de 1995 a 2001, por Vera Peroni.

¹¹ Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, diretrizes, produtos e resultados, série Documental, 1995.

articular e relacionar os trabalhos de pesquisa de avaliação já realizados; conhecimento e construção do parâmetro do rendimento dos alunos, referentes aos aspectos cognitivos das propostas curriculares; discussão dessas propostas com identificação dos pontos que apresentam maiores deficiências no rendimento, formação dos professores e conteúdos ministrados; divulgação ampla na sociedade quanto aos parâmetros de qualidade e aos resultados concretamente obtidos, com visualização do conhecimento a ser democratizado que trata do rendimento escolar, perfil e a prática dos professores. (INEP, 1995).

Esse período, segundo Pestana (1997), também foi marcado pela implantação de um sistema de informação de dados, com a incumbência de monitorar o processo ensino aprendizagem das escolas públicas em rede aberta aos interessados e ao público em geral.

O documento do MEC ainda enfatiza que o sistema de avaliação teria que avançar além da avaliação de escolas, mas tornar-se nacionalmente o principal instrumento de avaliação do País, com o retrato do diagnóstico das escolas brasileiras, bem como das secretarias e do próprio órgão do MEC (1995).

Nesse sentido, Pestana (1997) reforça que a avaliação aplicada dessa forma, devendo retratar com precisão as necessidades do sistema educacional brasileiro, possibilitaria a elaboração de políticas que fossem ao encontro das questões mais emergenciais dos estados e municípios, proporcionando, assim, ajuda técnica e financeira, para o alcance da qualidade da educação por meio do SAEB.

O entendimento do significado de qualidade, como assinala Silva (2009, p. 219), implica observar padrões ou modelos exigidos. Nos termos da autora, no campo econômico, o conceito de qualidade “[...] dispõe de parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade, utilizando medidas e níveis mensuráveis, padrões, *rankings*, testes comparativos, hierarquização e standardização próprias do âmbito mercantil”.

Assim, no campo econômico, acentua a autora, as relações humanas,

[...] são mediadas por outros parâmetros de qualidade que regulam compra, venda e troca, enfim, o valor monetário do objeto ou produto. Alguns deles são: a) o bem-estar pessoal ou coletivo, conforto do objeto ou da coisa; b) a utilidade e a praticidade que indicam a possibilidade de melhorar as condições de vida; c) a eficácia e a economia de tempo ou um melhor aproveitamento do tempo pessoal; d) a marca do produto que expressa status social e o seu reconhecimento pelos consumidores (SILVA, 2009, p. 218-219).

Segundo Silva (2009), nos anos 1990, acelerou-se no Brasil a transposição de medidas, níveis e índices próprios das relações mercantis para a educação, ou seja, para quantificar e aferir a quantidade e qualidade dos conteúdos curriculares de séries/anos escolares por meio do processo da avaliação institucional externa da educação básica, especialmente o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, com o objetivo de

mensurar o desempenho dos estudantes do ensino fundamental nas 3ª e 4ª séries, bem como do ensino médio na 3ª série, por meio de testes, aplicados em nível nacional.

Diante disso, a autora (2009, p. 220) questiona:

Qual a intenção implícita desse sistema? Introduzir os princípios de qualidade e competitividade entre escolas? Alterar o currículo escolar, ajustando-o aos conteúdos a serem cobrados nos testes de aferição de desempenho? Hierarquizar as escolas e punir aqueles que fracassam por não terem alcançado os níveis e índices aceitáveis?

Em sua análise, Silva (2009, p. 220), afirma que “a avaliação quantitativista constituiu um dos instrumentos para adaptar o sistema educacional brasileiro à nova ordem global instituída nos anos de 1990”.

Ao analisar os critérios de avaliação e a interferência dos organismos internacionais, Silva (2009, p. 220-221) assinala que:

Em consonância com o projeto neoliberal vigente, os organismos multilaterais trataram, inicialmente, de promover novas formas de controle da produção do trabalho escolar, por meio de mecanismos de avaliação, de currículo, de formação, de financiamento e de gestão dos sistemas de ensino e das escolas. Além disso, explicitaram claramente o papel da educação no tocante à geração de capital social para o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que a educação poderia contribuir para a minimização da exclusão, da segregação e da marginalização social das populações pobres [...].

Os aspectos que envolveram e definiram a avaliação institucional integra-se ao movimento denominado Reforma do Estado na década de 1990, momento em que foram propostas mudanças de cunho gerencial

[...] voltadas a modernização do aparato burocrático cujo objetivo central era imprimir eficiência ao desempenho do estado. Entre as suas ações prioritárias, a *descentralização administrativa* transferiria funções da burocracia central para Estados, municípios e as denominadas *organizações sociais* configuradas como entidades de direito ‘privado públicas não estatais’. Para evitar qualquer risco de enfraquecimento institucional do Estado, em face da transferência de suas funções, adotaram-se medidas reguladoras capazes de impedir que a exacerbação da autonomia na descentralização conflitasse com as metas governamentais. A justificativa era garantir a ‘governança’, ou seja, a capacidade do Estado de executar eficientemente as políticas públicas (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p.58).

Nesse sentido as reformas das políticas educacionais também se iniciaram assumindo “[...] o discurso da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficiência e da qualidade dos sistemas educativos”, ampliando para a escola e para o ensino, “[...] o desenvolvimento de competências para atender às novas exigências produtivas e do mercado em geral” (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 59).

A descentralização nessa perspectiva

[...] é compreendida como um meio de transferir para a escola a responsabilidade pela eficiência e a eficácia do ensino; a gestão é encarada como uma maneira de afirmar uma nova cultura escolar, ancorada em modelos organizacionais que incorporem estratégias de descentralização, autonomia e liderança no âmbito da escola. O intuito é levar as instituições públicas a adotar modelos gerenciais, próprios do setor privado, inclusive no que se refere à organização do trabalho escolar¹² e à busca de fontes alternativas de financiamentos para a escola¹³ (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p.59)

Segundo os autores, desvirtua-se o papel central da educação, que deveria combater e minimizar a exclusão, a segregação e a marginalização social das populações mais pobres. Essas questões relacionadas aos direitos são consideradas fatores impeditivos para o pleno desenvolvimento do capitalismo e podem gerar enfraquecimento à estabilidade econômica e à ordem social dos países mais desenvolvidos. “Nessa perspectiva, a educação visa a contribuir com a composição da força de trabalho, a formação de consumidores e a preservação da ordem social” (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 58).

De acordo com Peroni (1999) a política educacional no Brasil nos anos 1990, é parte do projeto de reforma do Estado, que tem como diagnóstico da crise, a crise do Estado, e não do capitalismo, que promove a racionalização de recursos, diminuindo o seu papel principal para com as políticas sociais. Essa crise proporciona ao governo federal a tomada de medidas baseando-se no capital especulativo, com juros altos, o que aumentam as dívidas interna e externa provocando crise fiscal nos estados e municípios.

O Estado desviou-se de suas funções de promover qualidade para os serviços sociais e diminuiu a capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas, por meio da descentralização. A relação do Estado com o mercado acarretou distorções crescentes na política educacional, que se tornaram insustentáveis na década de 1990 (PERONI, 1999).

Nesse contexto, a descentralização, “tenta retirar responsabilidades do Estado, o qual quer transferir para a sociedade tarefas que eram suas no que se refere às políticas públicas e, principalmente, às políticas sociais [...]” (PERONI, 1999, p. 69).

Na perspectiva governamental, a reforma do Estado deve ser entendida no contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social na produção de bens e serviços, assumindo a função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 2005), o que significa um Estado

¹² Segundo Oliveira (2002), trabalho escolar, é a forma como as atividades de professores e demais trabalhadores da escola são distribuídos segundo o tempo, as competências e as relações de hierarquia, entre outros.

¹³ A descentralização do ensino no Brasil assumiu uma perspectiva de desconcentração e municipalização do ensino fundamental e da educação infantil e foi patrocinado, em grande parte, pela implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério/Fundef (Lei n.º 9.424/96). (OLIVEIRA; FONSECA; 2005).

mínimo para atender as demandas sociais e máximo para garantir que o capital prossiga sua função de acumular bens materiais (PERONI, 1999).

A autora ao analisar os projetos e planos educacionais, nesse contexto, no que se refere à centralização e descentralização, constata que a política social se materializa por meio de dois movimentos: - contradição: Estado Mínimo/Estado Máximo, que se apresenta nos processos de centralização, por meio da avaliação institucional, e descentralização, por meio da concessão da administração de recursos para o financiamento da educação básica, e dos projetos de políticas educacionais, entre outras ações (PERONI, 1999).

Assim, o Estado centraliza o poder de controle do ensino por meio da avaliação institucional e descentraliza outras ações, como a distribuição de responsabilidades do financiamento da educação básica para as esferas governamentais: municipal e estadual.

A mesma autora destaca que a proposta de descentralização apresentada no contexto da reforma do Estado, o ponto principal é uma resposta para a crise fiscal, “com o objetivo de racionalizar recursos e, tanto quanto possível, atribuir à sociedade tarefas de política social que, até então, eram da esfera do Estado” (PERONI, 1999, p.19).

No seu entendimento os projetos educacionais pautados na racionalização de recursos para a manutenção da dominação política e econômica, interferem frontalmente na política educacional, que usando da descentralização de serviços acabam fortalecendo o capital (PERONI, 1999).

Nessa perspectiva, constata-se a permanência do modo de produção capitalista, ao longo da nossa história, bem como o fortalecimento da política econômica sobre a política social. “A prioridade ficará toda com a política econômica e o restante, principalmente no Brasil, torna-se resto mesmo” (VIEIRA, 1992, p. 23).

As reformas educacionais da década de 1990 seguem as orientações para promover o fortalecimento do poder econômico e se amparam pela ordem mundial, regulamentadas pelo livre-mercado, que determinam os mecanismos de controle, na busca de garantir a eficiência e a eficácia¹⁴ das políticas educacionais, e promovem a competição interna e externa, projetos neoliberais, com envolvimento de atores educacionais, por meio de esforços e competências individuais, que determinam a aplicação da avaliação externa (PERONI, 1999).

¹⁴ “Por eficácia entende-se o resultado obtido pela ação escolar ao alcançar os objetivos educacionais previamente definidos. Já a eficiência refere-se ao atendimento desses objetivos com a maior economia de esforços e recursos disponíveis” (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p.782).

Gentili (1995, p. 132) salienta a educação como princípio do direito, é reduzida, nessa lógica, à condição de propriedade. Segundo a visão neoliberal, o modelo de sujeito é o de “cidadão privatizado, consumidor, livre, que luta por aceder e conquistar (comprar) propriedades, mercadorias de diversas índoles, sendo a educação uma delas”.

Segundo essa ótica, os sujeitos também são responsáveis pelo sucesso e fracasso escolar, conduzem seus estímulos com vistas a produzir a eficiência e a eficácia, são livres nas suas escolhas, assim, eles são responsáveis pela vitória, ou pelo insucesso, independentemente da atuação do poder público, ou seja, do Estado, que neste caso, se exime em atender o princípio do direito a todos os cidadãos.

Gentili (1995) afirma que o estímulo é excludente e desigual, exacerbando o individualismo e a competição “selvagem”.

O neoliberalismo privatiza tudo, inclusive o êxito ou o fracasso social. Ambos passam a ser considerados uma variável dependente de um conjunto de opções individuais mediante as quais as pessoas jogam dia a dia seu destino. Se a maioria dos indivíduos é responsável pelo seu destino não demasiado gratificante é porque não souberam reconhecer as vantagens que oferecem o mérito e o esforço individuais mediante os quais se triunfa na vida. Há que se competir e uma sociedade moderna é aquela na qual só os melhores triunfam (GENTILI, 1995, p. 136)

O autor esclarece que o peso sobre o trabalhador de seu sucesso posto pelas regras do capital, o culto ao individualismo e a competição exacerbada da política neoliberal incentivada pelas práticas e regras de mercado, reforçam e acentuam as desigualdades existentes. Ao atribuir ao indivíduo as responsabilidades pelo seu destino de sobrevivência, bem como o acesso ao saber, subordina a educação desde cedo à noção de rentabilidade e ao enfoque produto e resultado, e desconsidera questões sócio-econômicas e políticas mais amplas na formação integral do indivíduo, trazendo para as políticas educacionais a forma de controle para obtenção de resultados, por meio da avaliação externa da educação básica.

É nesse cenário político e econômico que as políticas sociais no Brasil se apresentam, incluindo as políticas educacionais, tendo em vista que o MEC propõe reestruturação de ensino com reformas curriculares, desde 1997, com o lançamento, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) do Ensino Fundamental e Médio e, ainda, com os mecanismos de avaliação de sistema educacional (SAEB, ENEM, entre outros). Esses Parâmetros deram suporte para o currículo da educação básica, embora haja uma tendência centralizadora, que acaba por contribuir para aumentar o controle do Estado sobre o currículo oficial, por meio do processo avaliativo.

Em relação aos PCNs do Ensino Fundamental, Barreto (2006, p.7) informa que

Os objetivos do ensino fundamental são formulados nos PCN em termos de capacidades, entendidas como componentes das competências. Uma vez desenvolvidas, elas podem se expressar mediante comportamentos diversos. As capacidades são de natureza cognitiva, física, afetiva, social, ética e estética, visando a uma formação abrangente. A noção de conteúdo curricular se amplia para além de fatos e conceitos, passando a dar ênfase à aprendizagem de procedimentos, atitudes e valores. No entanto, a preocupação de estabelecer a correspondência um a um entre os conteúdos conceituais, os procedimentos e a aprendizagem de atitudes e valores, reveste as formulações curriculares oficiais de um artificialismo formal que remete à tradição tecnicista do currículo.

Bonamino e Martínez (2002, p. 371) comentam que

Quem conhece os PCNs pode perceber claramente a distância existente entre o que poderia ser um conjunto de conteúdos mínimos e obrigatórios para o ensino fundamental, ou uma proposta de diretrizes curriculares, e uma complexa proposta curricular, que contém diretrizes axiológicas, orientações metodológicas, critérios de avaliação, conteúdos específicos de todas as áreas de ensino e conteúdos a serem trabalhados de modo transversal na escola. Com essa abrangente proposta curricular em mãos, a CEB/CNE voltou-se para a tarefa de tentar divisar nos PCNs as diretrizes (BONAMINO; MARTÍNEZ, 2002, p. 371).

Destaca-se, no entanto, que no governo Fernando Henrique Cardoso, foi instituído o Conselho Nacional de Educação, por meio da Lei 9.131 de 24 de novembro de 1995, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, com funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação. (BRASIL, 1995).

A referida lei, entre outras competências, atribui à Câmara de Educação Básica, conforme art. 9º, letra c, a de “deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto” (BRASIL, 1995). Assim,

Em que pesem a importância dos PCNs e a legítima função do executivo federal em propô-los como decorrentes de um programa de governo, ainda que sem obrigatoriedade, a Câmara de Educação Básica, depois de amadurecida reflexão em torno de competências estabelecidas e à luz dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais existentes, entende que sua função deliberativa se volta para as **diretrizes**, que devem fundamentar a fixação de *conteúdos mínimos para o ensino fundamental*, assim como para qualquer proposta curricular, nos diferentes níveis possíveis: estaduais, municipais e os cabíveis às unidades escolares (CURY, 2002, p. 192-193. Grifos do autor).

Também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9394/1996, destaca-se o art. 9º inciso IV que define ser incumbência da União “[...] “estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (BRASIL, 1996).

Assim a partir de 1997 o CNE tem conduzido o processo das reformas curriculares por meio de propostas explicitadas em pareceres¹⁵, e, por parte do Ministério de Educação, foi lançado, no mesmo ano, os Parâmetros Curriculares Nacionais, bem como os vários programas e planos de governo lançados a partir do ano 2000, “[...] determinando forte redistribuição de recursos e atribuições do governo federal para estados e municípios, inclusive na área da educação [...] esvaziando, de certo modo, as contribuições regionais e locais” (BARRETO, 2006, p. 3).

Segundo Barreto (2006, p. 3) os parâmetros e referenciais curriculares oficiais, não tem caráter obrigatório, tendo em vista que “Os sistemas estaduais e municipais de ensino, e mesmo as escolas, possuem considerável margem de autonomia para tomá-los em conta e redefini-los, tendo em vista as suas próprias orientações curriculares”.

Essa autonomia possibilita às escolas estaduais e municipais a elaborarem e executarem a proposta pedagógica (Art. 12 da Lei nº 9394/1996), o que, de certa forma, oportuniza aos sistemas de ensino a elaboração dos seus currículos, principalmente o respaldo legal trazido pelo art. 26, ou seja, “Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela”. Dessa forma, as iniciativas curriculares dos estados e municípios acabam por promover currículos diferenciados e dispersos nas grandes regiões do País que a avaliação externa padronizada, por meio das provas, não consegue alcançar.

Destaca-se, também, que apesar da autonomia concedida à formulação do currículo pela LDBEN, há tentativas de interferência no currículo da escola por parte do Estado, dentre os programas oferecidos, entre eles, salienta-se o da formação docente a distância, que utilizam orientações nacionais para o currículo, que alcançam, via satélite, os

¹⁵ Reformas Curriculares após os PCNs de 1997: Parecer CNE/CEB nº 4, de 29 de jan. de 1998- Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental; Resolução CNE/CEB nº 2, de 7 de abr. de 1998 Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental; Parecer CNE/CEB nº 06, aprovado em 8 de jun. de 2005, Reexame do Parecer CNE/CEB 24/2004, que visa o estabelecimento de normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração; Parecer CNE/CEB nº 22/2005, aprovado em 4 de out. de 2005 Solicitação de retificação do termo que designa a área de conhecimento “Educação Artística” pela designação: “Arte, com base na formação específica plena em uma das linguagens: Artes Visuais, Dança, Música e Teatro”; Resolução CNE/CEB nº 1, de 31 de jan. de 2006, altera a alínea “b” do inciso IV do artigo 3º da Resolução CNE/CEB nº 2/98, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental; Parecer CNE/CEB nº 11/2010, aprovado em 7 de jul. de 2010 Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos; Resolução CNE/CEB nº 7, de 14 de dez. de 2010, Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Disponível em: < www.mec.gov.br > Acesso em 31 maio 2012.

mais longínquos rincões das diferentes regiões brasileiras. “Uma série de subsídios elaborados pelo MEC para auxiliar a implementação curricular também circulam pelas redes escolares por essa via ou, em menor proporção, por meios impressos e audio-visuais” (BARRETO, 2006, p. 4).

Vieira (2001) também destaca a interferências das reformas econômicas nas políticas educacionais, principalmente o controle exercido por meio das avaliações institucionais. Ele afirma que essas reformas foram marcadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso em oito anos de mandato, com manutenção e abertura às exportações, como o programa de privatização de grandes empresas estatais e outras iniciativas, que visavam à inserção do país no contexto de economia globalizada, com a redefinição do papel da União no âmbito da política educacional nos diferentes níveis de ensino.

Entre as iniciativas cabe destacar a Desvinculação das Receitas da União (DRU)¹⁶. A Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, inclui o Art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação: “É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.” (AC) (BRASIL, 2000).

Outra iniciativa é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Lei nº 9.924, de 24 de dezembro de 1996, induzindo a municipalização do ensino fundamental, principalmente nas séries iniciais, assim como reforça a atribuição da União no seu papel supletivo a estados e municípios, que deveria rever a situação tributária do país, “[...] no sentido de compensar a desigualdade e aumentar a equidade no acesso aos serviços públicos, em particular à educação”. (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 19).

Nesse sentido, a avaliação educacional foi implantada no Estado brasileiro no contexto da globalização econômica, nos processos de centralização e descentralização dos programas sociais. A avaliação externa também faz parte do dispositivo constitucional, levando os estados e municípios a aderirem aos vários programas e projetos do MEC, com a intenção de qualificar o ensino oferecido.

¹⁶ De acordo com a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, “Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no **caput** deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011.”(NR) (BRASIL, 2009).

O critério de eficiência do ensino pelos entes federados, e, a implantação do sistema avaliativo no Brasil, tem na regulação trazida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, a maior precursora desse modelo, com medidas reguladoras para garantir o controle do Estado¹⁷.

Sousa e Lopes (2010, p. 54) explicam:

[...] Do ensino fundamental ao superior a avaliação de sistemas vem contribuindo para a disseminação do debate sobre a qualidade que se tem e em relação à qualidade que se quer alcançar. Seus mecanismos vêm pautando as políticas públicas educacionais no Brasil, nas últimas duas décadas, ancorando-se no propósito de alavancar a qualidade, subsidiando os processos decisórios e as intervenções dos gestores e profissionais da educação atuantes nas diferentes instâncias dos sistemas e instituições educacionais.

As autoras acrescentam que a ênfase das iniciativas governamentais em avaliação tem sido a verificação do desempenho dos estudantes por meio de provas e seus resultados são interpretados como evidência de qualidade de ensino de um sistema, de uma rede, de uma instituição.

No entanto, as mesmas autoras advertem que:

Ao enfatizar os produtos em detrimento dos processos, assim como ao não considerar nas análises dos resultados das provas, os contextos de produção e reprodução dos saberes escolares ou acadêmicos e os contextos sociais de estudantes e professores, está-se optando por controle e regulação, desprezando-se o potencial indutor para as mudanças que, no plano do discurso, visam à qualidade de ensino para todos (SOUSA; LOPES, 2010, p. 54).

Ao corroborar com as autoras, pode-se afirmar que o fato de não se levar em consideração os resultados da avaliação, no sentido de providenciar condições materiais para que ocorram mudanças no processo educacional, bem como propiciar o favorecimento da revisão da proposta pedagógica e conseqüentemente das metodologias de ensino, poderá decorrer em um resultado estatístico meramente classificatório, que discrimina os alunos por meio dos resultados das provas.

A importância dada para a avaliação externa no que se refere à aplicação de provas, para elevar os índices de qualidade do desempenho dos alunos, após a década de 1990, adquire pelas vias governamentais, uma diversidade de programas e planos no governo seguinte.

¹⁷ De acordo com a Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1988 (Art. 37), “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1999).

1.3. Avaliação externa da educação básica no Governo Lula

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), desde a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 1990, a avaliação externa tem produzido indicadores sobre o sistema educacional brasileiro. Esses indicadores, segundo o documento oficial, apontavam problemas graves na eficiência do ensino oferecido pelas redes de escolas brasileiras, com baixo rendimento demonstrado pelos alunos (BRASIL, 2005).

No primeiro mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) foi criada, em 2005, a Prova Brasil, para avaliar todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental. A Prova Brasil é censitária e, assim, oferece dados desde a escola participante, o município até um quadro nacional, sendo que a metodologia é a mesma do SAEB¹⁸. “[...] Em 2007, a Prova Brasil e o SAEB passaram a ser operacionalizados em conjunto; há que se observar que sendo uma delas amostral e outra censitária cumprem objetivos diferentes”, apesar de haver semelhanças entre o SAEB e a Prova Brasil (PERONI, 2009, p. 288). Assim, a avaliação externa de sistemas: Prova Brasil e SAEB, são exames complementares que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil.

Nesse sentido, no quadro a seguir, apresentam-se os pontos em comum e as diferenças entre as duas avaliações, as características de cada uma, principalmente com relação à abrangência de oferta e o público alvo¹⁹.

¹⁸ Destaca-se que “quanto ao conteúdo das provas, conforme dados oficiais do Ministério da Educação, a prova Brasil e o SAEB são avaliações elaboradas a partir de matrizes de referência, com base em parâmetros curriculares nacionais e nas propostas curriculares dos estados brasileiros e de alguns municípios” (PERONI, 2009, p. 290).

¹⁹ De acordo com o site do INEP, nas avaliações do SAEB e da Prova Brasil, os professores de português e matemática das séries avaliadas e os diretores das escolas, respondem aos questionários que possibilitam ao INEP/MEC conhecer a formação profissional, as práticas pedagógicas, o nível socioeconômico e cultural dos alunos e ainda as formas de liderança e gestão. Os questionários a serem respondidos pelos professores e diretores são entregues antes da realização da prova e recolhidos ao final, e também são preenchidos pelos aplicadores um formulário sobre a escola, com o levantamento de dados sobre as condições de infra-estrutura, segurança e condições dos recursos pedagógicos disponíveis. Dessa forma, o acesso às informações coletadas à época da aplicação da prova é fundamental para o levantamento de dados do contexto dos alunos e da escola. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 11 dez. 2011.

Quadro 2 - Semelhanças e diferenças da Prova Brasil e SAEB

Prova Brasil	SAEB
A prova foi criada em 2005.	A primeira aplicação ocorreu em 1990.
Avalia as habilidades em língua portuguesa (foco em leitura) e matemática (foco na resolução de problemas)	Prova de Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas)
Ensino fundamental, 5º e 9º anos.	Ensino Fundamental 5º e 9º anos e Ensino Médio 3º ano.
Avalia alunos das escolas públicas localizadas em áreas urbana e rural.	Avalia alunos da rede pública e da rede privada, de escolas localizadas em áreas urbana e rural.
A avaliação é quase universal: todos os estudantes das séries avaliadas, de todas as escolas públicas urbanas e rurais do Brasil com mais de 20 alunos na série, devem fazer a prova.	A avaliação é amostral, ou seja, apenas parte dos estudantes brasileiros das séries avaliadas participa da prova.
Como resultado, fornece as médias de desempenho para o Brasil, regiões e unidades da Federação, para cada um dos municípios e escolas participantes.	Oferece resultados de desempenho apenas para o Brasil, regiões e unidades da Federação.
Uma parte das escolas que participarem da Prova Brasil ajudará a construir também os resultados do SAEB, por meio de recorte amostral.	Todos os alunos do SAEB e da Prova Brasil farão uma única avaliação.

Fonte: INEP/MEC. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2011.

Acrescenta-se que o SAEB, é composto por duas avaliações: a primeira, Avaliação Nacional da Educação Básica, (ANEB), cujos resultados são apresentados para cada Unidade da Federação, Região e para o Brasil; a segunda, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), que, nessa configuração, recebe o nome de Prova Brasil e oferece resultados por escola, município, Unidade da Federação e país que também são utilizados no cálculo do IDEB²⁰.

Verifica-se apenas uma semelhança nas duas avaliações, que se refere ao modelo de aplicação das provas de Língua Portuguesa (leitura) e Matemática (resolução de problemas), desprezando as outras áreas do conhecimento. Nas demais, são observadas diferenças da Prova Brasil e SAEB no tocante a: - tempo de permanência como medida de política avaliativa, o SAEB acontece desde os anos 1990 e a Prova Brasil desde 2005, embora tanto a Prova Brasil como o SAEB, exames padronizados, se complementem e resultem no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que é um indicador de qualidade onde estão relacionadas informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências); - a avaliação da Prova Brasil é aplicada somente para os alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental, enquanto o SAEB é oferecido ao 5º ao 9º ano, se estendendo para o 3º

²⁰ Disponível em: < www.inep.gov.br > Acesso em: 14 nov. 2011

ano do ensino médio; - a Prova Brasil é censitária, aplicada a todos os alunos das redes públicas, municipais, estaduais e federais, com mais de vinte alunos em sala, e o SAEB é amostral, aplicada aos alunos da rede pública e iniciativa privada, pois somente parte dos alunos das séries avaliadas participam das provas não permitindo comparação entre a totalidade das escolas de cada unidade federada.

Na Prova Brasil uma parcela menor de escolas ajudará a construir também os resultados do SAEB, considerando o tipo de um sistema amostral haja vista que os alunos do SAEB e da Prova Brasil farão uma única avaliação.²¹

De acordo com Sousa (2009, p. 33), a Prova Brasil foi idealizada com a intencionalidade de mapear informações sobre o ensino ministrado pelos municípios e escolas, com a finalidade de oferecer subsídios ao governo de quais as necessidades prementes das unidades federadas, com vistas à aquisição de recursos técnicos e financeiros, e principalmente, prestar o auxílio às comunidades escolares, de como está sendo implementada a educação do município, para a melhoria da qualidade do ensino referente às ações pedagógicas e administrativas. Os resultados da Prova Brasil, integram Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), “em conjunto com os dados do censo escolar, relativos à aprovação, constituem-se em referência para a definição de metas a serem alcançadas pelas redes públicas de ensino até 2021”

No governo Lula, (2003-2010) o ensino fundamental foi ampliado de oito para nove anos, por meio da Lei nº 11.274, de 2006, com início da etapa do ensino obrigatória aos seis anos. Além dessa iniciativa, o MEC implementou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, e uma das diretrizes do Plano é a de alfabetizar as crianças de seis aos oito anos de idade, com aferição dos resultados de desempenho por exame periódico específico, por meio da Provinha Brasil²² (BRASIL, 2007 b).

A Provinha Brasil tem por objetivo promover a avaliação do nível de alfabetização dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental; oferecer às redes de ensino o resultado da qualidade do ensino; concorrer para a melhoria da qualidade de ensino e diminuir a redução das desigualdades, “em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional” (BRASIL, 2007b).

²¹ Disponível em: < www.inep.gov.br >. Acesso em: 14 nov. 2011.

²² Portaria Normativa MEC n. 10, de 24 de abril de 2007. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 14 nov. 2011

Em abril de 2008, foi aplicada a primeira edição dessa avaliação, com a participação de 3.133 municípios e 22 unidades federadas que recebeu do MEC/FNDE o material impresso, e a partir do 2º semestre de 2008 foi disponibilizado todo o material on-line, proporcionando a todas as Secretarias de educação do país o livre acesso, bem como passaram a receber também o material impresso (BRASIL, 2008).

A Provinha Brasil, segundo o INEP (2008), diferencia-se das demais avaliações realizadas no país, pelo fato de propiciar um diagnóstico do rendimento dos alunos aos alfabetizadores e gestores das escolas públicas, para que por meio desses resultados, seja utilizado como instrumento de apoio pedagógico para redimensionar a prática educativa, sem fins classificatórios. Assim, o INEP disponibiliza duas provas no início e ao final do ano letivo e enfatiza que os testes têm resultados comparáveis, o que possibilita às secretarias avaliar o rendimento das crianças no processo de aquisição de competências e habilidades por parte dos alunos no período de alfabetização (BRASIL, 2008).

De acordo com o INEP os resultados da “Provinha Brasil” não são utilizados diretamente na composição do IDEB, pois o esperado é que seja utilizada com o objetivo de orientar as ações políticas e pedagógicas das escolas, bem como dos gestores, que poderão, em conjunto com outras iniciativas, melhorar as práticas pedagógicas e também o IDEB.

Segundo documento (BRASIL, 2008) as principais diferenças entre a “Provinha Brasil”, Prova Brasil e o SAEB relacionam-se ao tipo de informações produzidas e ao objetivo de cada uma delas. A primeira fornece respostas diretamente aos alfabetizadores e gestores da escola, enquanto os resultados do SAEB e da Prova Brasil, embora sejam importantes aos professores e gestores, permitem informações no âmbito do sistema educacional do País, assim, o que se pretende é que a proposta seja uma avaliação diagnóstica.

Além disso, é de responsabilidade das Secretarias de Educação a coordenação do processo de aplicação, correção, análise e utilização dos resultados da Provinha Brasil. O INEP orienta e sugere que as Secretarias nos documentos da “Provinha Brasil”, optem para que os próprios professores das crianças sejam os aplicadores, que façam as correções e analisem os resultados, na intenção de redimensionar as estratégias e as práticas pedagógicas, com o intuito de sanar as possíveis dificuldades que as crianças apresentem. Em outras palavras, o acompanhamento e a interpretação dos resultados podem ser feitos pelas redes, pois sua metodologia de aplicação permite uma leitura e interpretação imediata dos resultados

por parte dos professores, diferente das outras avaliações aplicadas pelo INEP, como a Prova Brasil e o Enem.

De acordo com o INEP, no caso do SAEB e da Prova Brasil, existe sempre um aplicador externo à rede e a comunidade escolar no processo de avaliação. No caso da “Provinha Brasil”, o aplicador não é necessariamente um aplicador externo, já que a própria Rede de Ensino tem a opção de aplicar os instrumentos com seus próprios professores, cabendo ao INEP a função de elaboração e confecção dos instrumentos²³.

Percebe-se no discurso oficial argumentos quanto a diferenciação entre essas avaliações. No entanto, as três avaliações são elaboradas pelo INEP, com as mesmas intenções, ou seja, medir a qualidade da educação unicamente por meio do desempenho do aluno. Apesar de a Provinha Brasil, segundo o discurso oficial, contemplar mais de perto as especificidades da comunidade escolar, ela não deixa de medir o rendimento escolar dos alunos, sendo então, o principal fator que define a qualidade de ensino do país.

Nesse sentido, uma das metas e ações mais importantes contidas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é elevar o índice de qualidade proposto no Plano para o ensino do Brasil, ou seja, o alcance da nota seis no IDEB.

1.4. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), na segunda gestão (2007-2010) do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado no ano de 2007 pelo Ministério da Educação (MEC), de acordo com informações obtidas no *site* do MEC, com a finalidade “[...] de promover a articulação entre a União, Estados e municípios para a implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, principalmente da educação básica pública”. O MEC informa que o Plano integra todas as políticas públicas, abarcando todos os programas, para fortalecer e conferir organicidade ao sistema nacional de educação, com mobilização de toda a sociedade em prol da melhoria da qualidade do ensino. Enfatiza que o Plano tem como meta a melhoria do desempenho escolar e a busca por alternativas que contribuam para aumentar a eficiência das redes de ensino e conseqüentemente elevar o desempenho escolar²⁴.

²³ Acrescenta ainda que na Prova Brasil e no SAEB, o processamento, as análises, a interpretação e a divulgação dos resultados são de responsabilidade do INEP, tendo em vista que a metodologia e as técnicas estatísticas são muito complexas e os resultados de apuração e divulgação não são imediatos.

²⁴ Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 25 mai. 2010.

Os investimentos e apoio técnico promovidos pelo MEC, segundo documento (2007b) partiram do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁵ do governo federal, ocorrido em 22 de Janeiro de 2007, que deixa mais claro os papéis de União, Estados, municípios, Judiciário e Ministério Público e, fazem parte desse conjunto o projeto de lei que define o papel das instâncias do controle e acompanhamento.

Dessa forma, o PDE é concebido como parte do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), implantado no mesmo período pelo governo federal, concomitante a outros programas de Governo, fazendo parte da política em âmbito nacional, com a participação dos estados e municípios na sua implantação. Essa medida foi tomada com a finalidade de “recolocar o debate sobre a responsabilidade do Estado na indução de políticas públicas hoje no Brasil” (CAMINI, 2009, p. 13).

Na análise de Saviani (2007, p.1232) a entrada desse Plano, no dia 24 de abril, à sociedade brasileira, “teve recepção favorável pela opinião pública, e contou com ampla divulgação na imprensa”, bem como no diálogo com os sistemas de ensino municipais e estaduais. Afirma que o convencimento maior foi a abordagem relacionada à qualidade do ensino, trazendo para essa política educacional de governo, uma valorização imediata:

[...] o PDE foi saudado como um plano que, finalmente, estaria disposto a enfrentar esse problema, focando prioritariamente os níveis de qualidade do ensino ministrado em todas as escolas de educação básica do país. Mas o ‘Plano’ se mostra bem mais ambicioso, agregando 30 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades (SAVIANI, 2007, p. 1232).

De acordo com Saviani (2009, p.31), a identidade própria do PDE está pautada pelo IDEB e o que lhe confere caráter diferenciado, é, exatamente, a tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica, buscando resolvê-lo. Essa tentativa

[...] veio ao encontro dos clamores da sociedade diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e internacionais do rendimento dos alunos. Esses clamores adquiriram maior visibilidade com as manifestações daquela parcela social com mais presença na mídia, em virtude de suas ligações com a área empresarial. Tal parcela só mais recentemente vem assumindo a bandeira da educação, em contraste com os educadores, que apresentam uma história de lutas bem mais longa.

Com isso, o autor refere-se à iniciativa do MEC de capitalizar a receptividade da opinião pública à questão da qualidade de ensino, expressa por setores influentes na mídia,

²⁵ Conferência Nacional da Economia (COFECON). Disponível em: <www.cofecon.org.br>. Acesso em: 11 jan. 2012.

como foi o caso da agenda do Compromisso Todos pela Educação lançada por um grupo de empresários²⁶ (SAVIANI, 2009, p. 43).

Cury (2007) ao analisar o PDE faz algumas considerações referentes ao seu formato e pondera que o documento apresentado não se trata de um Plano, mas, sim um registro marcadamente administrativo, com 47 medidas de pesos e tamanhos diferenciados, com recursos de R\$ 8 bilhões (oito bilhões) até 2010.

O autor enfatiza que:

O Plano não tem uma exposição de motivos ou uma introdução que lhe dê a clareza do horizonte e a base dos princípios. Certamente isso propiciaria o entendimento do como ele se entrelaça com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), com a LDB e com o PNE. Mas nele é possível perceber um ‘neoprotagonismo’ do MEC, definindo melhor a assistência técnica e financeira da União e buscando envolver os entes federados em um compromisso recíproco, por meio de parcerias ou convênios (CURY, 2007, p. 15).

Segundo o autor, o Plano “[...] representa um fio de esperança para uma relação federativa mais consistente e para um papel mais diretivo da União, com compartilhamento e responsabilização coletivos por parte dos agentes públicos” (CURY, 2007, p. 15).

A esse respeito, Oliveira (2009b, p. 206) assinala que as ações que compõem o PDE, “[...] ao mesmo tempo em que emprestam a mesma orientação das políticas descentralizadas, focadas em público-alvo específico e implementadas em nível local, tentam resgatar o protagonismo do Estado, mais especificamente do Ministério da Educação [...]”.

Com a finalidade de regulamentar o PDE, o governo lançou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação²⁷, instituído pelo Decreto n. 6.094 de 24 de abril de 2007, que estabelece os critérios e parâmetros para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), apresentado como um plano estratégico, inaugurando um novo regime de colaboração, “que tem como objetivo direcionar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo as ações e decisões políticas e técnicas em atendimento à demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais” (BRASIL, 2007).

O Decreto n. 6.094/07 dispõe no *caput* que:

²⁶ “O Todos pela Educação é um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada, que congrega sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos que tem como objetivo comum contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à Educação Básica de qualidade”. Seus principais integrantes são: o Grupo Gerdau, o Grupo Suzano, o Banco Itaú, o Banco Bradesco, o Instituto Unibanco, e os parceiros como as Organizações Globo e o Instituto Ayrton Senna Disponível em: www.todospelaeducacao.org.br/institucional Acesso em: 30 jan. 2012.

²⁷ Segundo informações do *site* do MEC, todos os estados, o Distrito Federal e os 5.563 municípios assinaram o Termo de adesão ao Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação. (Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 20 mai. 2010).

[...] 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 (BRASIL, 2007a).

Oliveira (2009b, p. 206) chama a atenção para o fato de que, a partir dos anos 1990, a ideia de que a melhoria da educação básica é compromisso de todos e só é possível com o envolvimento de toda a sociedade, é recorrente nas políticas educacionais. Segundo a autora, o apelo ao compromisso social para com a melhoria da educação básica fundamenta-se na noção de que a educação é responsabilidade da família e dos indivíduos e que a escola pública necessita do apoio de todos os segmentos para cumprir seu papel de educar. Acrescenta que esse argumento, no entanto,

[...] é bastante retórico no sentido que insiste em um discurso que evoca práticas de envolvimento e responsabilização social – como se estivesse nas mãos de cada indivíduo, em particular, melhorar o mundo, melhorando a educação – quando se sabe que fatores estruturais intra e extraescolares são determinantes do baixo desempenho obtido nos exames de ‘medição’ de qualidade.

O referido Decreto dispõe, também, no art. 3º que a qualidade da educação básica será aferida com base no IDEB, calculado e divulgado pelo INEP, segundo os dados do rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do Censo Escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil). No Parágrafo único, o Decreto preceitua que “O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão de compromisso” (BRASIL, 2007a).

O MEC também propaga que o PDE é um compromisso fundado em 28 diretrizes e “consubstanciado em um plano de metas concretas, efetivas, que compartilha competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica”²⁸.

Diante dessas medidas, o Decreto que instituiu o PAR como um conjunto articulado de ações, apoiado financeiramente pelo MEC, que visa o cumprimento das metas do PDE, reforça a proposta de que o Brasil, nos próximos quinze anos, alcance a nota seis no IDEB (SAVIANI, 2007).

Desse modo, os municípios são chamados à responsabilidade pelo MEC e nesse sentido, como analisam Adrião e Garcia (2008, p. 791), o PAR

²⁸ Disponível em: <simec.mec.gov.br/ete/relatóriopublico/principal/php>. Acesso em: 27 jul. 2010.

[...] parece indicar a falta de condições objetivas para a auto-regulação manifestada pelos municípios brasileiros. Em outras palavras, transparece a dúvida no âmbito do governo federal sobre a capacidade dos municípios brasileiros de responder às demandas educativas decorrentes da ampliação de suas responsabilidades com parte do ensino fundamental, nas modalidades regular e supletivo, e pela totalidade da educação infantil.

Dessa forma, busca-se no próximo capítulo, abordar o processo de elaboração e execução do PAR nos municípios de Campo Grande e Coxim, localizados no estado de Mato Grosso do Sul.

CAPITULO 2

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E DE IMPLANTAÇÃO DO PAR EM MUNICÍPIOS SUL-MATO-GROSSEENSES: CAMPO GRANDE E COXIM

Este capítulo tem por objetivo discutir o processo de elaboração e de implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR), disposto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação conforme Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, nos municípios de Campo Grande e Coxim, MS.

2.1. A adesão dos municípios ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

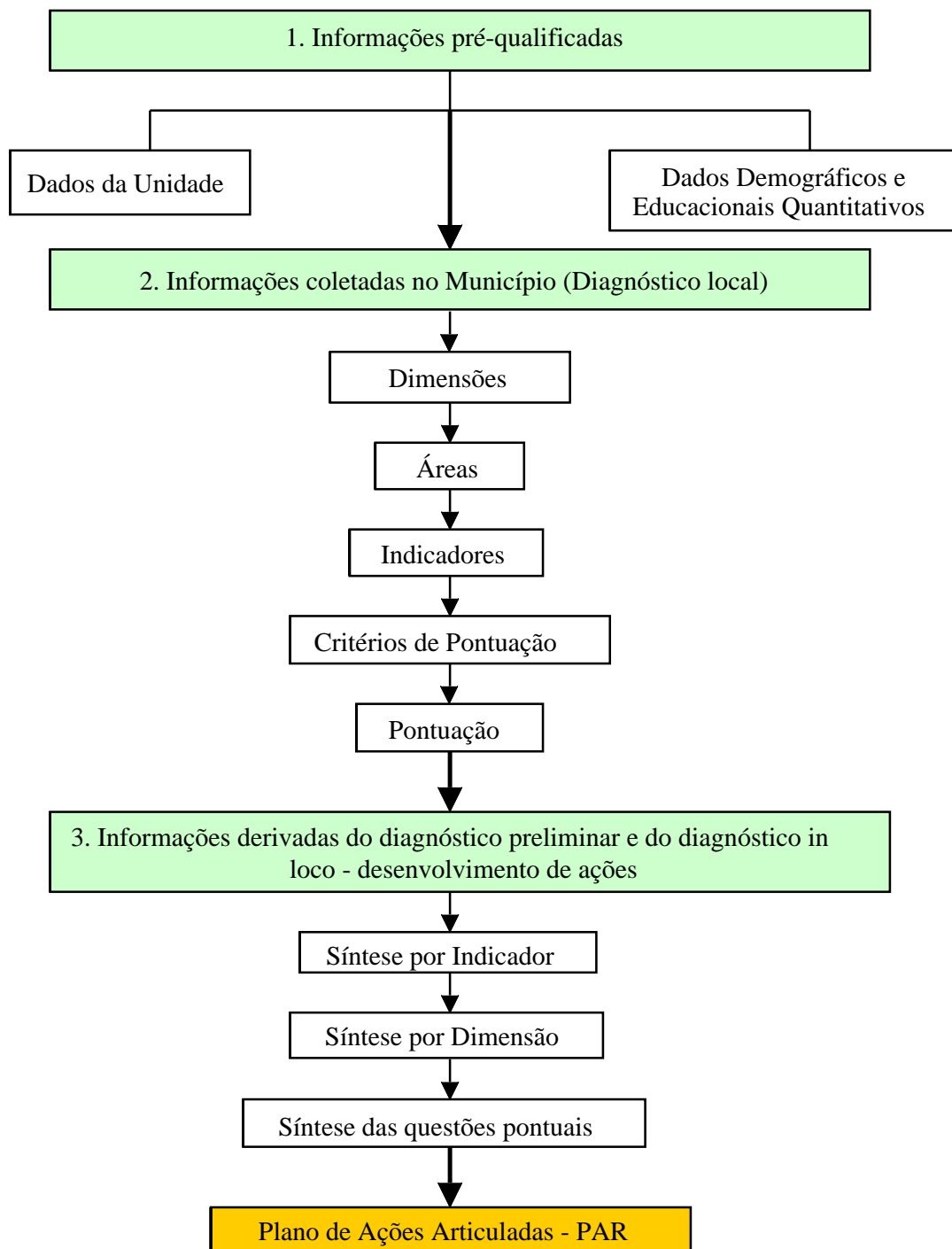
De acordo com o documento Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007a), os municípios devem, voluntariamente, assinar o Termo de Adesão, e elaborar um diagnóstico minucioso da realidade educacional local. Este diagnóstico é realizado pelos representantes dos sistemas municipais e/ou estaduais, com a assistência e apoio de técnicos do MEC.

Para elaboração do diagnóstico do PAR, o MEC disponibilizou um documento denominado “Instrumento de Campo”²⁹, como forma de orientar as redes públicas escolares.

O Gráfico 1 apresenta a Estrutura Geral para elaboração do PAR com a seguinte organização:

²⁹ Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf> >. Acesso em 13 maio 2012.

Gráfico1. ESTRUTURA GERAL DO PAR



Fonte: BRASIL (2008, p. 5)

O documento indica que o primeiro passo na elaboração do PAR é a coleta de informações quantitativas e qualitativas, estruturada em três partes: na **parte I**, os Elementos pré-qualificados, são compostos por: 1. Dados da Unidade: equipe local, dados demográficos e educacionais, cadastro do Secretário (a) Municipal de Educação e cadastro do Comitê

Local; 2. Dados Demográficos e Educacionais Quantitativos: população, produto interno bruto (PIB), índice de desenvolvimento humano (IDH), índice de desenvolvimento infantil (IDI) e taxas de analfabetismo; estatísticas sobre a educação no município, número de estabelecimentos de ensino de educação básica e superior, tanto referente à rede municipal quanto às redes estadual, federal e privada; informações sobre a rede municipal: taxa de escolarização nos ensinos fundamental e médio; o atual Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em comparação às demais esferas e redes de ensino); a distribuição de matriculados e funções docentes por nível de ensino; condição de oferta; taxas de aprovação, reprovação e abandono por série; as médias de desempenho na Prova Brasil; taxas de distorção idade-série e idade-conclusão e matrículas em programas de correção de fluxo (BRASIL 2008, p.6-7).

Na **parte II**, Instrumento para coleta de informações qualitativas, o documento indica que é “[...] é mais complexa e envolve habilidade e entendimento por parte de equipe técnica local da lógica proposta para coleta das informações”. Nessa parte para a coleta das informações do diagnóstico local das redes públicas, o documento apresenta quatro grandes dimensões assim divididas: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Ainda o “Instrumento de Campo” conceitua os termos conforme especificado no quadro abaixo:

Quadro 3 - Conceituação dos termos do PAR

Conceitos	Termos
Dimensões	São agrupamentos de grandes traços ou características referentes aos aspectos de uma instituição ou de um sistema, sobre os quais se emite um juízo de valor e que, em seu conjunto, expressam a totalidade da realidade local.
Áreas:	É o conjunto de características comuns usadas para agrupar, com coerência lógica, os indicadores. Entretanto não são objetos de avaliação e pontuação.
Indicadores	Representam algum aspecto ou característica da realidade que se pretende avaliar. Expressam algum aspecto da realidade a ser observada, medida, qualificada e analisada. Neste instrumento, os indicadores foram construídos a partir das diretrizes estabelecidas no Decreto n. 6094 de 24 de abril de 2007.

Indicadores aos quais é atribuída a condição NSA (não se aplica)	Representam os indicadores em que não há possibilidade de registro ou pela falta de informação ou pelo entendimento conjunto de que a descrição dos critérios de indicador não reflete a realidade local.
Critérios:	São os padrões que servem de base para comparação, julgamento ou apreciação de um indicador.

Fonte: BRASIL, 2008, p.9. Quadro elaborado para este trabalho.

O documento esclarece que cada dimensão é composta por áreas de atuação e que cada área apresenta indicadores específicos, cuja descrição corresponde a quatro níveis, expressos no quadro abaixo:

Quadro 4 - Critérios de pontuação

Critérios de Pontuação	Descrição
4	A descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para este indicador não serão necessárias ações imediatas.
3	A descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos do que negativos, ou seja, são desenvolvidas, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.
2	A descrição aponta para uma situação insuficiente, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas a estas, poderão contar com o apoio técnico e ou financeiro do MEC.
1	A descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes. Serão necessárias ações imediatas e estas poderão contar com o apoio técnico e ou financeiro do MEC.

Fonte: BRASIL, MEC, 2008, p. 9-10. Quadro elaborado para este trabalho.

O documento informa ainda que:

Critérios e indicadores não devem ser entendidos como inflexíveis; 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. As informações qualitativas e quantitativas levantadas durante o processo deverão fornecer elementos para caracterizar o nível de atendimento aos indicadores de qualidade que, em conjunto, integram cada eixo (BRASIL, MEC, 2008a p. 10).

Na sequência, a **parte III**, denominada Sistematização das Informações [...] é destinada à sistematização das informações coletadas, composta por três quadros [...]: “1. Síntese por Indicador: quadro com a pontuação gerada para cada dimensão, cada área e indicadores isolados, justificativas apresentadas e demandas potenciais. 2. Síntese por Dimensão: quadro com a totalização da pontuação por dimensão. 3. Síntese das questões pontuais” (BRASIL, 2008, p. 3-4).

Essa parte refere-se às informações derivadas do diagnóstico preliminar e das informações obtidas *in loco*, ou seja, são as sistematizações das ações pontuadas. Essa parte é destinada à sistematização das informações coletas e servirá de base para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) e as sínteses determinadas pelos municípios, são geradas automaticamente pelo sistema.

Em relação a essas orientações, o documento acentua que é possível que a equipe local amplie os conhecimentos do PAR “e consiga estabelecer relações mais amplas, de modo a visualizar os fatores determinantes dos problemas e propor um plano com alternativas de ação”. (BRASIL, 2008, p.42).

Com essas informações pertinentes ao “Instrumento de Campo”, o MEC acentua que “[...] concluído o diagnóstico, chegou o momento de elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), portanto o trabalho está apenas começando”. O instrumento destaca que “[...] todos os indicadores podem gerar ações, no entanto, nem todas as ações são passíveis de financiamento ou apoio técnico do MEC”. Acrescenta que dessa forma, podem ser geradas ações que:

- contarão com a assistência técnica do MEC;
- contarão com a assistência financeira do MEC;
- serão executadas diretamente pelo Município;
- contarão com outras formas de apoio (parceiros).

(BRASIL, 2008, p.43).

Para orientar a definição de ações foi elaborado um documento chamado “Guia Prático de Ações”. Segundo o Guia, “A equipe técnica local selecionará as ações e subações que julgar essenciais para a melhoria da qualidade da educação no Município” (BRASIL, 2008a, p. 43).

A adesão voluntária dos gestores locais ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007a) terá o apoio técnico e financeiro da União, na medida em que, a partir do diagnóstico com a configuração apresentada, elaborarem os seus Planos de Ações Articuladas (PAR), que serão implementados e desenvolvidos com a assessoria do Ministério da Educação, sendo que a execução fica sob a responsabilidade das gestões locais.

Nesse sentido, as medidas dispostas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que se integram ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), podem ser consideradas como transferência de responsabilidade, caracterizada como responsabilização

dos municípios e “[...] definida como um dos imperativos na consecução do PDE, juntamente com a mobilização social ” (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 787).

Entre as medidas propostas pelo MEC estão

[...] a publicização das informações, a participação das avaliações externas promovidas pelo governo federal e o recebimento de recursos e assistência técnica condicionados ao cumprimento de metas estabelecidas em planos de ação com vistas à elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb - conforme o previsto pelo Ministério da Educação (ADRIÃO; GARCIA, 2008, p. 786 -787).

Desse modo, os municípios que aceitam se submeter a essas medidas, devem assinar o Termo de Cooperação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e iniciar a elaboração do PAR.

Salienta-se que a Resolução/ CD/FNDE nº 29 de 20 de junho de 2007, alterada pela Resolução CD/FNDE nº 047 de 20 de setembro de 2007, estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Dispõe no § 2º que “As ações têm caráter suplementar e serão realizadas em regime de colaboração com os entes da federação [...]”, relacionando no Anexo I da referida Resolução os municípios prioritários³⁰, com o objetivo contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência e do desenvolvimento dos sistemas estaduais e municipais de educação básica.

Apresenta-se, a seguir, como ocorreu o processo de elaboração e execução do PAR nos municípios selecionados nesta pesquisa, ou seja, Campo Grande e Coxim, localizados no estado de Mato Grosso do Sul. Antes de apresentar esse processo considera-se necessário trazer algumas informações sobre esses municípios, iniciando pelo município de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul e, em seguida, expõem-se as informações referentes ao município de Coxim.

2.2. Caracterização do município de Campo Grande

O município de Campo Grande está situado na região Centro Oeste de Mato Grosso do Sul, fazendo limites ao norte com Jaraguari e Rochedo; ao sul com Nova Alvorada do Sul e Sidrolândia; ao Leste com Ribas do Rio Pardo e ao Oeste com Terenos³¹. Segundo

³⁰ O Anexo I constante da Resolução apresenta para Mato Grosso do Sul os seguintes municípios prioritários: Alcinópolis, Amambai, Anastácio, Anaurilândia, Antonio João, Aquidauana, Aral Moreira, Bataiporã, Bela Vista, Bonito, Corguinho, Coxim, Deodapolis, Dois Irmãos do Buriti, Eldorado, Inocência, Itaquiraí, Japorã, Juti, Ladário, Miranda, Mundo Novo, Nioaque, Novo Horizonte do Sul e Santa Rita do Pardo.

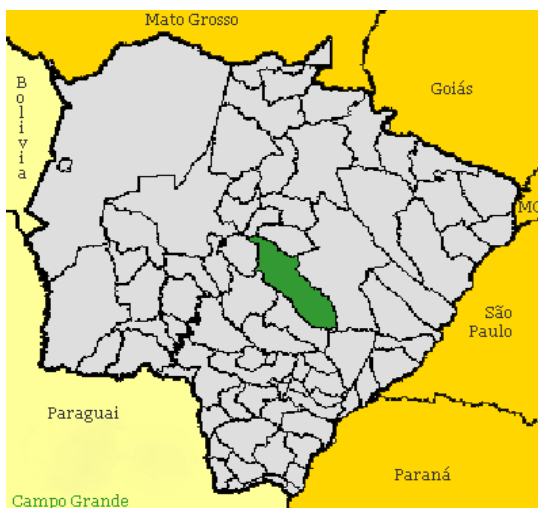
³¹ Dados Geográficos de Campo Grande. Disponível em: <<http://www.portalms.com.br>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

dados do IBGE, em 2007 sua população é de 765.247 habitantes, com densidade demográfica de 89,5 hab./km. O clima é tropical de altitude e o PIB da Capital de Mato Grosso do Sul é de R\$ 6.903.356.000,00 e o PIB per capita é de R\$ 9.207,32; o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,84 e o Índice de Desenvolvimento Industrial (IDI) é de 0,760 (IBGE, 2007). Em 2010, sua população atingiu 2.404.256 habitantes³².

Fundado por colonizadores mineiros em 26 de agosto de 1899, sua localização facilitou a construção das primeiras estradas da região, contribuindo para o desenvolvimento de vasta área e se tornou o município responsável pela atividade econômica e social de toda a região do antigo Estado de Mato Grosso, dividido, por sua vez, em 1977.

Ressalte-se que no dia 24 de agosto de 1977 o Presidente da República Ernesto Geisel, encaminhou à Câmara dos Deputados, a Mensagem n. 91, de 1977, com o projeto de lei complementar da criação do novo Estado e no dia 11 de outubro de 1977, foi assinada a Lei Complementar n. 31, “criando o Estado de Mato Grosso do Sul pelo desmembramento de área do Estado de Mato Grosso”³³, sendo Campo Grande, a capital do Estado.

Figura 1: Mapa de localização do município de Campo Grande, MS



Fonte: <www.mochileiro.tur.br/campogrande.htm>. Acesso em: 25 mar.2012

No campo educacional, nos anos 1960, Campo Grande recebia a sua primeira instituição de ensino superior, ou seja, a Faculdade Dom Aquino de Filosofia, Ciências e Letras (FADAFI) com os cursos de Pedagogia e Letras, em 1962; mais tarde, em 1979, transformada nas Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso (FUCMT), hoje denominada

³² Disponível em: <www.censoibge.br/dados_divulgados>. Acesso em: 5 nov. 2010.

³³ Disponível em: <www.ihgms.com.br. Instituto Histórico e Geográfico de Mato Grosso do Sul>. Acesso em: 11 jan. 2012.

Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Na mesma década, em 16 de setembro de 1969, por meio da Lei estadual nº 2.497, foi criada a Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMT), com cursos nas áreas de saúde, ciências exatas e tecnologia. Após a divisão do estado recebeu a denominação de Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (FUFMS), hoje UFMS, por meio da Lei Federal nº 6.674 de 05 de julho de 1979³⁴.

Nos anos 1970 foi criado o Centro de Ensino Superior “Professor Plínio Mendes dos Santos” (CESUP), alterada a denominação para Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP).

A educação superior de Campo Grande conta, em 2010, com dez Instituições de Educação Superior (IES), sendo três públicas: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS); Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS), sete da iniciativa privada: Universidade Católica Dom Bosco (UCDB); Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP), hoje Universidade Anhanguera Uniderp; Faculdades Estácio de Sá; Centro Universitário de Campo Grande (UNAES); Faculdade UNIGRAN capital; Faculdade Campo Grande (FCG/FACSUL); Associação de Ensino Superior (ICG).

Na Educação Básica, em 2010, são quatrocentos e quarenta e nove escolas de ensino fundamental e de ensino médio, sendo que oito localizam-se na zona rural, na zona urbana são quatrocentas e quarenta e uma escolas, sendo uma federal, cento e quatorze estaduais, cento e vinte e quatro municipais e duzentos e duas escolas particulares.³⁵

O município possui sistema próprio de ensino, com Conselho Municipal de Educação criado pela Lei n. 3.404 de 01/01/1997, como parte integrante do Sistema Municipal de Ensino, sendo essa Lei revogada, e reformulada pela Lei n. 4.507 de 17/08/2006 que estabeleceu as competências, limites e atuação do Conselho no Sistema Municipal de Ensino³⁶.

2.3. Elaboração e execução do PAR na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande

O município de Campo Grande aderiu ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em 2007 e definiu no PAR, ações conforme as diretrizes orientadoras

³⁴ Disponível em: < www-nt.ufms.br > Acesso em 07 junh. 2012

³⁵ Disponível em: www.portalms.br. Acesso em: 22 dez. 2011.

³⁶ Conforme o art. 18 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, “Os sistemas municipais de ensino compreendem: I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder público municipal; II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação.

estabelecidas no referido Plano de Metas (BRASIL, 2007a). Em entrevista realizada no dia 9 de agosto de 2011, com a Assessora Especial de Gabinete do município³⁷, indagou-se como foi apresentado o PAR ao município, que assim respondeu:

Conhecemos o Programa das Ações Articuladas (sic!) por meio das reuniões do Ministério de Educação que realizavam com os secretários municipais de educação, primeiro foi apresentado o termo de adesão ao PDE, as 28 metas e depois apresentado o PAR, em seguida, foi feito o processo de adesão, e assim iniciamos a elaboração do PAR na nossa Secretaria (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09.08.2011).

Conforme a Assessora, a adesão do município de Campo Grande ao Compromisso foi celebrada da seguinte forma:

O Termo de Cooperação foi assinado em uma solenidade que contou com a participação do Prefeito, junto com todos os diretores, o qual foi dado conhecimento a toda comunidade sobre o Plano, foi assinado o termo de adesão ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), bem como os diretores também assinaram o compromisso ao PDE, depois dessa solenidade foi elaborado o PAR (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Ao ser questionada se houve uma proposta do município para esse Termo de Cooperação, a entrevistada informou que “o Termo já estava praticamente pronto, com as metas prontas e o município poderia aderir ou não”.

Na resposta da entrevistada pode-se identificar que a relação entre os entes federados contraria o art. 1º do Decreto 6094/2007, na medida em que esse artigo mostra a necessidade de fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados, por meio da execução do Plano de Metas, proposto pelo governo federal, ou seja:

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) que é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007b).

Confirma-se nas entrevistas que a forma de apresentação do Plano, como um documento pronto e acabado, não permitiu aos responsáveis pelas Secretarias de Educação explicitar as questões que pudessem retratar as especificidades da educação do município, e, o que estaria ao seu alcance para o atendimento adequado do Compromisso.

Entretanto, ao se propor um Plano, com essa envergadura, não deixa de ser um exercício da função supletiva da União, em obediência ao princípio constitucional, de atender

³⁷ A Assessora informou que participou desde o início, coordenando todo o processo de elaboração do PAR na Secretaria Municipal de Educação (SEMED), o diagnóstico, o acompanhamento das ações e a inclusão de dados e informações no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) do MEC.

os estados e municípios por meio de política pública. Apesar de o governo federal ter que exercer a função de regulação, entende-se, conforme Oliveira (2009, p.28) que,

O conceito de regulação permite combinar uma análise de regras e efeitos estabilizadores, mas também de seu processo de construção e de mudança. As regras não são somente aquelas formais, ditadas pela hierarquia e pelo poder político: elas se referem também as regras informais na constituição do que cada um pode contribuir.

O conceito discutido por Oliveira (2009) permite afirmar que apesar da responsabilidade da União, as políticas educacionais também são responsabilidades dos estados e municípios. Nesse sentido, o MEC assinala no documento “Instrumento de campo”, no que se refere ao apoio técnico e financeiro, a contribuição dos municípios na disposição das suas receitas municipais para a efetiva consecução do planejamento (BRASIL, 2008).

Quanto à metodologia de elaboração do PAR, a Assessora assinalou que foi montada uma equipe responsável pelo diagnóstico da educação municipal, que se baseou em um roteiro de questões oriundas do próprio PAR³⁸. Segundo a entrevistada,

[...] no início foi bastante confuso, eu acho que por ser um programa novo e que previa uma articulação do próprio Ministério porque nenhuma ação poderia ser subsidiada se não tivesse no PAR [...] havia muita confusão e alguns orientavam de uma forma, outros apresentavam diferentes, então no início foi complicado [...] o MEC fez o monitoramento via sistema [...] teve ações que não foram atendidas, porque nem tudo que você coloca é garantia que vai ter atendimento (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

A respeito do diagnóstico da situação educacional, a Secretária de Educação informou que:

[...] o Levantamento da Situação Educacional (LSE) da sua Rede é uma exigência do governo federal na hora de você fazer o PAR, [...] tem engenheiro e arquiteto [...] que mostram como é que está a rede física [...] se você colocar no PAR que você quer fazer uma reforma há uma fotografia *online* que demonstra a escola, as medidas [...] janelas, portas, salas, [...] não adianta chegar lá e falar eu preciso de acessibilidade, pelo LSE liberam o recurso porque eles verificam [...], o próprio Ministro aperta um botão [...] e chega na escola, verifica o muro que está sendo construído, o PAR traz o diagnóstico do aspecto físico e o IDEB traz o diagnóstico da aprendizagem (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

A entrevistada destaca a importância do Levantamento da Situação Educacional (LSE)³⁹, do Ministério da Educação, na medida em que, em seu entendimento, possibilita

³⁸ O Decreto 6.094/2007, art. 2º, inciso XXVIII dispõe que os entes federados devem “organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigente do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB”.

³⁹ O Levantamento da Situação Educacional (LSE) é um sistema informatizado de suporte à coleta de dados, informações e de avaliação do estado em que se encontram as escolas, com o uso de metodologia específica de orientação das atividades de coleta, que abarcam: infra-estrutura física, material didático, mobiliário e equipamento Segundo o FNDE (2007) as informações são registradas em um sistema informatizado que armazena os dados nacionais para processamento e referenciados aos Padrões Mínimos de Funcionamento da

verificar as reais necessidades do município, referentes ao aspecto físico das escolas, no âmbito do PAR, assim como elaborar um diagnóstico da situação das mesmas, e enfatiza, ao mesmo tempo a importância do IDEB para o “diagnóstico da aprendizagem”.

É necessário ressaltar que no processo de elaboração e execução do planejamento, o argumento central considerado pelo MEC para a implantação do PAR, é a qualidade da educação, que, segundo a ótica apresentada, é medida pelos resultados alcançados por meio das avaliações do SAEB e Prova Brasil, focalizando os baixos resultados do IDEB.

A Assessora acentua que depois de concluído o diagnóstico foi organizado uma equipe técnica que ficou responsável pela elaboração do PAR, mediante a pontuação dada para cada indicador, conforme as ações já elaboradas no diagnóstico, com a participação de representantes dos diferentes segmentos escolares.

Em suas palavras:

Um grande movimento de conscientização aos diretores principalmente da própria Secretaria do que seria o PAR [...] que veio sistematizar as ações e contribuir para o planejamento da Secretaria na escolha das ações e também beneficiou o MEC, pois consegue retratar a realidade de cada município e proceder o atendimento. [...] Houve a participação de representantes dos professores, representantes dos gestores escolares, da supervisão, e orientação escolar, da sociedade civil, dos membros do Ministério Público, dos Conselhos Tutelares e dos pais (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

A entrevistada acrescentou que

[...] foi feito um estudo sobre todo o material do PAR, [...] participou toda a equipe técnica, com as escolas diretamente não houve [...] mas tinham representantes dos diretores, eles participaram indiretamente. Não tivemos nenhuma consultoria, nada específico (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Observa-se que a necessidade da participação da comunidade interna e externa na elaboração do Plano estava pontuada no Plano de Metas e no “Instrumento de Campo”. Conforme a entrevistada essa diretriz definida pelo MEC foi atendida pelo município, no que se refere à constituição de uma equipe local, mediante principalmente, a participação dos diretores das escolas nessa equipe.

Escola (PMFE). O sistema oferece ainda, um conjunto de relatórios de suporte à gestão das redes escolares, que indicam a situação de atendimento aos PMFE de cada escola, e apresentam estimativas das necessidades e dos investimentos necessários à adequação das escolas aos PMFE e ainda fornece para a União, Estados e Municípios uma base de dados com as necessidades e os custos para adequação e melhoria da rede pública de ensino, tendo como foco principal o aprendizado do aluno. Tem como objetivos: Identificar o nível de cumprimento dos índices que compõem os Padrões Mínimos de Funcionamento da Escola (PMFE); estimar os custos para a reestruturação física de cada ambiente da escola no tocante à reforma e ampliação; informar as quantidades e estimar os custos para a recomposição do material didático, equipamento e mobiliário que necessitam de aquisição ou recuperação e propor prioridades de atendimento (FNDE/MEC, 2007). (Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 11 dez. 2011).

Há que se considerar também que para a União foi possível conhecer as realidades de infraestrutura física e pedagógica no âmbito da rede municipal e da escola, o que pode favorecer a implementação de outras políticas por parte do MEC.

A Secretária de Educação aponta, também, que a participação da comunidade escolar ocorreu, na medida em que contou com a presença dos diretores escolares. Assim explica:

[...] contamos muito com o gestor, por meio de sugestões, também dos pais, [...] como é o próprio gestor que faz seu Projeto Pedagógico (PP), o Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola, com a participação da comunidade, acredita-se que de maneira indireta chegue até a Secretaria sugestões das escolas [...]. Tem gestor realmente que é participativo e promove discussão, outros não. (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

Cabe assinalar que a afirmação sobre a atuação do gestor escolar nos remete a afirmação de Cury (2009a), ao analisar que a gestão escolar no Brasil, ganhou maior complexidade, pois é necessário que o gestor da escola tenha liderança para conduzir um processo democrático e por em prática propostas, nascidas do coletivo e que leve a resultados satisfatórios, como exemplo um projeto pedagógico coletivo que ofereça qualidade ao ensino e à aprendizagem. Outra questão fundamental que Cury (2009a) aponta é que também deve ser levado em consideração o recurso financeiro, que chega direto na escola cabendo-lhe a responsabilidade por gerir, contabilizar, prestar contas, e destinar os recursos. Assim é necessário que o diretor entenda minimamente de contas públicas e ainda tem que ser um mediador frente à comunidade e às famílias, pois ele é o responsável pelo envolvimento das famílias no desempenho e resultados dos seus filhos. A gestão escolar dessa forma, incorporou a tríplice divisão dos entes federados, com a Constituição de 1988.

Quanto aos estudos e orientações a respeito do PAR a Secretária Municipal de Educação informou que ao município foram efetuados “[...] via União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e aos outros municípios foi pela Secretaria de Estado de Educação, com o MEC. Na orientação [...] como é capital e estava muito interada, já se começou a fazer o PAR, mas teve orientação sim”.

A Secretária informou ainda que a participação “[...] não mudou os objetivos do PAR e mesmo porque estamos refazendo outro PAR e estamos continuando no mesmo sistema”.

Sobre a experiência da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) no que se refere à atividade de planejamento, a Assessora Especial de Gabinete respondeu que

[...] o PAR veio organizar esse planejamento porque ao elaborar as ações do PAR, partiu-se de um diagnóstico, [...] anteriormente planejava-se, tentava-se buscar recursos junto ao Ministério para a execução dessas ações no setor tal, e não havia um planejamento geral e muitas ações ficavam distantes na busca do recurso [...] o grande lance do PAR foi mais o benefício para o próprio Ministério, porque a partir do PAR ele teve a visão das necessidades do município (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Como se verifica, a Assessora destaca como aspecto positivo o diagnóstico realizado para a elaboração do PAR, observando que o planejamento permite ao MEC acompanhar as necessidades do município e o desenvolvimento das ações, por meio de apoio técnico e financeiro.

A Assessora afirmou também sobre a receptividade da Secretaria Municipal de Educação e das escolas, em relação ao PAR esclarecendo que,

[...] no início houve preocupação, no sentido do número de programas, que eram oferecidos às Secretarias, que de certa forma [...] tínhamos necessidades desses programas e também houve a preocupação de como executá-los num espaço de tempo de certa forma limitado e com relação às escolas eu acho que eles viram os benefícios e os programas, principalmente de formação, eu acredito que foram bem recebidos (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011)

A informação da Assessora permite constatar que, inicialmente, houve muitas dúvidas em relação aos programas e a sua execução, mediante a elaboração do PAR. Apesar do desconhecimento constatado sobre os programas que deveriam constar no Plano, destaca que a aceitação foi favorável por parte das escolas, considerando as ações voltadas à formação de professores.

Ressalta-se que a assistência técnica, incluindo ajuda financeira foi definida pelo governo federal, no primeiro momento, àqueles municípios definidos como prioritários, ou seja, com baixo IDEB. No entanto, no decorrer da implantação da política e considerando a dimensão tomada no país, principalmente após a divulgação do PAR, o MEC ampliou para todos os estados e municípios, considerando as metas de melhoria por meio dos vários programas. Assim, Campo Grande foi beneficiada, posteriormente, pelo Plano, uma vez que apresentava o IDEB acima da média nacional.

Quanto ao apoio técnico e financeiro do MEC, para desenvolvimento dos programas, antes e após a celebração do PAR, a Assessora informou:

[...] os programas atendidos anteriormente foram os de informática, e os de educação especial, após a implantação do PAR o Ministério deixou bastante evidente o apoio financeiro para as construções, principalmente dos Centros de Educação Infantil e de esportes, [...]. Nós conseguimos também apoio técnico com a vinda de profissionais do Ministério para a capacitação dos professores, implantamos conselhos escolares em todas as escolas, por meio de seminários, com a participação do MEC também

nos cursos de formação e além disso tivemos atendimento para acessibilidade nas escolas (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Como se verifica, uma das ações definidas pelo município foi a implantação do Conselho escolar, considerado um dos pilares da gestão democrática da escola, que pode ter interferências positivas na educação da rede municipal.

A entrevistada acrescenta informações sobre as dimensões e programas existentes no PAR, destacando os que foram atendidos e os menos atendidos pelo governo federal.

Eu acho que a dimensão de infraestrutura, [...] tinha uma prioridade do próprio Ministério [...] a educação infantil, a dimensão da formação dos professores, foram investidos muitos cursos, tanto de especialização, como de extensão, os menos atendidos eu acho a parte técnico-pedagógica [...], por exemplo, a questão de materiais pedagógicos, essa distribuição de materiais, a aquisição foi um pouco menos atendida (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Apesar de ser a capital do estado e com infraestrutura e recursos, em melhores condições, em comparação com os outros municípios, Campo Grande também aderiu aos diferentes programas propostos pelo Ministério de Educação, seja pela ajuda técnica no apoio para a formação dos professores, bem como pela ajuda financeira aos programas de informática e infraestrutura.

Freitas (2011) comenta que, conforme dados do Tesouro Nacional (BRASIL, 2008), os municípios com população menor que um milhão e maior que trezentos mil habitantes apresentam 40,5% das suas receitas como próprias e 59,5% delas como receitas de transferências.

Também a Secretária de Educação corrobora o entendimento da Assessora sobre os vários programas oferecidos e atendidos por meio do PAR e explica com veemência a execução da assistência financeira:

[...] nós tivemos ajuda financeira em construção [...] dos CEINFs, nós tivemos financiamento para formação continuada, investimento em brinquedos, foram seis carretas de brinquedos, tudo o que estava com deficiência nós colocamos no PAR, capacitação, conselho escolar, que nós não tínhamos quando fizemos diagnóstico em 2007, tínhamos APM, [...] o PAR nos ajudou nessa organização, com recurso financeiro (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

Porém, algumas ações não foram atendidas no âmbito do PAR, conforme a Assessora, entre elas,

[...] a implantação de laboratório de Ciências [...] solicitamos *kits* de laboratórios, de ciências, de matemática, esses nós não recebemos. A reforma das escolas, o MEC definiu que fariam toda a parte de reforma, nós conseguimos algumas [...] de sete escolas; a ampliação das escolas, essa foi uma ação que nós colocamos e que nós também não conseguimos (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Acrescenta que os recursos previstos no PAR que foram repassados referem-se [...] principalmente ao programa PROINFÂNCIA que prevê a construção dos CEINFs, todos os recursos das ações aprovadas que foram estabelecidas no convênio foram repassados” (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Assim, no âmbito da educação básica, há ações no PAR que estão definidas para uma etapa de ensino, como no caso do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA). Trata-se de um programa específico da educação infantil que visa o financiamento para construção, ampliação e melhoria de creches e pré-escolas (BRASIL, 2007b), instituída pela Resolução n. 6 de 24 de abril de 2007 e constitui uma parte das ações previstas do PDE.

Quanto à assistência técnica da União na execução do PAR, segundo a Assessora, “O MEC estabeleceu além do monitoramento *on-line*, a visita aos municípios, [...] fazem vistoria [...] com a participação de profissionais ou mesmo com doação de alguns materiais e mais a assistência técnica [...] conforme as necessidades do município” (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Assim, o apoio da União aos municípios tem previsão e regulamento no art. 8º do Decreto n. 6.094/2007, ou seja, “as adesões ao Compromisso nortearão o apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados”. Como se verifica, o apoio da União será suplementar, de acordo com a avaliação do MEC.

Sobre o auxílio que o PAR trouxe à SEMED e às escolas, a Assessora afirmou que:

[...] a grande mudança foi da Secretaria se articular internamente para fazer um diagnóstico da sua Rede [...] nos benefícios para as escolas, e, a partir daí, essas ações foram pensadas, sempre tendo como foco a questão da melhoria das escolas, e com foco na aprendizagem dos alunos, o benefício que o PAR trouxe para Secretaria foi justamente a organização desse planejamento, de um planejamento mais articulado, um planejamento com um foco realmente definido, que foi a questão da aprendizagem [...] essa ação vai beneficiar o aluno, vai contribuir para aprendizagem, nesse sentido o PAR contribuiu bastante (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

A entrevistada acentua a importância da elaboração do PAR para a organização da Secretaria, no sentido de favorecer a realização do diagnóstico da situação educacional e planejamento das suas ações, na medida em que:

[...] tem que responder as questões que tem no próprio Sistema, sobre o diagnóstico [...] você vai analisar a educação do município sobre várias dimensões, sobre vários indicadores que você vai pontuar, como é que está essa educação, então acho que

nesse sentindo o PAR ajudou bastante o município no diagnóstico. [...] auxiliou no planejamento, na organização, que antes era feita de forma estanque, cada setor fazia a sua, isso era colocado num grande plano de trabalho, reunindo tudo, algumas ações que se diluíam em outras, mas não havia esse planejamento, em conjunto (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

A Secretária Municipal confirma as afirmações acima e, em sua visão, o PAR é um “instrumento democrático, um instrumento isento de indicações, dá uma visão, um panorama de como sua Rede está, [...] ele é um instrumento que colabora no planejamento, já fazemos o planejamento estratégico, então ele veio para colaborar” (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

Acrescenta que a Secretaria tem “[...] experiência boa em plano estratégico, que é feito durante os quatro anos, [...] fazemos planejamento anual, chegando ao final do ano se avalia, pontua, retoma, temos um trabalho sistematizado de planejamento” (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

Em sua visão a elaboração do PAR avança em relação ao modelo de planejamento, cuja elaboração já fazia parte da prática da Secretaria.

Eu acho que quando tinha o planejamento estratégico, você olhava o planejamento anterior e propunha um novo, o PAR tem uma diferença, ele pega 84 questões e diagnostica item por item, então tem que pensar mais, você tem que dar uma nota para aquele item [...] então faz você pensar melhor (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

De acordo, ainda, com a Secretária, “[...] nós fizemos e realizamos o PAR com a equipe da Secretaria, com os parceiros, APM, Sindicatos e o Conselho Municipal” (ENTREVISTA, 09-08-2011).

Quanto ao impacto do PAR na melhoria da qualidade do ensino ofertada no município, assinalou que “a aprendizagem da criança ela é uma somatória de questões, uma delas é um bom professor e o PAR propõe formação continuada, se você propuser um bom espaço, de biblioteca, livros, intérprete, informática, eu acho que interfere sim, influi” (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

A aprendizagem do aluno é também destacada pela Assessora,

[...] quando você pensa nas ações voltadas para a questão da aprendizagem do aluno [...] ações que vão contribuir para a melhoria da qualidade, seja de infraestrutura, sejam outras, [...] vamos pensar num projeto para conseguir recurso do MEC, vamos pensar uma ação para melhoria da qualidade, seja com assistência do MEC, seja executada pelo próprio município, porque no PAR se prevê ações executadas pelo município e com assistência técnica do MEC e outros com assistência do município (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

As entrevistadas assinalam aspectos positivos trazidos pelo PAR, na medida em que o planejamento, com base no diagnóstico, possibilitou o apoio técnico e financeiro do MEC, que beneficiou, no caso de Campo Grande, para o desenvolvimento de ações como a formação continuada dos professores, a construção de Centros de Educação Infantil (CEINFs), a aquisição de materiais didático-pedagógicos e a criação dos conselhos escolares, assim como a formação desses conselheiros.

No entanto, apontam as dificuldades encontradas: pouco tempo para estudos; a adesão ao termo realizada apressadamente; a elaboração do PAR, em curto espaço de tempo, ocasionando, inclusive, para os próprios técnicos do MEC algumas dificuldades para a realização das devidas orientações, entre outras.

Observa-se que o município de Campo Grande, mesmo com as dificuldades apontadas pelas entrevistadas na elaboração do PAR, obteve orientações diretamente dos técnicos do Ministério de Educação, ou mesmo recebeu informações repassadas pela UNDIME⁴⁰, o que favoreceu a compreensão do planejamento, para definição das ações com maior facilidade.

2.4. Caracterização do município de Coxim

O município de Coxim está situado na região norte do Estado de Mato Grosso do Sul, fazendo limites ao norte com Pedro Gomes e Sonora; ao sul com São Gabriel de Oeste e Rio Verde de Mato Grosso; ao leste com Corumbá e ao oeste com Alcinópolis e Camapuã.⁴¹ O bioma é cerrado e pantanal, com 31.816 habitantes, segundo a contagem feita pelo IBGE em 2007, sendo 28.507 moradores na zona urbana e 3.309 na zona rural, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,78, estando em 10º lugar no *ranking* do estado nesse índice e em nível de Brasil, em 1.071º lugar⁴². Em 2010 sua população atingiu 31.795 habitantes⁴³.

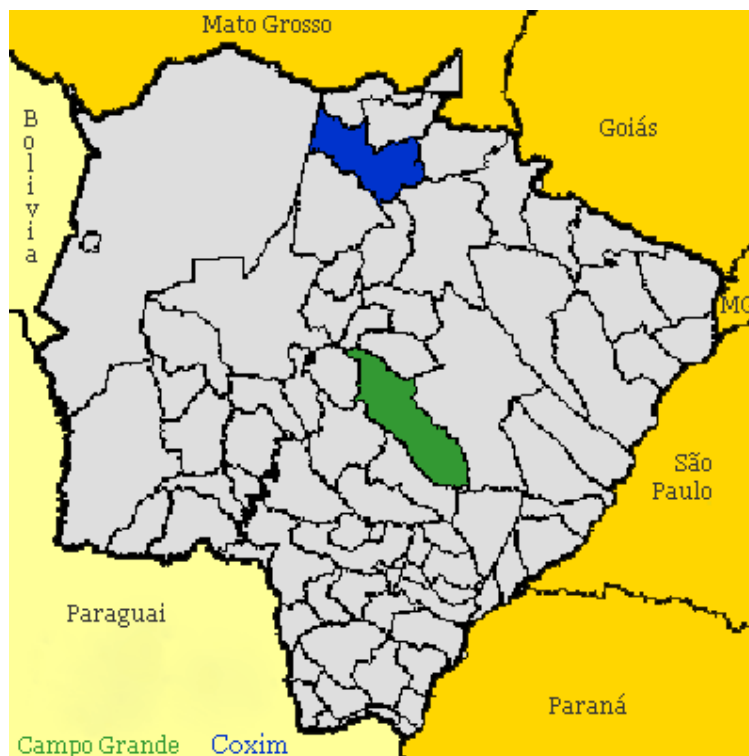
⁴⁰ Registra-se que à época a Secretária Municipal de Educação de Campo Grande era a presidente da UNDIME MS.

⁴¹ Disponível em: <www.portalmms.br> Acesso em: 23 de jul. de 2012.

⁴² Disponível em: <www.portalmms.br> Acesso em: 5 jun. 2010 e 5 nov. 2011.

⁴³ Disponível em <www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados>. Acesso em: 5 nov. 2010.

Figura 2: Mapa de localização do município de Coxim



Fonte: <www.mochileiro.tur.br/coxim.htm>. Acesso em: 25 mar.2012.

A região do município de Coxim era habitada pelos índios caiapós quando no século XVII foi alcançada por desbravadores, procedentes de São Paulo e com a descoberta das minas de ouro de Cuiabá, Mato Grosso (MT) a localidade tornou-se o caminho mais frequente na ligação São Paulo-Cuiabá, pela utilização das bacias fluviais do Paraná e Paraguai, por meio dos Rios Pardo e Coxim.⁴⁴

Em 1729, Domingos Gomes Belliigo e outros sertanistas estabeleceram o arraial de Belliigo, à margem do rio Taquari, objetivando prestar socorros às monções que se dirigiam a São Paulo ou vinham de lá, e em 1862, Herculano Ferreira Pena, Governador da Província, criou o Núcleo Colonial de Taquari, junto ao Arraial de Belliigo, também denominado Coxim.

O povoado progredia e, em 1865, sofreu os efeitos da invasão do Brasil pelos paraguaios que, dominando a região, estabeleceram um quartel-general na fazenda São Pedro, de onde foram desalojados pelas tropas brasileiras, comandadas pelo Coronel Carlos de Moraes Camisão. Em 1872, a povoação retomou ritmo acelerado de progresso e foi elevada a Distrito

⁴⁴ Disponível em: <www.coxim.ms.gov.br>. Acesso em: 4 jan. 2012.

Judiciário com o nome de São José de Herculânea e por meio dos rios Taquari e Paraguai, houve um forte intercâmbio comercial com Corumbá, município de Mato Grosso.

Assim, Coxim tornou-se um entreposto dos fazendeiros de Goiás, que ali se abasteciam, especialmente de sal. O topônimo de Coxim deve-se ao rio Coxim, caminho natural das monções na rota Paraná Rio Pardo.

O Distrito de Coxim foi criado em 6 de novembro de 1872 pela Lei n. 1 e o Município, em 11 de abril de 1898, pela Resolução n. 202, sendo que pela Lei Estadual n. 1262 de 22/04/92, desmembra do município de Coxim, o distrito de Alcinópolis, elevado à categoria de município, na ocasião que figurou somente com o Distrito Sede. Atualmente, compõem-no os distritos de: Jauru, São Romão e Taquari. Coxim tem como limites: Rio Verde, São Gabriel, Camapuã, Alcinópolis, Pedro Gomes, e Sonora.⁴⁵

Coxim encontra-se situado em região setentrional da Bacia do Alto Paraguai, é um dos principais pólos turísticos de pesca do país, trazendo para o estado turistas e pescadores para as águas piscosas dos rios Taquari, Coxim, Jauru e Piqueri. Tornou-se um centro econômico e turístico regional, nacionalmente conhecido por possuir ambientes paisagísticos, rios e cachoeiras.⁴⁶

É um dos maiores municípios da região norte de Mato Grosso do Sul, um dos mais populosos, e representa o 18º PIB do estado, estimado em aproximadamente R\$ 400 milhões (IBGE, 2008) e possui um dos maiores rebanhos bovinos do estado.

No campo educacional, a primeira escola foi construída em 1886, e o seu primeiro mestre foi o professor José Bento da Silva. Tornou-se um pólo universitário, com a entrada de Faculdades Integradas de Coxim (FICO); do Campus de Coxim (CPCX) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)⁴⁷; da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Unidade de Coxim; do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS), com a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio.⁴⁸

⁴⁵ Disponível em: <www.coxim.ms.gov.br>. Acesso em: 4 jan. 2012.

⁴⁶ Disponível em: <www.coxim.ms.gov.br> Acesso em: 4 jan. 2012.

⁴⁷ Disponível em: <www.cpcx.sites.ufms.br>. Acesso em: 11 jan. 2012.

⁴⁸ Disponível em: <www.coxim.ms.gov.br> Acesso em 04 jan. 2012.

Na Educação Básica, em 2010, são doze escolas de ensino fundamental e de ensino médio, sendo que duas localizam-se na zona rural, na zona urbana são 10 escolas, sendo duas municipais, seis estaduais e duas escolas particulares.⁴⁹

2.5. Elaboração e execução do PAR na Rede Municipal de Ensino de Coxim

O município de Coxim, definido pelo MEC como município prioritário, aderiu ao Compromisso Todos Pela Educação, também em 2007. Em entrevista realizada no dia 28 de abril de 2011 com a Coordenadora Pedagógica (2007-2010) que acompanhou o PAR desde o início da sua elaboração, a mesma informou que a Secretaria de Educação tomou conhecimento sobre a necessidade de elaboração do PAR e recebeu as orientações das técnicas da Secretaria do Estado de Mato Grosso do Sul. Em suas palavras:

[...] foi assim, muitas surpresas, nós não tínhamos conhecimento nenhum, quando chegou, o que a gente estava fazendo, meio surpreendente, então tinha coisa que nós fizemos que não estavam totalmente corretas, do ponto de vista técnico, algumas situações foram deixadas de lado porque poderíamos ter outra abordagem, mas nós não sabíamos como fazer, e, nós ficamos aqui, foi um técnico junto com um engenheiro da Prefeitura fazer o LSE da escola, então nós colocávamos, e de repente não precisava de reparo naquela escola, e [...]o engenheiro via que precisava, então essa troca de informação não teve. (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

Quanto à adesão do município de Coxim ao Compromisso, a Coordenadora informou que não teve conhecimento do Termo de Cooperação, uma vez que, “a Secretária Municipal de Educação anterior foi à Brasília e assinou o Compromisso Plano de Metas Todos pela Educação, eu nem tive conhecimento” (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

Com relação à metodologia de elaboração do PAR a Coordenadora ponderou que:

[...] eles mostravam a dimensão para nós, pontuarmos como se enquadrava, e, numerar até 4 (quatro). A princípio começou a se colocar muita coisa com 4 (quatro) ou 3 (três), porém, 4 ou 3 não vêm financiamento, a técnica falava: ‘mas isso aqui existe?’ Existe; ‘funciona efetivamente? Esse está funcionando?’ Funciona precariamente; então não pode ser 3 e, então, baixava o índice, daí criava a ‘ação’, a ‘subação’, e quem ficava responsável por aquela ação, no desenvolvimento e acompanhamento, [...] eu acho que a metodologia apresentada foi boa, até porque, quando chegava no final, se você não vai fazendo de forma concreta, chega no final as informações vão se cruzando, se você colocou que uma coisa é boa, no final outra vai contradizer aquilo que você disse que era boa, então, a metodologia eu acho que foi boa, só faltou mais tempo para se apropriar (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

⁴⁹ Disponível em : <www.portalms.br>. Acesso em 23 jul. 2012.

Assinala, ainda, que não houve estudos orientados sobre o PAR, cursos e consultorias, porque “[...] a responsável na época, foi à Campo Grande varias vezes, ela e a professora [...], então creio que elas devem ter recebido, mas não eram repassadas para nós”.

Na mesma linha de raciocínio, a Coordenadora que assumiu no período seguinte (2009-2010)⁵⁰ expressa que:

[...] algumas coisas de importância relevantes, ficaram de fora por falta de conhecimento, [...] uma coisa eu questiono, deveriam vir antes os técnicos para te orientar, para depois você fazer, até para evitar contratempos (ENTREVISTA, COORDENADORA B, 28-04-2011).

As informações apresentadas pelas coordenadoras evidenciam as dificuldades iniciais enfrentadas pelos gestores do município, para compreensão da metodologia do planejamento e elaboração do PAR, e revela a falta de orientação por parte do MEC, capaz de oferecer condições para garantir a capacidade técnica local, no que se refere ao planejamento.

Destaca-se que o regime de colaboração estabelecido no Art. 211, § 1º da Constituição Federal de 1988, no que se refere à União, determina o seu papel redistributivo, supletivo e equalizador, devendo prestar a devida assistência técnica e financeira a todos os entes federados na oferta do ensino fundamental obrigatório, que é uma competência compartilhada da União, estados, Distrito federal e municípios (CURY, 2009).

Ressalta-se que, conforme informação da Coordenadora Pedagógica A, “[...] foram as técnicas do Estado, as primeiras pessoas a prestarem as informações iniciais do PAR”. (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011). Estas, por sua vez, estavam também, no período, com a compreensão inicial de elaboração do diagnóstico para a sua rede de ensino.

Em relação aos programas desenvolvidos pela Secretaria, com apoio técnico e financeiro do MEC, existentes antes e após a implantação do PAR, assim se expressa a Coordenadora A:

Anterior ao PAR, não sei te precisar, [...] tem a parte do PDE, são os programas que vieram [...] inclusive, é um programa que foi anterior ao PAR, o direito à diversidade começou em 2003, tinha o programa do transporte escolar, o caminho na escola já foi depois [...] tinha o programa de formação continuada, que foi anterior ao PAR [...] depois do PAR a formação de professores, o Mais Educação, a pós-graduação com a plataforma 3 (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

⁵⁰ A Técnica assumiu a coordenação do PAR, na Secretaria de Educação na gestão do governo de Coxim, no período 2009 e 2010.

A Coordenadora B também avaliou como favorável os programas recebidos pelo PAR, ao manifestar-se da seguinte forma:

Eu avalio como positiva, mas com uma ressalva, muitas vezes quando é lançado um programa pelo MEC ou que está em andamento tem muito pouco espaço de tempo para fazer um diagnóstico, um levantamento das reais necessidades. Então são coisas muito corridas e de repente não dá tempo ou você faz e algumas coisas ficam vagas porque você não teve tempo hábil. Mas serviu como orientação e foi boa a receptividade (ENTREVISTA, COORDENADORA B, 28-04-2011).

Ainda referiu-se ao monitoramento das ações definidas no PAR esclarecendo que:

Mesmo na oportunidade que nós tivemos de fazer esta reavaliação que é quando vem o monitoramento, mesmo com o monitoramento, em Coxim, teve um dia e meio para refazer ou repensar as ações do seu Município, muito pouco tempo, você não tem como discutir se deu certo, o que você pode implementar, complementar, mesmo com o monitoramento que vem direcionado por eles (ENTREVISTA, COORDENADORA B, 28-04-2011).

Como se pode observar, a entrevistada menciona, mais uma vez, a questão do tempo escasso para estudo e compreensão do planejamento, mesmo na fase de monitoramento, para acompanhamento do desenvolvimento das ações pelo Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Destaca-se que o monitoramento refere-se às informações que os gestores municipais devem prestar sobre andamento das ações planejadas de seus Planos de Ações Articuladas (PAR), por meio do preenchimento do formulário, disponibilizado no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SIMEC), no período de 2008 até o primeiro semestre do ano de 2009. Segundo o Coordenador geral de programas do FNDE, essa decisão tem a finalidade de “[...] aprimorar a capacidade de gestão dos programas educacionais nos municípios”. Em suas palavras, “Com o monitoramento ajudaremos os gestores a resolver problemas identificados”. Com preenchimento do monitoramento do PAR, argumenta o coordenador, as prefeituras poderão solicitar a revisão do planejamento,. E enfatiza: “Sabemos que as correções de rumos são necessárias, mas só poderá pedir revisão quem tiver feito o monitoramento”.

O Coordenador Geral do FNDE afirma, ainda, que “[...] o governo federal está à disposição para prestar assistência técnica aos municípios gratuitamente sendo dispensável a contratação de consultores sem relação com o ministério”. Acentua que “O pagamento de

intermediários, que muitas vezes não conhecem a realidade do município, é um gasto inútil e, para piorar, ainda impede a comunicação direta entre o MEC e o gestor”⁵¹

Apesar das informações do Coordenador do FNDE, a leitura das entrevistas indica que o município de Coxim teve poucas possibilidades para revisão e avaliação das ações, mostrando, assim, por um lado, as fragilidades do município e, por outro, a falta de atendimento pelo MEC ao município.

A Secretária de Educação, ao se referir aos programas implantados, ou seja, “[...] Escola Ativa, Caminho para a Escola, PROINFÂNCIA, PROINFO, PROINFANTIL, Pró-funcionário,⁵² [...] letramentos de matemática e português”, aponta, também, que após a implantação do PAR

[...] nós temos o monitoramento que é realizado pela Secretaria do Estado de Educação que nós recebemos, existe o comitê formado por cada segmento das pessoas envolvidas nesses programas, os coordenadores geralmente, diretores de escola, e, após a formação do comitê nós tivemos visitas das técnicas do estado que fazem o monitoramento e avaliação do PAR (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 28-04-2011).

Assim, a Secretária confirma em seu relato a informação das coordenadoras, quanto ao acompanhamento do monitoramento efetuado pelas técnicas da Secretaria de Estado de Educação e refere-se ao Comitê de Acompanhamento do PAR⁵³ que em função das dificuldades apresentadas, parece não ter tido uma atuação mais efetiva.

⁵¹Informações de Julio Cezar Ribeiro Viana Coordenador Geral de programas especiais do FNDE. “Monitoramento da primeira etapa do PAR termina em setembro”. Disponível em: <<http://portal.mec.br>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

⁵² A Escola Ativa tem como objetivo melhorar a qualidade do desempenho escolar em classes multisseriadas das escolas do campo; o Caminho da Escola, criado em 2007, tem como objetivo renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes, contribuir para a redução da evasão escolar; o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO) tem como objetivo promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica, com a entrega de computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais; o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL) é um curso a distância, em nível médio, na modalidade Normal, para a formação de professores de Educação Infantil que atuam em creches e pré-escolas; o Profuncionário é um programa que tem como objetivo proporcionar a formação dos funcionários da escola, em efetivo exercício, com a oferta de habilitação compatível com a atividade que exercem na escola (BRASIL, 2007c).

⁵³ O Decreto Municipal nº 2900/2007 criou o Comitê Gestor Local com os seguintes representantes: Secretaria Municipal de Educação, Poder Executivo Municipal; Câmara Municipal de Vereadores; Secretaria Municipal de Saúde; quadro técnico-administrativo das escolas; coordenadores pedagógicos; diretores da rede municipal urbana e rural; professores da zona urbana e rural; pais e alunos; Secretaria de Estado de Educação; Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); Sindicato dos Servidores Públicos Municipais; Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA) e Ministério Público. Esse Comitê teve as seguintes atribuições: elaborar o diagnóstico da situação educacional do município; elaborar e acompanhar a implementação e execução do Plano de Ações Articuladas (PAR); analisar as estratégias de implementação do PAR; analisar os relatórios de progresso da execução do PAR; avaliar o desempenho e os resultados alcançados do PAR; identificar possibilidades de articulação e parcerias que possam contribuir para acelerar a implantação e execução do PAR e por último contribuir para o diálogo com as escolas e promover a divulgação junto à sociedade civil. (COXIM, 2007).

Cabe destacar que a União assumiu o compromisso de acompanhar os municípios que aderiram ao Compromisso na execução das ações e de prestar o devido apoio e as orientações para o alcance da melhoria da qualidade da educação. Os dados levantados indicam que “As experiências atuais vêm confirmando a tradicional dificuldade de equilíbrio entre as políticas locais e a central, sobretudo atualmente com as novas regulações introduzidas pelas reformas educativas implantadas desde a década de 1990” (FERREIRA; FONSECA, 2011, p. 87).

Ainda a Secretária de Educação de Coxim menciona sobre os vários programas, no âmbito do PAR, definidos pelo MEC, tendo em vista atingir a almejada qualidade do ensino e que dependem para a sua execução, que o município tenha a previsão orçamentária para dispor das contrapartidas, sob sua responsabilidade.

A Coordenadora A confirma essa situação em seu depoimento abaixo, ao expor sobre os recursos previstos para o desenvolvimento das ações definidas no PAR.

Dentro do PAR tem muitas ações que são financiáveis e tem muitas ações que ‘não são financiáveis’ assim como o PDE [PDE-Escola] então, tem muita ação que foi realizada, mas não necessitava de financiamento, mas muita coisa que foi colocada para financiamento, foi para compra de material, aquisição de ônibus, frota de transporte escolar, construção do Centro de Educação Infantil, embora, não fizemos o estudo da demanda reprimida, então, nós contemplamos um, e vários ficaram sem contemplar, porque a gente não tinha esse estudo, nós não sabíamos, se tivéssemos colocado ali, já teriam saído (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

É importante salientar a afirmação da Coordenadora A sobre a ausência de “estudos da demanda reprimida”, voltados para o atendimento da educação infantil. Essa afirmação evidencia um limite na modalidade de planejamento estratégico, uma vez que os programas e as ações a serem executados pelo município, em colaboração com o MEC, devem partir de um diagnóstico. Mesmo assim, trata-se de uma atividade cuja responsabilidade é do município.

Quanto às dimensões e aos programas existentes no PAR que foram atendidos pelo governo federal, a Coordenadora A informou que

[...] a dimensão que falava da capacitação, que ainda não atingiu a totalidade dos professores, mas atingiu um bom número, ainda faltam alguns e também do financiamento, mas, da parte de capacitação dos professores, embora, eu tenha uma ressalva a respeito da capacitação, porque aqui no nosso município [...] nós elencamos no PAR e no PDE [Escola] que os professores precisavam de capacitação das séries finais, e, principalmente de matemática, então veio capacitação da área de ciências e matemática, [...] e fizeram parceria com a UFMS, o professor responsável era um professor de História, não que ele não quisesse, mas não tinha a competência para capacitar os professores, houve um desânimo muito grande, os professores falaram ‘[...] o palestrante, ele tinha competência na área dele’, só que é um dinheiro que foi gasto, que o governo federal investiu, consta que eles foram capacitados,

mas na realidade não foram. As parcerias que são feitas, porque, aqui, o curso que tem na Universidade Federal é História, então vamos pegar um professor de História e esse professor vai capacitar os professores da área biológica, não tem nexos uma coisa dessas, foi feita a capacitação, consta no PAR, lançou quantas pessoas fizeram o curso, está tudo certinho para o MEC, consta que esses professores foram capacitados, tem uma carga horária “X,” pela Universidade “tal”, só que efetivamente não teve ganho nenhum (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

Como se verifica, a entrevistada mostra que foi oferecida o que denomina de capacitação aos professores dos anos finais do Ensino Fundamental, resultado de demanda apresentada no PAR, pela Rede Municipal. No entanto, questiona o fato de uma mesma capacitação ter sido proporcionada aos professores das diferentes áreas de conhecimento, por um professor com formação na área de História, provavelmente, sem atender as necessidades de formação pedagógica do conjunto dos professores e das especificidades de suas formações. Deixa-se evidente as dificuldades encontradas em âmbito local, em função da realidade geográfica e social, acentuando, mais uma vez, a desarticulação das duas esferas de governo e apontando limites na modalidade de planejamento estratégico.

Quanto aos programas que não foram atendidos pelo governo federal, a Secretária de Educação acentua:

[...] na minha opinião o único programa que não foi atendido foi o PROINFO, [...] chegaram os computadores de fato para organizar o laboratório, a sala de tecnologia, mas veio faltando a antena [...] que para as regiões rurais permite acessar a *internet*, isso dificultou a utilização do tele-centro e até hoje estamos com problemas, houve um problema de licitação das antenas e elas atrasaram e os aparelhos já estão ficando obsoletos e a antena ainda não chegou. E também o programa para o atendimento dessas salas [...] o *Linux*, houve dificuldade na sua operacionalização por parte dos professores, das pessoas responsáveis pelo tele-centro. Eles reclamaram muito do programa, talvez por não saberem utilizar, faltou capacitação naquele período, hoje já houve a capacitação para maioria das pessoas que trabalham com o *Linux*, mas é um programa complicado até para os alunos de estarem executando, é um programa que ficou falho (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 28-04-2011).

A entrevistada aponta uma ocorrência em relação à assistência técnica do MEC, definida no PAR do município e evidencia uma situação pontual que acabou por prejudicar a implantação e funcionamento dos recursos materiais recebidos e dificultando o acesso à tecnologia de informação e comunicação, principalmente aos alunos localizados no campo.

Ainda que a situação apresentada pela Secretária de Educação mostre a desarticulação entre os entes federados na execução do Plano, não se pode deixar de salientar a fragilidade do município quanto às contrapartidas que deveriam ser de sua responsabilidade, no caso, a aquisição das antenas, pois o governo federal, já havia disponibilizado os computadores, como cumprimento de sua função supletiva, evidenciando, como acentua Cury

(2010, p. 151) que “[...] as diversidades regionais se cruzam com suas disparidades que continuam sendo de grande monta em nosso país”.

Vale lembrar, conforme análise de Martins (1994, p. 66) sobre as políticas públicas educacionais que abrangem tecnologia e a informática, que embora não resolvam os problemas pedagógicos, existentes no interior das escolas e nem evitam as taxas de evasão e reprovação escolar, se associadas a boas bibliotecas, laboratórios e metodologias diversificadas, “[...] poderão ser instrumentos valiosos para políticas educacionais interessadas na melhoria da qualidade de ensino, enquanto questões conjunturais não possibilitam as reais soluções para os problemas mencionados”. Nesse sentido é possível afirmar que o instrumento tecnológico pode enriquecer as metodologias utilizadas no âmbito das escolas.

Ao longo das entrevistas, indagou-se sobre a receptividade da SME e das escolas em relação aos programas recebidos pelo PAR. A Coordenadora A assinalou que:

[...] eu acredito que foi de forma positiva, quando veio o PAR, nós achamos que todos os males da educação, até então, seriam resolvidos com o PAR e que todos os males da educação de décadas seriam resolvidos definitivamente. É a nossa tábu de salvação, mas depois que você faz o plano não é bem isso. Uma questão complicada é que a Secretaria de Educação, como gestora participa, os técnicos participam, mas o Executivo municipal não toma conhecimento. Ele toma conhecimento do PAR já estruturado, ele vai para Brasília e assina o Termo [...] mas não conhece na íntegra, e quando começa a chegar, vai ter curso, tem que fazer deslocamento, é muito dinheiro para esse programa, [...] o governo dá a parte dele, mas o município tem a contrapartida e o Executivo não conhece? Então começa a complicar a situação (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

A resposta revela dificuldades de ordem administrativa e política em âmbito local e conduz a constatação de que no federalismo brasileiro, os municípios têm uma tarefa complexa, ou seja, coordenar as suas políticas públicas, manter o desenvolvimento social, optar pelo direcionamento de suas contas, orçamentos e encargos, enfim conduzir a máquina administrativa de forma adequada. É necessário lembrar que no âmbito da relação institucional entre a União, os estados, municípios, é preciso considerar as desigualdades existentes entre os entes federados, principalmente no que se refere à insuficiência de recursos financeiros de alguns municípios.

Em relação às desigualdades de insuficiência de recursos, o MEC é responsável direto pelas informações a serem repassadas aos municípios, visto que o PAR é um instrumento de planejamento estratégico com diagnóstico da situação educacional, para cumprimento de ações que deveriam contribuir para superar problemas educacionais existentes a nível local. Como observa Oliveira (2009, p. 23) “[...] A disparidade nas

condições de negociação entre os diferentes entes da federação, a despeito da autonomia conferida a cada um, tem resultado em dependência econômica e política de alguns entes em relação a outros, colocando em risco a qualidade da universalização dos direitos”.

A mesma entrevistada explicou sobre a participação da comunidade escolar na elaboração do PAR, afirmando que “[...] foi feita com representantes das unidades e da sociedade [...] teve a participação porque os representantes de cada unidade, cada segmento da sociedade foram convidados e vieram. Então eu acredito que participou de forma representativa” (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

Na sequência, questionou-se se o processo de participação foi suficiente para permitir que a comunidade escolar pudesse opinar, ou mesmo modificar objetivos e métodos do PAR. A entrevistada afirmou categoricamente: “não”, porque foi o que eu falei anteriormente, [...] o tempo é muito curto, faz isso, e rápido, então é isso, [...] pronto, pontuou, então não tem tempo para se discutir, eu não sei se isso é um artifício que se usa para a gente não pensar muito, vai a “toque de caixa” (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

A respeito da participação dos envolvidos no processo, a Coordenadora B referiu-se ao fato de se sentir sujeito participante do PAR e esclareceu “[...] porque, nós somos do comitê estratégico, então tem uma sequência e hoje a gente entende [...] tal coisa, pode fazer, a gente já fala: não pode, não consta no PAR, não vai ter financiamento, não vai ter orientação, então me sinto efetivamente participante”.

Acrescentou também, que o PAR contribuiu com o planejamento e organização das ações do município, na medida em que

[...] veio para ajudar a redistribuir e repensar as ações, e, quando você tem uma ação que já está contemplada no PAR, então ajudou a pensar mais longe em outras prioridades para você contemplar [...] você tem que justificar e na sequência apontar quando, como e porque [...] eu acho que o PAR foi um planejamento bem pensado e que precisa melhorar bastante com relação ao monitoramento, algumas orientações estão muito falhas ainda, você entende de uma forma, aí a técnica vem e fala [...] não foi isso, então algumas informações precisam ser mais claras, as informações deveriam vir antes de você elaborar para depois você fazer (ENTREVISTA, COORDENADORA B, 28-08-2011).

Em que pese a importância da elaboração do planejamento para execução das ações, a entrevistada aponta limites em relação às orientações por parte dos envolvidos no processo de acompanhamento, que foi realizado pelas técnicas da Secretaria de Estado de Educação.

Destaca-se que a pesquisa realizada nos municípios de Dourados e Ponta Porã, MS, por Amorim (2011) mostrou, também, a contribuição que o PAR trouxe, principalmente,

para a escola com a constituição de comissões representativas da comunidade para a realização e acompanhamento do trabalho. Entretanto, constata “[...] que os municípios em análise não incorporaram essa determinação, agindo em relação a essas comissões de forma totalmente diversa” (AMORIM, 2011, p. 143).

Assim descreve:

Por um lado o município de Ponta Porã concentrou toda a responsabilidade técnica em relação ao PAR nas mãos de uma servidora da Secretaria de Educação, servidora esta que concentra o domínio a respeito do instrumento de planejamento, dos dados do município, das ações previstas, enfim, de todo o processo de planejamento da educação do município. Já no município de Dourados, onde ocorreu mudança na gestão municipal, e o consequente esfacelamento da equipe responsável pelo PAR, nenhum servidor da Secretaria está como responsável por tal programa e as ações estão paralisadas (AMORIM, 2011, p. 143).

No que se refere às mudanças/benefícios que o PAR trouxe para a SEMED e para as escolas, a Coordenadora A destaca a ação relacionada à implantação dos conselhos escolares e afirma:

[...] eleição é um processo democrático, é voto direto, não é indicação, um processo mais democrático, é voto direto, para eleger não é indicação, então ela já tem um processo mais democrático de como estão estruturadas as escolas, mas assim, teve uma abertura, quando a gente foi fazer o PDE - Escola muita coisa do PAR, as dimensões, algumas coisas são parecidas. Então, assim tiveram que chamar representantes, depois foram colocados no PAR os conselhos escolares, a escola não tinha e teve que criar e para se criar o conselho escolar teve que chamar a comunidade interna e externa, fazer a discussão dos cadernos, e, nesse sentido eu acho que contribuiu [...] abriu a discussão democrática, não era autoritária não, era democrática mas eu acho que ampliou o círculo de discussão.

E assim, a partir do PAR, eu não sei se para o bem ou para o mal nós estamos sendo guiados, eu falo assim, quando eu era coordenadora lá da escola o que nós falávamos: o MEC está investindo, pode não ser o suficiente mas ele está investindo, se foram acordos internacionais que ele assinou, não interessa, mas o dinheiro está entrando e ele está capacitando, só que ele vai cobrar, então o professor que tinha o certificado de conclusão da Faculdade dele pendurado na parede e amarelado pelo tempo, nunca fez um curso de capacitação, passou a fazer, então nós, enquanto coordenadores e direção nós cobramos a melhoria por conta disso (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

A entrevistada destacou, também, a importância do PAR para o diagnóstico da situação educacional, ou seja,

[...] diagnosticou como está a educação, como está a formação dos profissionais que atuam na educação, não só os professores, mas os funcionários administrativos, diagnosticou de uma forma geral como está a educação do município, porque o que a gente tem como diagnóstico é a avaliação do IDEB. Antes você chegava para um professor e falava: “olha, nossa escola está perdendo aluno, precisamos melhorar”. Parece que você não tinha o poder de convencimento tão forte. Quando veio o Índice, embora eu discorde de alguns critérios do IDEB, que utiliza para classificar os alunos e, de algumas políticas que o município não realiza, mas eu acho que serviu para diagnosticar [...] O PAR, especificamente, eu não sei. Porque, por exemplo, uma escola que não está equipada, não tem computadores, não tem *internet*, não tem antena, então, assim, diagnosticou, mas essa é uma questão estrutural, física e aparato tecnológico, então, diagnosticou que não tem. Nesse sentido, o PAR ajudou (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

Ao responder a mesma questão, a Secretária Municipal informou que “[...] na época do planejamento, como eu participei só da execução, não saberia lhe dizer”. E acrescenta os seus argumentos.

[...] Porque também tem isso, nós sabemos que tem muitos outros programas que o nosso município não está executando, em muitas ações do PAR não fomos contemplados, porque existe também uma política interna do MEC de contemplar aquele município [...] eles têm critérios específicos, por exemplo, o ‘Mais Educação’ que nós sabemos que ele já existe há algum tempo [...], já fizemos o cadastramento e estamos esperando a resposta para este ano. Existem outros programas que nosso município não foi contemplado, uns levam em conta a população, outros, o IDEB, tendo sempre um critério específico que contemplar os municípios para aquela ação específica do PAR (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 28-04-2011).

Os argumentos apresentados pela Secretária indicam que há certa diferenciação entre as ações sob a responsabilidade do MEC e que podem comprometer o regime de colaboração mencionado no artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Como assevera Oliveira (2009, p. 23),

A engenharia institucional, pensada para dar viabilidade ao pacto por meio do estabelecimento de parcerias entre municípios, estados e União, apresenta limites, resultantes de uma relação de tensão, em grande medida pela insuficiência de recursos financeiros nas unidades federadas, o que limita a autonomia decisória e executiva, indispensável à descentralização democrática. A disparidade nas condições de negociação entre os entes da federação, a despeito da autonomia conferida a cada um, tem resultados em dependência econômica e política de alguns entes em relação a outros, colocando em risco a qualidade da universalidade dos direitos.

De modo específico, quanto ao auxílio do PAR no planejamento e na organização das ações do município, assim se manifestou a Coordenadora A:

[...] o PAR aponta as necessidades do município para receber o financiamento [...] o PAR veio na transição de um governo municipal para outro, cada um tem um plano de governo diferente [...] o que se colocou no plano de governo municipal não é para a educação, e que estão contempladas no PAR, tem exageros, coisas certas e outras não [...] se vai a uma reunião de discussão no município de Coxim, Sonora, Pedro Gomes, Coxim está executando de uma forma, Sonora está executando de outra, tem diferença, Pedro Gomes tem diferença, estou citando só três municípios da região norte, então você pergunta: o meu está certo? Não, mas falaram que é para fazer dessa forma [...] tem a particularidade de 12 municípios, mas tem a coisa que é comum a todos e não acontece da mesma forma, nesse ponto eu acho meio estranho (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

A entrevista da Coordenadora sinaliza para o estrangulamento que ocorre nas gestões municipais com relação à mudança de governo, e a descontinuidade na execução de prioridades consideradas na visão de cada um, que pode ocorrer, também, com a mudança de integrantes da própria Secretaria Municipal. Sob esse prisma, a indução ao planejamento, por parte do governo federal, parece direcionar de melhor forma a sua execução e manutenção, como é o caso do PAR, mas se não houver pessoas que detenham as informações para o seu acompanhamento, esse planejamento pode ficar prejudicado.

Como adverte Vieira (1992 p. 24) “A elaboração de um plano depende, sobretudo de seu conteúdo político” e, assim, um plano antes de tudo, é uma atividade social e, no caso, uma tarefa governamental, para se atingir a qualidade da educação.

A Coordenadora Pedagógica **B** assim enfatiza:

[...] o governo federal, ao fazer essa ação, quis dar suporte a todos os municípios sem distinção de política, mas como uma forma de melhorar o financiamento [...] o que era arrebatado lá em Brasília, era arrebatado para menores municípios de Mato Grosso do Sul, sem restrição, sem questionamento, como forma de melhorar a educação em nível nacional (ENTREVISTA, COORDENADORA **B**, 28-04-2009).

A Secretária Municipal de Coxim acrescentou também que após a participação em eventos do MEC mudou a opinião e expectativa sobre o PAR:

Na verdade acentuou a opinião que eu já tinha, porque sempre considerei o PAR um norte para a política da educação, conforme nós vimos, fazendo o monitoramento, nós tínhamos que conhecer mais, cada um dos programas para alimentar o sustento simétrico, cada item que você tinha que por no sistema e alimentá-lo, você poderia conhecer mais o sistema do Plano de Ações Articuladas (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 28-04-2011).

Desse modo, expõe o seu entendimento sobre a finalidade do PAR, afirmando que:

[...] entendo a finalidade, até no encontro que tivemos em Campo Grande, de gestores, tinha uma técnica do MEC falando [...] de ações que pudessem atender todas as demandas e as necessidades que a educação tem, desde o transporte escolar que é um nó do interior, uma dificuldade que nós temos. Com o programa Caminho da Escola, tanto quanto o PROINFO, que foi para tentar suprir a necessidade de informática, de aparelhos e computadores na escola, a questão da educação inclusiva que nós recebemos várias salas para Atendimento Educacional Especializado (AEE), bem como as formações e oportunidades para os professores que já trabalhavam no Centro de Educação Infantil, o caso das atendentes que não tinham a formação, o PROINFANTIL veio propiciar, e também em relação ao Pró-funcionário [...] de se especializar na área dele, merenda escolar, enfim, eu acho que ele orientou mesmo (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 28-04-2011).

O depoimento da Secretária indica que o Plano, ao mesmo tempo em que possibilita conhecer a realidade local, já define os mais variados programas para dar o suporte necessário aos municípios.

A pesquisa de Amorim (2011) nos municípios de Dourados e Ponta Porã, estado de Mato Grosso do Sul, contribui, mais uma vez, ao mostrar que esses municípios, ao aderirem ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, obtiveram as mesmas orientações técnicas para o processo inicial de implantação do PAR. No entanto, os dados levantados indicam que: receberam orientações para a elaboração do documento em curto espaço de tempo; houve pouca participação da comunidade; e que o Plano veio com as dimensões já consolidadas, não dando aos municípios opções de escolha para acréscimos, assim, somente atribuíram valores e notas.

Em relação aos municípios de Campo Grande e Coxim, este considerado município prioritário, observa-se uma diferença na forma como foi apresentado o PAR aos mesmos. O primeiro, capital do estado, recebeu orientações diretamente da equipe do MEC, por meio de reuniões e repasse de informações, referentes ao diagnóstico e ao planejamento. Além disso, obteve informações privilegiadas, por intermédio da UNDIME⁵⁴.

O segundo obteve as informações, por meio da Secretaria de Estado de Educação de MS. Explica-se que Mato Grosso do Sul, foi um dos estados definidos para a tarefa de orientar os municípios que estavam com os menores índices do IDEB⁵⁵.

Assim, foram tomadas providências com o objetivo de implantar o PAR e obter ajuda dos estados: a primeira com a realização de parceria com 17 universidades públicas e com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), para que essas instituições auxiliassem as prefeituras nas tarefas de diagnóstico e elaboração dos planos e a contratação de consultores para o acompanhamento dos municípios prioritários, aqueles com os mais baixos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para promover assistência técnica local. Também se articulou com alguns estados para que assumisse o compromisso de ajudar seus municípios no diagnóstico e na elaboração dos seus planos, assim todos os municípios dos estados do Acre, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Sergipe, Pernambuco, Ceará, Amazonas e Tocantins concluíram o PAR em primeira ordem, enviaram para análise do Ministério e passaram a orientar os seus municípios⁵⁶.

Esses estados com municípios de baixo IDEB reforçam a necessidade do apoio concentrado em todas as regiões do país, principalmente nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, com índices abaixo da média nacional.

Camini (2009) afirma que o trabalho desenvolvido teve início com os municípios com índice abaixo da média nacional do IDEB, aqueles de difícil acesso, com infraestrutura

⁵⁴ Ressalta-se que a Presidência Regional da UNDIME, foi ocupada pela Secretária Municipal de Educação de Campo Grande.

⁵⁵ De acordo com o site do Ministério da Educação, diante das “dificuldades enfrentadas por muitos municípios para implementação das ações, o MEC realiza o acompanhamento, por meio de visitas aos municípios, inicialmente aos prioritários, por equipes que podem ser formadas por técnicos da secretaria estadual de educação e integrantes das universidades (cada estado possui um arranjo próprio), para ajudar os municípios na superação de dificuldades que possam estar impactando na execução das ações (assistência técnica)”. A partir da análise das demandas apresentadas nos planos estaduais e municipais, e utilizando o IDEB, “definiu o atendimento prioritário às redes estaduais de ensino, porque possuem escolas nos municípios prioritários; aos 1.827 municípios com baixo IDEB, considerando os resultados de 2005 e 2007; e os municípios integrantes do Grupo de Trabalho das Capitais e Grandes Cidades, composto por 175 cidades com maior população (IBGE/2007), porque possuem uma grande porcentagem das matrículas da educação básica em suas redes”. Disponível em: < <http://gestão2010.mec.gov.br>>. Acesso em 17 jun.2012).

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

precária e muitas dificuldades de comunicação, por se concentrarem em regiões longínquas e, depois, foram atendidos os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal, das capitais e das cidades com mais de duzentos mil habitantes, com cooperação do MEC na elaboração do diagnóstico do PAR.

Nesse contexto, ainda é preciso considerar que, mesmo com autonomia política e fiscal, atribuída pela Constituição Federal de 1988, as diversidades e condições de cada um dos municípios brasileiros, podem reforçar as desigualdades, ocasionando competição e concorrência, principalmente naqueles em que o poder de negociação é maior nas articulações intergovernamentais, lembrando que no conjunto de 5.560 municípios, a maior parte é pobre e com uma população com menos de 20 mil habitantes, “[...] contudo, as particularidades específicas devem ser consideradas para a redução das desigualdades sociais, que são também regionais” (OLIVEIRA, 2009, p. 24).

Assim sendo, o panorama nacional das relações de desigualdade entre os municípios, confirmadas nos depoimentos das entrevistadas, demonstraram as disparidades existentes entre os dois municípios pesquisados, evidenciando um descompasso entre Campo Grande e Coxim. Observa-se a diferença no atendimento do Ministério da Educação em relação à assistência técnica prestada a Campo Grande, com melhores condições financeiras em comparação a Coxim, que não recebeu orientações efetivas por parte do MEC.

É necessário destacar, a partir dos dados levantados, no município de Campo Grande, capital do estado, com continuidade da administração municipal, o aporte de recursos recebidos para infraestrutura física, formação dos professores, investimentos em cursos de especialização, extensão, implantação de laboratório de Ciências, dentre outros.

No município de Coxim, com mudança na administração municipal, pode-se perceber as dificuldades enfrentadas pelos gestores locais em relação a elaboração do PAR, devido ao tempo escasso para assimilação da metodologia do planejamento estratégico, a falta de informação adequada por parte do MEC, ao acompanhamento insuficiente do monitoramento por parte das técnicas da Secretaria de Educação de MS, as dificuldades para execução das ações relacionadas a formação de professores e para o aporte tecnológico, evidenciando a relação de desigualdade entre esses municípios.

A discussão e análise do Plano ainda não terminaram, outras questões serão abordadas no Capítulo 3, ou seja, especialmente as decisões e ações pontuadas pelos municípios quanto à utilização dos resultados das avaliações externas.

CAPÍTULO 3

APROPRIAÇÃO DOS RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES EXTERNAS PELAS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO DE CAMPO GRANDE E DE COXIM, MS

Este capítulo visa analisar as ações definidas no PAR dos municípios de Campo Grande e de Coxim, MS, na Dimensão Gestão Educacional, destacando-se as ações relacionadas à divulgação e análise dos resultados das avaliações externas, de forma a verificar como os gestores desses municípios apropriam-se desses resultados, para decisões acerca do planejamento pedagógico das redes de ensino.

3.1 Demandas/ações definidas no PAR da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande

A educação básica da rede municipal de Campo Grande, em conformidade com os dados disponibilizados no Relatório Público do PAR (BRASIL, MEC, 2012) conta com as seguintes matrículas, conforme apresentação na tabela abaixo:

Tabela 1: Número de matrículas por etapa de ensino de Educação Básica na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande- MS – 2007 a 2010.

Ano	Ed. Infantil (creche)	Ed. Infantil (Pré-Escolar)	Ens. Fundamental (1º ao 5º ano)	Ens. Fundamental (6º ao 9º ano)	Ens. Médio	Total
2007	8.035	11.110	39.649	30.258	61	89.113
2008	10.721	12.619	43.404	28.666	83	95.493
2009	11.707	14.172	42.829	29.573	83	98.364
2010	11.134	7.274	42.127	32.029	88	92.652

Fonte: Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 05 outubro 2012.

Sua taxa de analfabetismo é de 6% entre a população de 15 anos ou mais⁵⁷.

Apesar de a pesquisa focalizar a rede municipal de ensino na tabela abaixo, se apresenta, também, a estrutura predial da rede estadual de ensino, de forma a evidenciar o atendimento supletivo do estado no ensino fundamental.

⁵⁷ Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Tabela 2: Número de escolas por etapa de ensino de Educação Básica na Rede Pública de Campo Grande- MS – 2007

Localização	Ed. Infantil		Ens. Fundamental		Ens. Médio		Total
	Rede Estadual	Rede Municipal	Rede Estadual	Rede Municipal	Rede Estadual	Rede Municipal	
Urbana	4	92	63	80	64	-	303
Rural	0	1	-	7	-	1	9
Total Geral	4	93	63	87	64	1	312

Fonte: Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 maio 2011.

Em relação ao aproveitamento escolar, segundo os resultados da Prova Brasil, a Rede Municipal obteve as médias, conforme consta na tabela a seguir.

Tabela 3: Resultados da Prova Brasil da Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS

Campo Grande					
	Ano	Matemática	Língua Portuguesa	Padronização Matemática	Padronização Língua Portuguesa
4ª série/ 5º ano	2005	194.91	191.28	0.51	0.52
	2007	214.06	195.50	0.59	0.53
	2009	218.07	198.01	0.60	0.54
8ª série/ 9º ano	2005	258.25	242.70	0.53	0.48
	2007	267.27	251.59	0.56	0.51
	2009	265.45	264.71	0.55	0.55

Fonte: Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 maio 2011.

Os dados demonstram um aumento progressivo nos componentes curriculares avaliados, nos anos iniciais do ensino fundamental, com maiores índices em matemática. Nos anos finais houve uma pequena variação em proporção maior do ano de 2005 para 2007 também em Matemática, com equilíbrio em 2009; em Língua Portuguesa a variação foi significativa, nos três períodos da amostragem.

Quanto ao IDEB, a Rede Municipal de Campo Grande ocupa o 1º lugar no estado conforme os resultados constantes na tabela abaixo, apresentando progressão no IDEB nos anos iniciais e nos anos finais do Ensino Fundamental, em 2005, 2007, assim como em 2009, além de estar acima da média nacional, em todos esses anos. A média nacional⁵⁸, segundo

⁵⁸ Disponível em: www.portalideb.inep.gov.br Acesso em 26 jul. 2012.

dados do INEP (2009), nos anos iniciais do ensino fundamental em 2007 era de 4,2 e, em 2009 de 4,6; nos anos finais em 2007 era de 3,8 e em 2009 de 4,0.⁵⁹

Tabela 4: IDEB na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande - MS

Séries	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009
Anos Iniciais EF	4,2	5,1	5,2
Anos Finais EF	3,7	4,5	4,8

Fonte: Disponível em: < <http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 maio 2011.

Com base nos dados referentes à educação básica da Rede de Ensino, explicitados acima, demonstram um aumento acentuado do IDEB tanto nos anos iniciais como nos anos finais do ensino fundamental, considerando que em 2005 o índice dos anos iniciais já estava acima da média nacional, o município de Campo Grande, elaborou, em 2007, o diagnóstico do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O quadro abaixo apresenta a estrutura da Dimensão 1 - Gestão Educacional, conforme orientações constantes no documento elaborado pelo MEC.

Quadro 5 : Áreas e Indicadores da Dimensão 1 - Gestão educacional

Dimensão 1. Gestão Educacional	
Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1. Existência de Conselhos Escolares (CE)
	2. Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação
	3. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar- CAE
	4. Existência de Projeto Pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração dos mesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola
	5. Critérios para escolha da Direção Escolar
	6. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação - PNE
	7. Plano de Carreira para o magistério
	8. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.
	9. Plano de Carreira dos Profissionais de

⁵⁹ Informa-se que o IDEB na Rede Municipal de Ensino de Campo Grande no ano de 2011 foi de 5,8 nos anos iniciais e 5,0 nos anos finais do Ensino Fundamental. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 13 set 2012.

	serviço e apoio Escolar
2. Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada.	1. Implantação e Organização do ensino fundamental de 09 Anos
	2. Existência de atividades no contra-turno
	3. Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC
3. Comunicação com a Sociedade	1. Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares
	2. Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas
	3. Relação com a comunidade/ Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário
	4. Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
4. Suficiência e estabilidade da equipe escolar	1. Quantidade de professores suficiente
	2. Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores
5. Gestão de Finanças	1. Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da educação
	2. Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb
Total de Indicadores da Dimensão	20

Fonte: BRASIL, 2008.

Verificou-se que o município de Campo Grande, na Dimensão 1 - Gestão educacional, priorizou no PAR, a Área 1 - Gestão Democrática e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino “-, e nessa Área, o Indicador 1 - “ Existência e funcionamento de conselhos escolares”, atendendo o critério/pontuação 1, estabelecido pelo MEC, nas determinações para elaboração do PAR, ou seja, “Quando não existem Conselhos Escolares (CE) implantados; a SME não sugere, tampouco orienta sua implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE” Definiu como demanda a Implantação de oitenta e sete conselhos escolares, e, para o monitoramento, estabeleceu como estratégia de implementação dessa subação, a “Elaboração de instrumentos de monitoramento da atuação dos conselhos escolares, a serem aplicados em reuniões periódicas com seus representantes, sob a seguinte justificativa:

A REME possui uma Associação de Pais e Mestres nas escolas que têm representação de todos os segmentos da escola e que estabelece ações para respaldo dos aspectos financeiros, pedagógicos e administrativos, caracterizando a participação de todos na gestão da escola, conforme atribuições definidas no seu

Estatuto. A SEMED esta organizando o processo de implantação do Conselho Escolar em todas as suas unidades, complementando as atribuições da APM nos aspectos consultivo e mobilizador (CAMPO GRANDE, 2007a).

Além disso, na mesma Área, definiu o Indicador 4 “Existência de Projeto Pedagógico nas escolas e grau de participação dos professores e do Conselho Escolar na elaboração dos mesmos; de orientação da Secretaria Municipal de Educação, e de consideração das especificidades de cada escola” a tendendo o critério/pontuação 2 “Quando todas as escolas possuem um PP, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME”.

No Indicador 9 - “Plano de carreira dos Profissionais de serviços e apoio escolar”, decidindo “Implantar o Plano de Carreira para os Profissionais de Serviço e Apoio Escolar”, conforme o critério/pontuação 1 “Quando não existe Plano de Carreira”. Na demanda constante do PAR sobre “elaboração do PCC para os funcionários administrativos”, descreveu como subação, “Divulgar o Plano de Carreira para os Profissionais de Serviço e Apoio Escolar” e estabeleceu como estratégia de implementação a “Produção e distribuição de material informativo”.

Para essa subação apresentou como justificativa:

Não existe Plano de Cargo e Carreira do Servidor Público Municipal, entretanto existe o Estatuto do Servidor Público Municipal, a Lei Complementar n. 7 de 30 de janeiro de 1996, que consolida as normas que regem as Relações entre a Administração Pública Municipal e seus servidores; que assegura direitos e vantagens, estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho através de estágio probatório, vencimento e remuneração, vantagens pecuniárias, benefícios remunerados, aposentadoria e regime disciplinar. Está em fase de elaboração o PCC (CAMPO GRANDE, 2007a).

Constata-se que nessa Dimensão, não foi definida nenhuma ação, relacionada ao Indicador 3 no que se refere à - “Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC”(BRASIL, 2008).

Em entrevista realizada com a Assessora Especial de Gabinete, questionou-se sobre o referido Indicador, bem como sobre outras proposições de ações e financiamentos, para a avaliação externa no âmbito do PAR. A entrevistada respondeu que:

Nós temos já implantada uma avaliação [...] a gente põe como avaliação externa, mas ela é da aprendizagem do aluno [...] nós fizemos porque a gente entende avaliação institucional aquela em que a escola participa como um todo, os gestores, os professores são avaliados na própria Secretaria, avaliação institucional é mais ampla (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Pode-se considerar, que o governo municipal de Campo Grande, acompanhando o governo federal que, ao longo dos anos 1990, conforme discutido no capítulo 1, passou a

organizar sistemas nacionais de avaliação (SOUSA, 2009), formulou a sua proposta de avaliação complementar às avaliações que se realizavam em âmbito nacional.

A esse respeito, Ovando (2011b, p. 1-2) acentua que ao longo da década de 1990 “[...] consolidaram-se práticas de avaliação em larga escala em âmbito federal e estadual e nos anos 2000, além de aprimoramentos e diversificação das ferramentas nacionais, municípios também empreenderam tentativas de desenvolver iniciativas próprias” e confirma, em sua pesquisa, a iniciativa do município de Campo Grande, de instituir a sua própria avaliação, ainda que nos mesmos moldes do IDEB.

Diante da configuração que a avaliação tomou no Brasil, há mais de quinze anos, muitas iniciativas surgiram para responder a aclamação nacional, ou seja, ao desempenho do aluno nas provas como sinônimo de qualidade do ensino, e, Campo Grande, nesse contexto, traz na sua política a avaliação educacional em nível local.

A respeito da avaliação externa da REME⁶⁰, a Assessora complementou as informações:

[...] a avaliação externa que é realizada com os alunos, o que nós chamamos de IDER⁶¹, existe o IDEB que é nacional, que é o fruto de uma avaliação que é feita pela Prova Brasil, que resulta no IDEB, [...] nós temos a avaliação externa [...] nos mesmos moldes do IDEB, a avaliação institucional já foi pensada pela Secretária, existe o projeto [...] não foi colocada em prática por questões financeiras [...] é uma avaliação cara, tem a questão de prioridade, priorizamos a aprendizagem, já foi feito um ensaio dessa avaliação institucional e no próximo PAR pretendemos colocar a avaliação institucional (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

A Secretária Municipal de Campo Grande, por sua vez, assinala que a avaliação externa da REME “é censitária porque são avaliadas todo ano, todas as crianças, em todas as séries do ensino fundamental”. Acrescenta que é “[...] feita licitação e contratado serviço, que muitas vezes pode ocorrer com instituições ou empresas de Mato Grosso do Sul ou, ainda, de

⁶⁰ A Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande criou, em 1999, o Programa Municipal de Avaliação de Desempenho dos alunos da Rede Municipal de Ensino (PROMOVER), com o objetivo de nortear as ações municipais relativas à avaliação da REME, e desde então, tem realizado avaliações de alunos do Ensino Fundamental. O PROMOVER foi estruturado de forma a: a) levar o aluno a exercitar suas habilidades para que adquira as competências necessárias a sua formação: domínio de linguagem, compreensão de fenômenos, construção de argumentações, soluções de problemas e elaboração de propostas; b) contribuir para o professor modificar sua prática pedagógica com vistas a cumprir a Diretriz Curricular e a Política de Educação da REME; c) contribuir para que escola entenda a Avaliação Externa como uma etapa do processo de avaliação (CAMPO GRANDE, 2007b).

⁶¹ Segundo a Coordenadoria de Planejamento e Avaliação da SEMED de Campo Grande, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica na Rede Municipal de Campo Grande (IDER) foi criado por meio do Decreto n. 10.271, de 22 de novembro de 2007, sendo um indicador da qualidade educacional que combina informações do desempenho: aprovação, reprovação e abandono, e as informações sobre rendimento escolar: avaliação externa, ou seja, a taxa de aprovação do mesmo ano avaliado e assim o IDER foi estruturado seguindo o modelo do IDEB (CAMPO GRANDE, 2011).

outra Unidade da Federação, o que decide é a licitação”. Informou, também, que o resultado da avaliação é que compõe o IDER (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

Conforme documento da Coordenadoria de Planejamento e Avaliação da SEMED (CAMPO GRANDE, SEMED, 2011), os indicadores educacionais do IDER são importantes por permitirem o monitoramento do sistema de ensino, em termos de diagnóstico e norteamto das ações políticas focalizadas na melhoria dos índices do sistema educacional. Detectam-se escolas, cujos alunos, apresentam baixo rendimento (aprovação, reprovação e abandono) e desempenho (avaliação externa), sendo assim, é possível monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos das escolas.

Na Tabela abaixo e no Gráfico 2 são apresentados os valores do IDER, bem como a sua evolução, nos anos iniciais e anos finais, no período de 2007 a 2010, do Ensino Fundamental, ou seja, a nota técnica SEMED nessa etapa de ensino.

Tabela 5 - Comparativo do IDER da REME 2007-2010

IDER	2007	2008	2009	2010	OBSERVAÇÃO
Anos iniciais	4,96	5,72	5,44	5,64	O IDER da REME, em 2010, apresentou uma evolução de 0,68 pontos nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o que representa um crescimento de 13,7% em relação a 2007.
Anos finais	3,81	4,70	4,77	4,30	O IDER da REME, em 2010, apresentou uma evolução de 0,49 pontos nos anos finais do Ensino Fundamental, o que representa um crescimento de 12,9% em relação a 2007.

Fonte: Superintendência de Gestão Estratégica (SUGEST) - SEMED

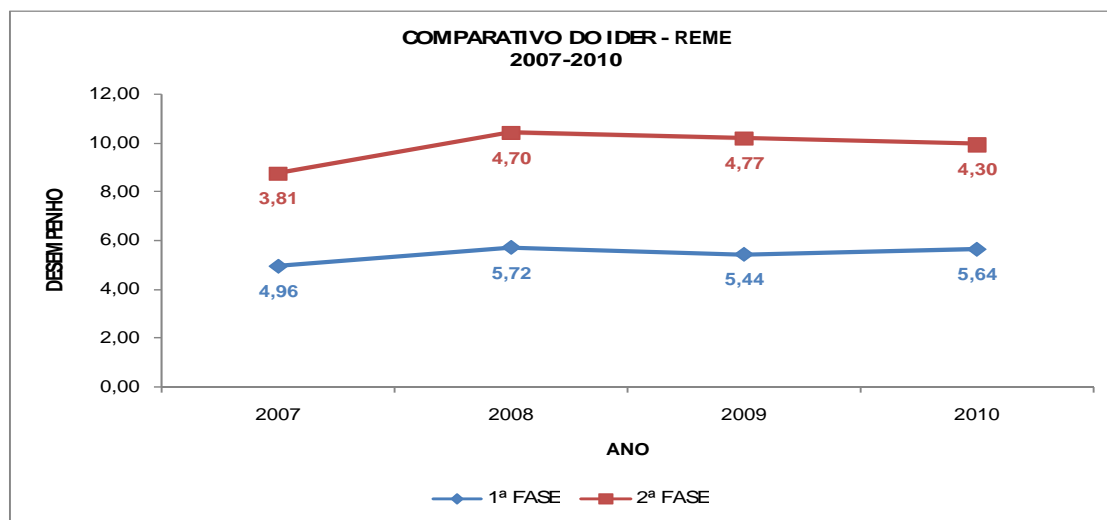


Gráfico 2 - Evolução do IDER por fases anos iniciais e finais do Ensino Fundamental

Fonte: SUGEST/SEMED

Observa-se que os resultados da avaliação externa promovida pela própria REME são superiores aos resultados do IDEB (Tabela 3), indicando melhoria na aprendizagem dos alunos, segundo os critérios do IDER, embora sejam em anos diferentes.

Com esses esclarecimentos sobre o IDER, a Secretária informou, também, que em 2010 realizou-se avaliação externa por meio de uma Instituição de São Paulo. Em suas palavras:

[...] uma licitação, ganhou [...] a equipe vem, mostramos qual é o nosso currículo, eles fazem as questões, a aplicação da avaliação é deles, a análise é deles, e os resultados são encaminhados ao município. Nessa avaliação, expressados no “Relatório da REME” [...] em 2010, é escola por escola, do 4º ano e do 8º ano [...] fazemos do 4º e 8º ano, porque o IDEB faz do 5º e do 9º ano e a Provinha Brasil faz do 2º ano, é uma maneira da gente ter [...] o resultado (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

Informou também que a Empresa⁶² encaminhou os resultados por meio de um documento denominado Relatório da REME⁶³. De posse dessas informações, questionou-se se havia alguma relação da Empresa com a avaliação do IDEB e a Secretária informou “[...] que não, porque são outras crianças, outras escolas e que essa avaliação externa já acontecia antes, então foi só dada continuidade”. Confirmou que foram esses motivos que levaram a equipe da Secretária Municipal de Campo Grande a não inserir no PAR ações relacionadas ao Indicador 3 “Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC”.

⁶² Trata-se da Empresa AVALIA - Assessoria Educacional, localizada em Belenzinho, São Paulo/SP. Conforme o *site* “é uma das principais empresas nacionais do mercado da avaliação de escolas e sistemas de ensino de instituições públicas e privadas. Desde 2004, já analisou o desempenho de milhões de estudantes de todos os estados brasileiros, sempre orientando ações de melhoria da qualidade de ensino do país. Pertence ao **Grupo Santillana**, líder no mercado editorial em 22 países da Europa e América Latina, do qual fazem parte as editoras Moderna, Salamandra, iD, Objetiva, Richmond, Santillana Español, e o Sistema UNO de Ensino”. Disponível em: <www.avaliaeducacional.com.br> Acesso em: 18 maio 2012.

⁶³ O Relatório da REME - Avaliação do 4º e 8º anos do Ensino Fundamental nas competências de Leitura, Matemática e Produção Textual, documento originado dos trabalhos realizados pela AVALIA - Assessoria Educacional.

Registra-se que, segundo o Relatório da REME⁶⁴ (2010), a Avaliação de Desempenho dos alunos de Campo Grande, é uma avaliação externa em larga escala que tem como objetivo diagnosticar o nível de domínio de competências. O Boletim dos Resultados (item 3) assinala que o desempenho dos estudantes foi medido por testes na mesma escala utilizada pelo SAEB e também reflete os avanços em testes educacionais do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), que verifica como se desenvolvem os sistemas educacionais “por um conjunto de países-membros e convidados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) -, pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e também pela Prova Brasil”. O PISA foi o modelo utilizado, para classificar os conteúdos e habilidades, com questões desenvolvidas com base nos documentos denominados de AVALIA que envolve competências de Leitura, Matemática e Produção Textual. Informa que apesar das notas serem apresentadas na mesma escala do SAEB, “os valores que determinam os quatro níveis de proficiência (Avançado, Proficiente, Básico e Abaixo do Básico) foram estabelecidos em pontos diferentes”, pois os testes foram aplicados nos 4º e 8º anos do Ensino Fundamental, tendo em vista que os exames do SAEB são realizados nos 5º e 9º anos (CAMPO GRANDE, 2010).

Sobre a Avaliação de Desempenho da REME, os estudos de Freitas (2011 p. 9), realizados no período de agosto de 2009 a fevereiro de 2010, informam que a iniciativa mais bem estruturada e com maior tempo de existência em Mato Grosso do Sul, é a da rede municipal de Campo Grande, que, desde 1999, conta com o “Programa Municipal de Avaliação de Desempenho dos Alunos” (PROMOVER).

⁶⁴ Considera-se importante mencionar que o Relatório da REME (2010, p. 12) apresenta a Introdução, onde estão explicitadas o objetivo do Relatório, o que é avaliação externa e como está sendo desenvolvida a educação em Campo Grande; 1. Modelo Conceitual explica que “as avaliações externas e a análise dos resultados são organizadas e produzidas com o propósito de influenciar decisões políticas e pedagógicas que beneficiam os sistemas educacionais”; 2. Instrumentos Utilizados, traz uma explicitação sobre a montagem dos testes e apresenta Testes de Produção Textual; 3. Boletim de Resultados, compostos de 3.1. Níveis de Desempenho da Escala SAEB: Leitura e Matemática; 3.2 os Resultados Gerais de Leitura e Matemática; 3.2.1 Escola Padrão; 3.3. Níveis de Desempenho em Produção Textual; 3.4 os Resultados Gerais de Produção Textual; o 3.5. Detalhamento dos Resultados da REME, nele incluídos; 3.5.1. Resultados segundo localização das escolas da REME; 3.5.2. Resultados segundo a formação de professores e gestores; 3.5.3. Resultados segundo vínculo empregatício dos professores; o 3.5.4. resultados segundo projetos adotados pelas escolas; 4. Contextualização dos Resultados, com subdivisão em 4.1. Gênero; 4.2. Cor/Raça; 4.3. Atraso escolar; 4.4. Perfil sociocultural das famílias e 4.5. Perfil sócio-econômico das famílias; 5. Conteúdos e Habilidades, subdividido em 5.1. Leitura; 5.2. Matemática e o 5.3. Produção Textual; 6. Glossário; 7. Referências com os itens de 7.1. Sugestões de Leitura e 7.2 Sugestões de sites; 8. Apêndice e o 8.1. Resultados do 4º ano do Ensino Fundamental; 8.2 Resultados do 8º ano do Ensino Fundamental; 8.3 Notas médias da REME; 8.4 Notas médias das escolas, 8.5. Resultados por descritor segundo aprovação ou reprovação dos alunos; 8.4 Desempenho dos alunos portadores de necessidades especiais e o 8.7. Perfil Geral das escolas.

A avaliação é censitária para que a SEMED e as escolas possam dispor de informações sobre todos os alunos, por turma, série e turno de atendimento. Baseada na metodologia do SAEB, desde 2005 emprega elementos da Teoria de Resposta ao Item (TRI). Utiliza Matriz de Referência própria (com enfoque interdisciplinar) e inclui avaliação de texto escrito.

Os itens da prova são elaborados por professores da rede, após participação em oficinas de elaboração de itens, tendo por base a referida Matriz. São eles analisados por especialistas e pré-testados, passando a compor o banco de itens da SEMED.

A aplicação da prova é conduzida pela Secretaria que contrata serviço especializado para o tratamento e a análise dos dados da aferição. Ao Departamento de Avaliação cabe a coordenação da operacionalização do processo. Para isso, conta com o suporte de equipe externa contratada (especialistas em avaliação e empresas de assessoria) e, também, com a contribuição dos supervisores (responsáveis pelo acompanhamento escolar mapeando a situação encontrada nas escolas), a colaboração dos diretores escolares, coordenadores pedagógicos e professores. O Departamento de Avaliação mantém estreita articulação com outros setores da SEMED, fornecendo e recebendo informações e com eles somando, de modo a viabilizar o monitoramento da educação municipal no qual entram também as iniciativas da União. O monitoramento informa as ações de formação continuada de professores que são empreendidas ou estimuladas pela SEMED de Campo Grande (FREITAS, 2011, p. 9)

Observa-se na pesquisa de Freitas (2011) que os professores, antes elaboravam os itens das provas e que a Secretaria Municipal contratava serviços externos para “o tratamento e a análise dos dados da aferição”. Nesse sentido, a Rede Municipal de Ensino de Campo Grande desenvolvia um trabalho em que os professores, após participação nos treinamentos específicos, elaboravam os itens da prova.

Ao contratar a Empresa Avalia, verifica-se que foi a vencedora da licitação, também a responsável pelo processo de avaliação da REME, seguindo o modelo conceitual de competências cognitivas em que são elaborados itens, ou seja, “[...] questões de uma determinada competência cognitiva, leitura, matemática, e ciências etc.). Estes itens, depois de pré-testados, constituem testes que possibilitam o cálculo do nível de proficiência dos alunos”. (CAMPO GRANDE, 2010, p. 12).

Conforme documento oficial,

Diferentemente das avaliações desenvolvidas internamente pelas escolas, que são centradas em conteúdos ministrados em etapas definidas pelos professores, a avaliação de competências refere-se ao desenvolvimento de processos mais amplos, contínuos, que se dão tanto na escola, por meios formais de educação, como por meio das interações sociais e das práticas cotidianas. As competências são formadas pelo conhecimento de conteúdos, de princípios elementares, de habilidades, de processos, e pela capacidade de utilização dos mesmos procedimentos em diferentes situações (CAMPO GRANDE, 2010, p. 12).

Assim, fica demonstrado que o processo avaliativo em 2010 não contou com a participação efetiva dos professores da REME, pois a Empresa Avalia possui um sistema metodológico específico e conforme o Relatório (CAMPO GRANDE, 2010, p.53) “Cada um

dos itens utilizados nos testes foi classificado segundo os conteúdos e as habilidades estabelecidas nos documentos de orientação da AVALIA”.

Assim, Campo Grande com experiência em avaliação na sua rede, opta por contratar uma empresa para avaliar os seus alunos. Apesar da relação público-privada na educação não ser o foco desta pesquisa, questiona-se o que leva o governo municipal a contratar uma empresa privada para avaliar a educação pública.

Ao prosseguir com a entrevista, perguntou-se se a SEMED prepara os alunos para realização da Prova Brasil e de que forma. A Assessora afirmou que:

[...] na realidade não existe uma preparação específica para a Prova Brasil não se faz os famosos simulados, os cursinhos preparatórios para os alunos, desenvolvemos um trabalho sistemático com os professores na questão de avaliação, os professores verificam como é feita a avaliação da Prova Brasil e procuram fazer as suas avaliações [...] nos mesmos moldes, na mesma perspectiva, orientamos, pois é um trabalho feito com os professores [...] além das questões do acompanhamento de conteúdo, da metodologia de trabalho do próprio professor, esse acompanhamento na escola é feito pela própria equipe pedagógica, pelo técnico da Secretaria nos encontros de formação (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Ao responder a mesma questão, a Secretária afirmou:

Nós preparamos o professor, por meio dos descritores [...], mas se avaliação é um diagnóstico e se avaliação aponta as nossas falhas, a formação continuada é feita em cima dos erros das crianças, e isso nós já aprendemos com a Prova Brasil, quando a sala toda responde o descritor [...] a mesma pergunta, o mesmo erro, é porque metodologicamente está sendo trabalhado de maneira errada, nós preparamos o professor, não para treinar mas para que a criança tenha sucesso (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

Percebe-se nas respostas, uma preocupação com os resultados apresentados pelos alunos, que são preparados para responder as questões semelhantes às da Prova Brasil e os resultados das provas definem a formação dos professores. Nesse sentido, o município promove a regulação e controle, definindo, por meio dos resultados, o processo educacional, tendo em vista o “sucesso da criança”.

Como analisa Sousa (2010), políticas educacionais implementadas sob essa ótica avaliativa, tendem a classificar e selecionar as melhores escolas, os melhores diretores e os melhores alunos, podendo gerar exclusão quando a ênfase maior é feita com os resultados, provocando incompatibilidade com o direito de todos à educação.

Sousa (2010, p. 55), afirma ainda que:

Além da responsabilização pelos resultados, a avaliação realizada em âmbito nacional carrega grande potencial para a conformação dos currículos. Embora se possa discordar da tendência de homogeneização do que se ensina em todo o Brasil, esse não parece ser o principal risco que o desenho da política de avaliação apresenta quando se trata da educação básica. O que se destaca aqui, como preocupação central, é a redução dos currículos, uma vez que a Prova Brasil,

principal indicador de qualidade da Educação Básica, mede o desempenho dos estudantes apenas em Língua portuguesa e Matemática (SOUZA, 2010, p. 55).

Ainda com relação à Prova Brasil, as entrevistadas responderam se os professores opinam sobre as questões da prova. Conforme a Assessora,

[...] a avaliação não foge muito do padrão da Prova Brasil, nós temos professores das escolas que participam da elaboração desses itens, então para fazer essa elaboração eles tiveram formação para elaborar esses itens, por que medir, quais são os descritores [...] então os professores de certa forma opinam, e depois que é feita a Prova Brasil, a equipe técnica da SEMED discute com os professores essas questões (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011)

Enquanto a Secretária afirmou que os professores não opinam sobre as questões das provas tendo em vista que quem elabora a Prova é o INEP.

Eu acho que não [...] eu acho que o professor, eles recebem um caderno, eles trabalham as questões, quem prepara é o INEP [...] alguns professores [...] do seu Município ou do seu Estado participam, porque é aberta a inscrição para quem quiser participar da elaboração desses itens no INEP, [...] eles fazem essa abertura (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

Evidencia-se nas entrevistas a preocupação da equipe da SEMED com a discussão das questões da Prova, após a sua aplicação.

Diante das respostas apresentadas pelas entrevistadas, procurou-se obter informações de como os resultados do IDER e do IDEB são utilizados pela SEMED e foi respondido que,

[...] nós recebemos os resultados do IDEB, [...] fazemos análise desses resultados, as escolas que apresentam um resultado abaixo na média, os diretores são chamados, são orientados pela equipe pedagógica da escola, quais intervenções devem fazer, em quais turmas [...] não são todas, é analisado separadamente cada turma, o desempenho da escola como um todo, o desempenho de cada turma, o desempenho de cada professor, são pensadas ações de intervenção, se criou o grupo avançado de estudos para os alunos que apresentavam dificuldades e no contra turno eram retomados esses conteúdos para que [...] recuperassem aquela defasagem, seria uma recuperação paralela (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

Observa-se que os resultados orientam a prática escolar, e a avaliação se impõe com mudanças pedagógicas das mais variadas, com a intenção principal de elevar os resultados.

Assim as intervenções realizadas pelo município de Campo Grande potencializam “[...] as iniciativas de responsabilização que vinham se esboçando de modo tímido em alguns estados e municípios” (SOUZA, 2010, p. 55).

Ovando (2011a) confirma em sua pesquisa as decisões tomadas pela Rede Municipal de Ensino de Campo Grande, por meio dos resultados avaliativos, com a divulgação na imprensa local, promoção de estudos sobre os resultados, com os diretores das escolas, órgãos gestores da SEMED e a Secretária Municipal de Educação.

Ainda em relação aos resultados do IDEB nacional do ano subsequente, às ações de intervenção realizadas pela SEMED, a Assessora acentuou que,

[...] depois dessas intervenções, uma coisa que contribuiu muito para melhoria do nosso IDEB, foi com a formação dos professores, investimento que a Secretaria fez na formação e o acompanhamento é sistemático, principalmente dos anos iniciais, a questão da alfabetização, do primeiro ao terceiro ano, é um acompanhamento de perto do desempenho de cada turma (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

As respostas demonstram que houve intervenção, após os resultados, por meio de trabalhos sistemáticos, como: investimento na formação dos professores, acompanhamento de cada turma no processo de alfabetização, centrado no desempenho dos alunos, identificando que a avaliação provoca mudanças no âmbito escolar, e principalmente no desempenho docente, fazendo com que fossem tomadas diferentes iniciativas, no sentido de melhorar, principalmente, os resultados do IDEB da Rede Municipal.

Os estudos de Ovando (2011b, p. 8) sobre “Iniciativas de avaliação nas redes escolares municipais” demonstram que em Campo Grande

A Secretaria está presente no interior da escola influenciando, coordenando e propondo ações que visem à melhoria do ensino dos alunos. É visível que ao se preocupar com os resultados do desempenho dos alunos nas avaliações externas, a rede municipal de ensino procura investir em condicionantes que levem ao alcance de melhores resultados, acompanhando a eficácia das medidas adotadas, estabelecendo dados comparativos da evolução dos diferentes processos de aprendizagem. (OVANDO, 2011b. p. 8).

Entretanto, outros aspectos precisam ser considerados, como a elaboração e execução da proposta pedagógica de forma coletiva, o alcance dos objetivos do ensino fundamental para a formação básica do cidadão, a formação em outras áreas do conhecimento que propiciam também a formação integral do educando.

Freitas (2005, p. 250) contribui com essa discussão quando analisa que a regulação avaliativa da educação básica se configurou mais do que as normas jurídico-legais e político-administrativas postas para a educação no Brasil. A força normativa e a intervenção do Estado central na construção e aceitação dessa política provocou a sua expansão, ampliação e o seu aprimoramento. O Estado legitimou a 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 [...] na perspectiva de uma lógica de mercado”.

Acrescenta ainda que sob “um regime de colaboração federativa no qual cabe ao Estado central coordenar a política educacional — exercendo funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às instâncias administrativas subnacionais — o fato do

centro poder controlar a geração e difusão de dados” traz, com a avaliação, informações sobre os resultados dos sistemas educacionais, proporcionando condições para proclamar um regime de colaboração sob várias condições (FREITAS, 2005, p. 250).

Assim, o Estado central fortalece a sua presença “na regulação de um nível de educação e ensino que é ofertado e administrado pelas instâncias subnacionais, permitindo-lhe exercer maior grau de controle destas, inclusive na esfera do financiamento de programas e projetos” (FREITAS, 2005, p. 250).

Assim com a indução por parte da União, por meio do apoio técnico e financeiro, as redes respondem com as várias iniciativas de avaliação no intuito de receber recursos e melhorar o IDEB municipal.

Na sequência da entrevista, sobre a divulgação dos resultados da avaliação, a Secretária mencionou que:

[...] cada escola que orientamos [...] expõe para os pais e a família o resultado, [...] os professores conhecem os resultados e preparam os meninos, [...] não para ranquear, quem ranqueia é a mídia, porque a mídia trabalha com números [...] não queremos trabalhar dessa maneira [...] a avaliação é diagnóstica (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

Confirma-se, mais uma vez na resposta da entrevistada que a prova é o principal instrumento pedagógico para provocar mudanças e melhores resultados por meio do IDEB, para se alcançar a qualidade do ensino. Assim, utilizando as palavras de Sousa e Lopes (2010, p. 54), as provas “[...] sinalizam, a partir de padrões pré-estabelecidos, as expectativas a serem atendidas no decorrer da trajetória escolar, ou seja, indicam o que se considera válido em termos de resultados escolares”.

Quanto à divulgação dos resultados para a comunidade, segundo a Assessora,

Sim, hoje se percebe que a comunidade está atenta com os resultados, quando fizemos a adesão ao PDE e ao PAR, uma das ações, uma das metas do PDE era a instalação de um comitê local que iria acompanhar o desenvolvimento do IDEB da Rede, nós montamos o comitê, com representação bem variada de toda comunidade escolar, de toda a sociedade, quando saiu o resultado do IDEB, oferecemos uma placa para que a escola colocasse na sua porta, o IDEB da sua escola que foi premiada com melhor IDEB [...] para esse ano o comitê está pensando o seguinte: independente se a escola foi bem ou não, ela vai receber a sua placa, para que a comunidade conheça o IDEB (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

A afirmação acima evidencia uma preocupação exacerbada da Secretaria de Educação com os resultados do IDEB, ao ponto de premiar as escolas com os melhores

resultados. Questiona-se a mencionada premiação⁶⁵ realizada pelo município, entendendo que a mesma pode gerar concorrência e constrangimentos às escolas que não atingem o índice e pode desvirtuar o papel e as finalidades da avaliação educacional, como avaliação diagnóstica e formativa, no sentido atribuído por Sousa (2006, p. 137), ou seja,

[...] avalia-se para firmar valores, ou seja, avalia-se para subsidiar, induzir, provocar mudanças em uma dada direção, evidenciando-se que não há neutralidade nos caminhos, nos procedimentos e instrumentos que são utilizados em uma atividade ou em um processo avaliativo.

Freitas (2005) discute que a propagação de determinados valores pelo Estado, por meio da avaliação, reforçam as iniciativas de competição e comparação entre escolas e essa comparação passa a ser vista como um valor de cada uma delas. Com a premiação isso fica mais evidente, porque proporciona ao premiado maior visibilidade para a prestação de contas à sociedade.

Assevera ainda que

Os méritos são realçados com métodos que se valem de premiação e punição como recursos de modelação prévia dos resultados pretendidos, operando-se, dessa forma, contrariamente à autonomia e à emancipação e concorrendo para que seja fortalecida a noção de meritocracia e não a noção de direitos-deveres, o que tem desdobramentos negativos para as práticas democráticas e republicanas (FREITAS, 2005, p.243).

Com a premiação para as escolas o município de Campo Grande volta-se essencialmente para a avaliação de resultados, supervalorizando o produto da aprendizagem, por meio de diferentes estratégias e com o apoio da comunidade local que acaba sendo influenciada pela mídia local e nacional.

A Assessora acrescenta sobre o impacto desses resultados na comunidade local expondo:

[...] eu acho que os pais hoje estão mais antenados com relação ao IDEB da sua escola, quando tem algum problema de matrícula, eles são categóricos, 'eu quero que meu filho permaneça nessa escola porque o IDEB dessa escola é bom', eles já estão se apropriando desses resultados, eles têm contribuído no sentido de exigir que a escola melhore, é uma responsabilidade para a escola, não só na frente dos seus pais, mas na frente dos alunos, no sentido que a cada resultado haja melhorias, elas lutam por isso, elas fazem trabalho interno, não só na época da Prova Brasil, mas no sentido que realmente não se perca, porque o IDEB não é só resultado da Prova, ele é um somatório do índice de aprovação desses alunos (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011)

Interessante destacar, nessa resposta, a preferência dos pais pela escola que têm o melhor IDEB, entretanto, essa escolha evidencia como os pais incorporam os resultados da

⁶⁵ Registra-se que essa atividade não é nova na Rede Municipal, pois a Resolução SEMED nº 41, de 15 de mar. de 2001, definiu a concessão de prêmios aos participantes do Programa de Avaliação Externa/SEMED (CAMPO GRANDE, 2003).

avaliação externa, com ênfase nos resultados, acentuando estímulos competitivos entre as escolas.

Dando continuidade à entrevista indagou-se, também, se o PAR com as dimensões, indicadores e ações, colaborou para a melhoria da qualidade do ensino ofertado no município de Campo Grande. Na análise da Assessora,

Eu acho que não, porque quando se refere à aprendizagem, tem-se falado na Secretaria no sistema de avaliação de aprendizagem, eu acho que não é o PAR que veio contribuir, não é somente o PAR, até porque quando se está fazendo o diagnóstico as questões trazidas, muitas vezes na nossa avaliação não recebiam pontuação baixa, a pontuação baixa gera ação (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

A Assessora reafirmou a importância da avaliação que é realizada pelo município.

[...] Como se tem um Programa, tem uma sistemática de avaliação da aprendizagem dos alunos, acredito que esse trabalho [...] propicia às escolas a alteração do IDEB, mas não o PAR em si, acho que o PAR só sistematizou, organizou [...] as ações, talvez agora se foca [...] mais a questão do IDEB, o anterior não estava muito voltado para isso (ENTREVISTA, ASSESSORA, 09-08-2011).

A Secretária Municipal de Educação, por sua vez, apresenta um posicionamento diferente, em relação à mesma questão.

Eu acho que sim, o que é o PAR? É um Programa de Ações Articuladas, que articula sua Rede Municipal [...] com o Ministério de Educação, com recursos de melhor qualidade, então não tem como dizer que não auxiliou, na formação, espaço físico, brinquedos, valorização do profissional, então eu acredito, principalmente com o diagnóstico, que não deixa de ser uma avaliação das necessidades da escola para a sua melhoria (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

A Secretária afirma que “[...] Campo Grande foi o primeiro município a entregar o PAR em 2007, ao governo federal, então por isso acabamos recebendo tantas verbas, nesse sentido, então eu acho que é um programa que tem validade sim” (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 09-08-2011).

A resposta evidencia que o aporte financeiro por parte da União, no âmbito do PAR, proporcionou a aquisição de recursos materiais, melhoria na infraestrutura física e pedagógica, necessários ao desenvolvimento da aprendizagem dos alunos.

Como assinala Freitas (2007, p. 4) a União, ao propor adesão dos entes federados ao Compromisso estabeleceu a “política de regulação centralizada das transferências voluntárias e da assistência técnica do MEC aos estados e municípios. Com ele, a União conectou Ideb, gestão e financiamento”.

3.2. Demandas/ações definidas no PAR da Rede Municipal de Ensino de Coxim

Segundo dados disponibilizados no Relatório Público do PAR (BRASIL, MEC) matricularam-se na Rede municipal de Coxim:

Tabela 6: Número de matrículas por etapa de ensino da Educação Básica na Rede Municipal de Coxim - MS – 2007 a 2010.

Ano	Ed. Infantil (creche)	Ed. Infantil (Pré-Escolar)	Ens. Fundamental (1º ao 5º ano)	Ens. Fundamental (6º ao 9º ano)	Total
2007	331	582	1.064	579	2.556
2008	387	497	960	579	2.423
2009	403	952	923	566	2.844
2010	399	482	958	589	2.428

Fonte: Disponível em <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 05 outubro 2012.

A taxa de analfabetismo é de 15% entre a população de 15 anos ou mais⁶⁶.

Tabela 7: Número de escolas por etapa de ensino de Educação Básica na Rede Pública de Coxim- MS – 2007.

Localização	Ed. Infantil		Ens. Fundamental		Ens. Médio	
	Rede Estadual	Rede Municipal	Rede Estadual	Rede Municipal	Rede Estadual	Rede Municipal
Urbana	-	6	6	2	6	-
Rural	-	-	-	2	-	-
Total	-	6	6	4	6	-
Total Geral	22					

Fonte: Disponível em <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 maio 2011.

Apresentam-se, a seguir, os resultados da Prova Brasil, no período, que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) definido pelo MEC, como indicador de qualidade.

⁶⁶ Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Tabela 8 - Resultados da Prova Brasil da Rede Municipal de Ensino de Coxim-MS

Coxim					
	Ano	Matemática	Língua Portuguesa	Padronização Matemática	Padronização Língua Portuguesa
4ª série/5º ano	2005	164.41	160.92	0.40	0.41
	2007	183.91	167.21	0.47	0.43
	2009	197.41	181.79	0.52	0.48
8ª série/9º ano	2005	249.40	229.43	0.50	0.43
	2007	241.07	222.29	0.47	0.41
	2009	256.76	249.88	0.52	0.50

Fonte: Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 maio 2011.

Os dados apresentados do município de Coxim no desempenho cognitivo em Língua Portuguesa e Matemática demonstram que houve uma variação significativa nos anos iniciais do Ensino Fundamental em Matemática nas amostras de 2005, 2007 e 2009; em Língua Portuguesa também houve um aumento, mas em número menor em comparação com o outro componente curricular.

Nos anos finais do Ensino Fundamental, em Matemática, houve uma queda em 2007, com aumento em 2009; em Língua Portuguesa também ocorreu a mesma situação, em menos proporção.

Quanto ao IDEB, a Rede Municipal de Coxim está em 10º lugar no Estado, apresentando os seguintes resultados.

Tabela 9: IDEB na Rede Municipal de Ensino de Coxim - MS

Séries	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009
Anos Iniciais EF	3,0	3,4	4,2
Anos Finais EF	2,8	3,3	3,6

Fonte: Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br>>. Acesso em: 26 de maio 2011.

Os três períodos da amostra demonstram que nos anos iniciais do ensino fundamental houve um aumento do IDEB de 2005 para 2007, mas, o aumento significativo ocorreu de 2007 para 2009; nos anos finais ocorreu uma evolução gradativa de 2005 para

2009, apesar de ainda estar abaixo da média nacional, que foi de 4,2 em 2007 e de 4.6 em 2009 para os anos iniciais; e de 3,8 em 2007 e 4,0 em 2009 para os anos finais⁶⁷.

Com o levantamento dos dados do ano de 2007, o município de Coxim elaborou o diagnóstico do Plano de Ações Articuladas (PAR), orientado, conforme já informado, pelos técnicos da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED).

Nesse sentido, buscou-se para esta pesquisa informações⁶⁸ com a Coordenadora de Apoio aos Municípios da Superintendência de Planejamento e Apoio aos Municípios (SUPAE) da SED. Segundo a Coordenadora cada município do interior, menos a capital, tem um documento com orientações para subsidiar a elaboração do diagnóstico do PAR, informações essas que caracterizam a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e demonstram as quatro dimensões específicas do PAR.

Assim foi elaborado o documento⁶⁹ para cada município, sendo que de modo específico o do município de Coxim, contém informações referentes às quatro dimensões: Dimensão 1- Gestão Educacional; Dimensão 2- Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar; Dimensão 3- Práticas Pedagógicas e Avaliação e Dimensão 4 - Infraestrutura. Estão inseridos no Caderno os demais documentos do Município com a assinatura da adesão, documentos legais e os de pessoa jurídica da Rede Municipal.

O documento refere-se ao Comitê Local de Acompanhamento do “Plano de Metas Compromisso todos pela Educação”, apresentando a relação nominal dos participantes com a função de acompanhar a execução do PAR.

Identifica-se no mesmo a existência de um questionário com quatro questões referentes ao desempenho abaixo da média nacional do IDEB, pelo município de Coxim. Nesse sentido, constam no documento perguntas e respostas da Secretaria Municipal de Educação de Coxim, questões essas, que foram aplicadas pelos técnicos da SED, em atendimento à solicitação do Ministério da Educação para subsidiar a elaboração do diagnóstico do PAR.

Assim a Secretária Municipal de Educação do município de Coxim, gestão 2007 e 2008, informa no documento que faltou uma prévia orientação à direção, coordenação,

⁶⁷ Registra-se que o IDEB na Rede Municipal de Ensino de Coxim no ano de 2011 foi de 4,4 anos iniciais e 3,4 nos anos finais do Ensino Fundamental. Disponível em: < www.inep.gov.br>. Acesso em 13 set.2012.

⁶⁸ Informação verbal.

⁶⁹ Documento entregue pela Secretaria de Estado de Educação, intitulado Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” PAR - Plano de Ações Articuladas, Coxim-MS 31-10-2007.

professores e alunos com referência à aplicação das provas, que não foi esclarecido à comunidade, principalmente aos alunos a importância da avaliação (2005), e que esses resultados não refletem a realidade das escolas, e será realizado um primeiro simulado na rede municipal do 2º ao 9º ano, para que possa ser avaliado o nível de aprendizagem (PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2007).

Segundo informações da Coordenadoria de Apoio aos Municípios da SUPAE/SED⁷⁰, foram encaminhados os questionários⁷¹ para que fossem aplicados aos municípios que apresentaram desempenho abaixo da média nacional, o qual se transcreve, aqui, na íntegra:

1. “Na sua avaliação, quais os principais problemas educacionais do município?
 - Curso de graduação deficiente;
 - Falta de Formação Continuada para os professores;
 - Falta de Compromisso dos Profissionais de Educação;
 - Falta de maior envolvimento da comunidade externa.
2. Quais os principais fatores que levaram ao baixo resultado do IDEB?
 - Falta prévia de orientação à direção, coordenação, professores e alunos com referência a aplicação das provas, não esclarecendo principalmente aos alunos a importância da avaliação.
3. Que ações/projetos têm sido desenvolvidos nos últimos dois anos, para melhorar a situação educacional?
 - Cursos de formação, sessões de estudos envolvendo diretores, diretores adjuntos e coordenadores pedagógicos a cada 15 dias;
 - Assessoria Técnica Pedagógica da Equipe da Secretaria Municipal de Educação;
 - Capacitação bimestral aos professores da zona rural;
 - Atendimento às escolas pela equipe multidisciplinar da Secretaria Municipal de Educação, composta por Psicóloga, Pedagoga e Fonoaudióloga;
 - Reforma em escolas da zona urbana e rural;
 - Cobertura da Quadra de esportes das escolas municipais da zona urbana.

⁷⁰ Informação verbal.

⁷¹ Questionário constante do documento entregue pela SED, para subsidiar a elaboração do diagnóstico do PAR.

4. Que outras ações precisam ser desenvolvidas para melhorar estes índices?

- Capacitação Continuada;
- Acompanhamento periódico pela direção e coordenação junto ao corpo docente;
- Melhoria dos espaços físicos;
- Implantação de laboratórios de informática, ciências, artes, etc.”.

Salienta-se que o documento contém a assinatura da Secretária Municipal de Educação à época, com a data de 31 de Outubro de 2007.

No questionário respondido, estão apresentadas as necessidades da educação municipal que subsidiaram a elaboração do diagnóstico do PAR. Nesse sentido a gestora expõe as ações que poderiam ser colocadas no PAR para a obtenção do apoio técnico e financeiro.

É por meio, portanto, das orientações iniciais da SED/MS, que Coxim elaborou o Diagnóstico do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Sendo assim, o município de Coxim priorizou na Dimensão 1 - Gestão Educacional, Área 1 - “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino”, do PAR, os seguintes indicadores: Indicador 1 - “Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)”, cujo Critério/Pontuação⁷² 1 explicita, “Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta sua implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE”. Portanto, definiu como ação “implantar Conselhos Escolares” e apresentou como justificativa que “A Secretaria já se articulou junto às instituições escolares dando as orientações, mas os conselhos escolares ainda não estão implantados”. Para atender a demanda “Conselhos escolares criados e implantados em todas as escolas da Rede”, estabeleceu como subação “monitorar a atuação dos conselhos escolares” e como estratégia de implementação que serão elaborados “instrumentos de monitoramento de atuação dos conselhos escolares, a serem aplicados em reuniões periódicas com seus representantes” (COXIM, 2007).

⁷² Critérios /Pontuação- caracterizam o nível de atendimento aos indicadores de qualidade. A pontuação 1 e 2, representam situações insatisfatórias ou inexistentes que podem gerar ações (BRASIL, MEC, 2007b).

Na mesma Área, estabeleceu o Indicador 2 - “Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)”, com base no Critério/Pontuação 1 “Quando não existe um CME implementado. Ou quando o CME existente é apenas formal”. Ao estabelecer a demanda “Conselho Municipal de Educação implantado e Sistema Municipal de Educação criado”, justificou que “A SEMED organizou equipes compostas de professores, com a finalidade de organizar uma conferência para posterior implantação do CME”. Para implantar o CME, definiu a subação “qualificar conselheiros municipais de educação” e como estratégia de implementação, o “estudo do material instrucional disponibilizado pelo Pró-conselho”.⁷³

Além disso, o município definiu no PAR, na Dimensão Gestão Educacional a Área 2, ou seja, “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”.

Nessa Área, inseriu o Indicador 2 - “Existência de atividades no contra-turno”, observando o Critério/Pontuação 2- “Quando menos de 50% das escolas da rede oferecem atividades no contraturno; contemplam unicamente alunos matriculados em uma das etapas do Ensino Fundamental; estão ligadas apenas ao lazer e não são monitoradas por professores, coordenadores pedagógicos ou outros profissionais; também não estão contempladas no PME e nos PP” - sob a justificativa de que “apenas uma escola faz o atendimento no contra-turno aos alunos dos anos finais do ensino fundamental”.

A ação proposta para esse Indicador visa “expandir as atividades de contra turno nas escolas da rede, observando a articulação das atividades com o PP de cada escola”. Destaca-se que o resultado esperado é o “diagnóstico da real situação dos alunos com

⁷³ Trata-se do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) que estimula a criação de conselhos municipais de educação, fortalecimento dos já existentes e a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, entre outras ações. O Pró-Conselho tem como principal objetivo qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação. Os conselhos municipais de educação exercem papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto aos gestores municipais e desempenham funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora. O Pró-Conselho dispõe de um Programa denominado Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME), que dispõe de subsídios para caracterização dos perfis dos CMEs do país, bem como propicia estudos e pesquisas sobre gestão democrática, auxilia na formulação da política de educação básica, e é um instrumento que permite o aperfeiçoamento do processo de capacitação de conselheiros, a partir de informações atualizadas sobre a organização e o funcionamento dos conselhos. (Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Acesso em: fev. 2011).

dificuldades de aprendizagem realizada, atividades no contra-turno e avaliação do trabalho efetivado”.

Para alcançar esse resultado, deliberou as seguintes subações: estabelecer parceria para implementar o Programa Rádio Escola; estabelecer parcerias com a comunidade pública e/ou privada para oferecimento de atividades no turno complementar; oferecer formação para a equipe escolar, de atividades a serem trabalhadas no turno complementar por meio do Programa Mais Educação; oferecer formação para os gestores municipais (prefeitos e/ou dirigentes municipais de educação) para implementarem as atividades no turno complementar por meio do Programa Mais Educação; promover a reestruturação pedagógica da Rede a partir do levantamento das necessidades e oportunidades, para o desenvolvimento de uma educação integral e integrada por meio de ações que ampliem espaço, tempo e oportunidade escolar no turno complementar. Entre as estratégias de implementação, estabeleceu a “aplicação de instrumento diagnóstico, análise de resultados e elaboração de um plano de metas, articulado com o PP, de cada escola, para implantação de atividades no turno complementar” (COXIM, 2007).

Ainda, o município definiu na mesma Dimensão e Área 2, o Indicador 3 - “Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC, com Critério/Pontuação 2 “quando a SME e as escolas divulgam, em parte, os resultados das avaliações oficiais do MEC, mas os resultados não são analisados e discutidos pela comunidade escolar”. Sob a justificativa de que “a divulgação é realizada apenas com os professores, sem o envolvimento de outros segmentos da comunidade escolar”, o município definiu como demanda para a Rede de Ensino que “os resultados analisados serão trabalhados com toda a comunidade escolar com estratégias de melhorias estabelecidas”.

Verifica-se na descrição da ação, que o município assumiu o compromisso de “implantar política de análise e divulgação dos resultados das avaliações educacionais do MEC”, e como resultado esperado, os “resultados de avaliações analisados e divulgados”. Para “Analisar e discutir os resultados das avaliações oficiais do MEC”, definiu com estratégia de implementação da subação “reuniões com o Conselho Municipal de Educação, Conselhos Escolares e comunidade escolar” (COXIM, 2010).

Constata-se, também, no PAR elaborado pelo município, na mesma Dimensão, a Área 3 - “Comunicação com a sociedade”. Nessa Área, o Indicador 1- “Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares”, tem como Critério/Pontuação 2 “Quando existem acordos, por parte de algumas escolas e/ou da SME,

com parceiros externos para o desenvolvimento de atividades complementares, que visem à formação integral dos alunos. Não há iniciativa da SME e das demais escolas para ampliar o atendimento”. Nesse Indicador aponta como justificativa que “Em 2006 houve parceria com pessoas da comunidade local em apenas 1 (uma) escola para a realização de projetos pontuais. O resultado esperado para esse Indicador é de “parcerias instituídas para atender 100% das escolas”.

O Indicador 2 - “Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas” tem como Critério/Pontuação 1, isto é,

Quando a metodologia fornecida por parceiros externos não reflete a real necessidade das escolas; não houve discussão do conteúdo e objetivos com a comunidade escolar; a metodologia adotada não consta do PME nem do PP das escolas; os professores não recebem capacitação e os resultados quanto à aprendizagem dos alunos não são satisfatórios (COXIM, 2007, p.4)

A justificativa constante no PAR assinala que “As escolas da zona rural aplicam a metodologia da escola Ativa em parceria com o FUNDESCOLA/FNDE, porém as escolas urbanas não utilizam nenhuma metodologia diferenciada”. O resultado esperado, por sua vez, para esse Indicador é o seguinte: “Todas as escolas municipais com parceiros envolvidos para trabalhar metodologias específicas de acordo com os níveis e modalidades de ensino”.

Consta, ainda, nessa Área, o Indicador 3 - “Relação com a comunidade/Promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário”, que tem como Critério/Pontuação 2 - “Quando o espaço escolar é utilizado pela comunidade em situações excepcionais, como nos casos em que os outros espaços comumente utilizados estão indisponíveis. A SME não tem nenhuma ação planejada para mudar a situação”. Na justificativa apresentada informa que “As escolas são utilizadas pela comunidade sempre que solicitadas. Porém não existe um projeto da Secretaria Municipal de Educação/SEMED para prática do uso dos espaços escolares pela comunidade”. Como resultado esperado para o Indicador 3 – indica: “Escolas abertas nos finais de semana e em turnos ociosos para o uso da comunidade em geral”.

Em entrevista com a Coordenadora Pedagógica que acompanhou a elaboração do PAR desde o início de sua elaboração, perguntou-se como ela avalia o impacto do PAR na melhoria da qualidade do ensino ofertado na Rede Municipal e em relação ao IDEB. Ela respondeu:

[...] eu avalio como positivo o IDEB, [...] todas as escolas foram consideradas prioritárias porque estavam abaixo de 4.1 e 4.2 foram feitos investimentos em capacitação, [...] em recursos pedagógicos, sessão de estudo, conscientização por parte dos professores de que eles precisavam melhorar [...] melhorar a forma de

avaliar, a forma de planejar as aulas, a forma de elaborar provas, desenvolver projetos dentro da escola, a escola começou a se movimentar, desenvolver projetos, a forma de avaliação diferenciada, além da Provinha Brasil, [...] de 2007 para 2008, nós criamos um simulado na escola, para verificar como eles estavam na escola, acho que foi positivo (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

Nessa resposta, percebe-se que os resultados do IDEB das escolas com índices abaixo da média nacional, conduziram as ações educativas do município. Destaca-se a decisão tomada pela Secretaria de Educação de criar um tipo de avaliação (simulado) nas escolas, o que evidencia a preocupação de preparar para a prova, e para o tipo de atividades que será avaliado, ou seja, uma avaliação sob uma perspectiva individualizada, que se contrapõe a perspectiva formativa da mesma.

Essa decisão mostra que a Avaliação Externa, com base nos resultados do IDEB, tende a induzir iniciativas por parte do município, como a mencionada, que podem levar a competição entre as escolas, ou mesmo à desestruturação de práticas colaborativas, além de acentuar o poder de intervenção da própria Secretaria de Educação.

A segunda Coordenadora entrevistada, que acompanhou a execução do PAR nos anos de 2009 e 2010, também respondeu sobre o impacto do PAR na melhoria da qualidade do ensino e em relação ao IDEB e afirmou: “Penso positivamente, porque não só na comunidade escolar como na sociedade em geral, a forma de fazer a comparação da nota do IDEB forçou a sociedade também a cobrar da escola o porquê das notas estarem baixas” (ENTREVISTA COORDENADORA B, 28-04-2011).

A Secretária Municipal de Educação de Coxim ao responder a mesma questão afirmou que:

[...] financeiramente o município é mais atendido com ações do PAR [...] quanto pior o IDEB, maior o incentivo que o governo federal dá para que o município chegue para melhorar o IDEB [...] a finalidade é melhorar a qualidade de ensino na sala de aula, através do material que é recebido, através da aquisição de ônibus, das construções que foram feitas, [...] da capacitação dos professores, isso vai refletir diretamente na qualidade do ensino dentro da sala de aula (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 28-04-2011).

A afirmação da Coordenadora B evidencia que os resultados do IDEB estimulam a comparação entre escolas e também convencem a comunidade local a procurar outra escola que tenha melhores resultados.

A comparação entre as escolas com melhores resultados acabam induzindo o *ranking* local e o uso generalizado dos resultados para a promoção de algumas em detrimento de outras, pelas SEMED e “Embora os gestores afirmem não haver competição entre escolas e

redes, as falas revelam que os resultados positivos operam como distinção simbólica e fonte de emulações” (FREITAS, 2011, p. 7).

Outro aspecto observado por Freitas (2011) foi que a avaliação do desempenho dos alunos na Prova Brasil, dentre outros a compor o IDEB, constitui-se em elemento mais importante para os gestores, bem como para as escolas, comprovadas nas entrevistas realizadas em sua pesquisa.

Os gestores do município de Coxim atribuem a mesma importância a essa avaliação, o que não deixa de enfatizar o *ranking* criado entre as escolas e como os diferentes atores (pais, professores e alunos) são atingidos por essas políticas.

Em relação ao uso dos resultados da avaliação externa, a Coordenadora **B**, (período 2009-2010), informou que

[...] utilizamos primeiro como comparativo para melhorar a educação, para planejar a metodologia, onde se encontram as falhas, discussão com a coordenação, com os professores, análise do que está acontecendo, planejamento unificado, [...] serve de embasamento, ninguém quer ficar com a nota mais baixa (ENTREVISTA, COORDENADORA **B**, 28-04-2011).

Dessa resposta depreende-se que a Rede Municipal de Coxim usa os resultados da avaliação para rever a metodologia de ensino, planejar as ações com todos os envolvidos no processo escolar, no entanto, indica que o direcionamento das ações é no sentido de elevar os resultados das avaliações e que esses resultados induzem a procura de estratégias pedagógicas para obtenção de melhores notas.

Nesse sentido, Freitas (2007) esclarece sobre o uso dos resultados da avaliação externa que implicam em uma série de fatores que merecem reflexão sobre a Prova Brasil e o IDEB nas redes municipais observadas do estado de Mato Grosso do Sul fortalecem a indução de ações e comportamentos dos gestores, docentes e alunos em torno da concepção de qualidade que esses instrumentos propagam, bem como os meios que muitos municípios usam para obtê-la em detrimento de outras, para a formação da educação básica. As provas refletem passam a guiar todas as ações pedagógicas municipais.

A Secretária de Educação corrobora a resposta da Coordenadora, sobre o uso dos resultados, ao afirmar:

Utilizamos, todas as vezes que é aplicada a Prova Brasil, a equipe técnica da Secretaria faz a compilação dos dados [...] e nós compartilhamos com a escola, diretora e professores [...] o município, já organizou provas similares, porque nós sentimos que os alunos não tinham o conhecimento daquele tipo de prova que é do sistema SAEB, é diferente da avaliação dada costumeiramente pelo professor na sala de aula, o aluno não sabia responder, não porque não soubesse a resposta, mas

porque não tinha o conhecimento da metodologia, começamos a fazer avaliações no mesmo sistema, para quando fizesse a Prova Brasil, não estranhasse a avaliação [...] acredito que agora, quando tiver os primeiros resultados do IDEB, vão melhorar, porque eles entenderam o sistema, como funciona a metodologia [...] o professor tem a liberdade de fazer a avaliação, pedimos que elabore a prova, com perguntas e questões como a Prova Brasil, e certamente daqui a dois anos quando tiver o resultado da avaliação vai ser produtivo o IDEB (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 28-04-2011).

Como se observa, a Secretária informa sobre a alternativa que a Rede Municipal encontrou, ou seja, a organização de provas semelhantes às da Prova Brasil. Nesse sentido, a pesquisa de Freitas (2011) também pontua que foram encontradas muitas iniciativas municipais direcionadas a treinar os alunos para as provas, desde o uso de itens iguais até a realização de simulados, antes da aplicação da Prova Brasil.

Ainda em relação à avaliação em larga escala, assim se expressa a Coordenadora

A.

A Prova Brasil, do 2º ano, [...] a Provinha Brasil, eu não classifico como um indicador, porque o próprio MEC não manda a quantidade de provas necessárias, se o município tiver ele reproduz, senão é por amostragem, e por amostragem a gente sabe que tem falhas, então para escola fica mal, aqui não aconteceu, mas a gente leu, [...] tem município que escolhe as melhores crianças, as melhores salas [...] o resultado não é fidedigno (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

Assim, a Coordenadora manifestou-se sobre as dificuldades com relação à aplicação da Provinha Brasil, destacando, no seu entendimento, as falhas no processo de consecução e distribuição das provas e, em consequência, questiona a fidedignidade dos resultados.

A respeito da Provinha Brasil, vale trazer aqui a análise de Saviani (2007), ao assinalar que essa Prova é mais um instrumento que busca interferir na qualidade da educação, e recai no tempo pedagógico, que é importante no processo de aprendizagem escolar. No entanto, o autor não considera apropriada a justificativa da “Provinha Brasil”, ao fixar a alfabetização das crianças aos 8 anos de idade, pois “o objetivo a ser atingido é o domínio da estrutura formal da língua, a capacidade de reconhecer os códigos escritos. O processo de alfabetização [...] prossegue envolvendo todo o currículo escolar, só se completando por volta da quarta e quinta série do ensino fundamental” (SAVIANI, 2007 p. 1247 e 1248).

Na sequência da entrevista, a Coordenadora A informou sobre como os professores se expressam com relação à aplicação da Prova Brasil.

Eu vou falar à realidade que eu vivi na escola [...], veio aquele caderno, como você deveria trabalhar toda a metodologia da Prova Brasil, nós pegamos aquele caderno e nos debruçamos, eu enquanto Coordenadora, professores de Língua Portuguesa e

professores de Matemática trabalhavam a metodologia do SAEB, para quando chegar a prova o aluno não se surpreender [...] nunca vi uma questão dessa forma, então nós fizemos tudo direitinho, como manda o figurino, estudamos as avaliações todas na escola, exigimos que seja dentro da metodologia do SAEB, [...] Os professores reclamam, que vem um estranho aplicar a prova, o aluno fica intimidado, [...] Ele trabalhou a avaliação, ele consegue superar o índice que está proposto, mas aí vem [...] outros indicadores que fazem a reprovação, tem evasão, e tudo isso faz com que, por mais que eles se esforcem, só veio isso de nota, se esses alunos sabem fazer, eles comentaram uma prova comigo depois da realização: “professora, eu fui super bem na prova, porque caiu isso, caiu aquilo, eu soube fazer, tal, tal...” e às vezes o resultado é decepcionante para o professor que está em sala de aula, porque ele trabalhou dentro da metodologia, ele sabe da capacidade do aluno, [...] os instrumentos que têm dentro da avaliação, aquele processo que ele teve dentro de sala de aula, tudo que ele fez, tudo que ele utilizou, a nota poderia ter sido maior, então ele se sente frustrado nessa situação, tanto o aluno quanto o professor (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

A resposta da Coordenadora indica que a perspectiva é a apropriação dos resultados pela escola. Nesse caso, como assinala Sousa (2009, p. 39), “[...] do modo como vem se dando sua comunicação, o que se observa, usualmente, é que as escolas têm dificuldades, até mesmo de ler e compreender os resultados produzidos pelo sistema de avaliação”. E pondera: “[...] Antes disso, há que se considerar que as escolas não se sentem envolvidas no processo de avaliação”.

A Coordenadora B afirma que quanto à aplicação da Prova Brasil, “[...] a opinião quase que não conta, porque a prova vem pronta, são selecionados pela Secretaria de Estado, quais são os funcionários ou professores do município que vão aplicar, então, nós não temos acesso a Prova Brasil, então chega, marca o dia”. E acrescenta de forma categórica: “tem escola que desanima de vez” (ENTREVISTA, COORDENADORA B, 28-04-2011).

Quanto aos resultados do IDEB, a Coordenadora respondeu que a comunidade escolar e local, toma conhecimento, na medida em que “[...] sai na imprensa, tem faixa na escola, ajudam no ego tanto dos professores, dos funcionários em geral, então tem pai que fala a nota da minha escola melhorou” (ENTREVISTA, COORDENADORA B, 28-04-2011).

A Coordenadora A complementou as informações “[...] em cada reunião o diretor faz propaganda da escola [...] nós saímos do índice 4.2, era para irmos para 4.4, nós já chegamos a 4.9 [...] então a comunidade escolar tem a noção de que a escola está bem, assim, no sentido de que está melhorando” (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

A afirmação acima mostra, como analisam Sousa e Lopes (2010, p. 54), que “A opção pela avaliação em larga escala vem proporcionando o estabelecimento de comparações e competitividade entre instituições educacionais e entre governos subnacionais e, ainda, tem sido mobilizadora da opinião pública, muitas vezes de forma espetacular”.

Essa crítica pode ser apreendida no relato da Secretária de Educação do município, ao afirmar que a avaliação

[...] acaba sendo de competitividade dentro até das próprias redes estadual e municipal, então os diretores ficam satisfeitos com o resultado do IDEB, e quando é bom ele participa para a comunidade toda, coloca faixas elogiando a escola, parabenizando os alunos, os professores, aquela escola e também quando o índice é baixo é uma maneira de sentar, todo mundo, e analisar porque está acontecendo daquela forma, o que podemos fazer para melhorar [...] oportunizar situações e pedir sugestões para os professores para que eles mesmos indiquem o que pode ser feito para melhorar este índice do IDEB (ENTREVISTA, SECRETÁRIA, 28-04-2011).

A Coordenadora A manifesta-se, também, sobre os indicadores educacionais, evasão e repetência, que compõem o IDEB, da seguinte forma:

[...] a escola que eu trabalhava é uma escola urbana periférica, os alunos, mais da metade, são da zona rural, os pais migram muito, um dia estão numa fazenda, um dia estão em outro lugar, não têm acesso ao transporte, fala-se aos pais, o seu filho precisa estudar, para forçar a mandar a criança para a escola, porque se a criança desiste, para nós é ruim, é ruim porque o nosso índice vai cair, ele fala: ou eu o mando para escola e todos os outros meus seis, sete filhos passam fome, ou eu vou trabalhar nesse lugar que consigo emprego, então, essa situação econômica e social influencia de forma negativa no índice. Na escola, o índice de evasão é alto por conta disso, por conta dessas questões econômicas [...] eles saem e vão embora para uma fazenda que não tem acesso ao transporte escolar, [...] você acaba entendendo os pais, e nesse entendimento, a nota do IDEB vai cair [...] Eu acho também que é uma falha na política da escola e da Secretaria [...] eu conheço escola em que o aluno vai desistir, bate a transferência dele e ele fica com a transferência na mão, não consta como desistente, ele consta como aluno transferido, o aluno transferido não altera o índice do IDEB, então [...] essa diretora teve essa “sacada”, é a melhor escola, não tem evasão, não deixa acontecer, para o aluno desistente o que fazer com o prejuízo acadêmico, mas, para escola, o que conta é que ele não ofereça prejuízo para o índice (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

A descrição da Coordenadora aponta especificidades da região onde o município está localizado. A realidade apresentada, muitas vezes, não é levada em consideração quando se implanta uma política pública, haja vista a heterogeneidade local que influencia os resultados do IDEB, e o índice não revela a existência das diferenciações de região que acabam não proporcionando as mesmas oportunidades a todos, e podem gerar dados quantitativos nem sempre fidedignos devido as desigualdades sociais, locais e regionais.

Os municípios localizados na Região Norte do estado de Mato Grosso do Sul enfrentam dificuldades e, essas, são comuns a todos eles como: a distância das escolas rurais do meio urbano; as comunidades dispersas localizadas em fazendas; as dificuldades de acesso às informações do Governo Central; a dificuldade de professores para participar de capacitações ou cursos promovidos pelas universidades, pois há municípios nessa região que não possuem nenhuma Instituição de Educação Superior (IES) e a falta de profissionais habilitados em algumas áreas de conhecimento.

Nesse sentido as escolas localizadas nessas regiões, sofrem influências sociais da localidade, e, muitas vezes, as soluções para acomodação da situação não são alcançadas, considerando que a saída para o problema está fora do âmbito escolar.

Como analisa Cury (2002),

[...] Sabemos todos que a distribuição de renda e da riqueza no país determina o acesso e a permanência dos estudantes na escola. Sabemos também que o aumento da permanência de estudantes na escola depende da realização do direito ao saber, sob um padrão de qualidade possível de ser incrementado. E sabemos também que não se deve exigir da escola o que não é dela, superando a concepção de uma educação salvífica e redentora. Problemas há na escola que não são dela, mas que estão nela e problemas há que são dela e obviamente podem também estar nela. Considerar este contexto socioeconômico descritiva e analiticamente, vê-lo como suscetível de superação por meio de políticas sociais redistributivas e considerar a situação da educação escolar enquanto tal são princípios metodológicos indispensáveis para uma análise adequada das políticas educacionais. Afirmar a determinação socioeconômica sobre a educação não é negar as determinações internas a ela (CURY, 2002, p. 168).

A análise de Cury sobre a realidade brasileira precisa ser levada em conta pelo Estado na condução das políticas avaliativas em larga escala. Os reflexos do contexto sócio econômico que recaem sobre um sistema escolar têm que ser considerado como prioridade, para se viabilizar políticas educacionais que alcancem a maioria dos brasileiros.

A Coordenadora **B** indica a necessidade de se criar outra metodologia de avaliação.

Eu penso que também deveria ter uma nova metodologia, outro sistema de avaliação, não só esse, porque não é só Coxim que vive uma situação assim, são vários municípios da região norte, [...] então deveria haver outra forma de se avaliar pelo conhecimento, claro que isso influencia, sim, mas um instrumento diferente de avaliar (ENTREVISTA, COORDENADORA **B**, 28-04-2011).

Como se observa, a Coordenadora aponta uma questão fundamental, quando crítica o tipo de avaliação padronizada para todos os municípios do Brasil, ou seja, usa-se a mesma metodologia, indistintamente, para todos os municípios, sem considerar as especificidades locais e as dificuldades oriundas de cada um.

Em sua análise sobre o IDEB, Saviani (2007) refere-se ao aspecto técnico desse Índice, expondo que o mesmo apresenta elementos relevantes, quando combina informações e dados do rendimento escolar dos alunos com os de evasão e repetência e, ainda, posiciona-se favoravelmente, à construção de forma sistemática e continuada da assistência técnica aos municípios, por parte do governo central, com apoio e condições financeiras adicionais para suprir as suas necessidades. Entretanto também acrescenta que “[...] as avaliações têm mostrado que o ensino municipal constitui um ponto de estrangulamento a atestar que foi

equivocada a política dos governos anteriores de transferir para os municípios a responsabilidade principal pelo ensino fundamental” (SAVIANI, 2007, p. 1246).

A Coordenadora A acrescentou à entrevista, a sua apreensão sobre a elaboração do PAR do município, para o período de 2011 a 2014.

[...] ontem chegou para nós o novo PAR, [...] 2011 a 2014, a dúvida é, o que não conseguimos concluir, como fica agora? Porque, eu estava olhando as dimensões, e, tem coisas do primeiro PAR que não estão contemplados neste, me parece diferente, [...] e o que nós não conseguimos? Como fica? Nós colocamos, “capacitar todos os profissionais da educação, incluindo professor e técnico administrativo, não foi feito 50% [...] até porque, não somos nós, é o MEC que abre uma turma “X” para capacitar, o município tem muitos professores para capacitar e estamos fazendo de acordo com o que o MEC foi liberando os recursos, dentro do programa (ENTREVISTA, COORDENADORA A, 28-04-2011).

O relato da Coordenadora evidencia a fragilidade do município, no sentido de incorporar o PAR, como instrumento de planejamento, incluindo o monitoramento e o acompanhamento das ações, principalmente as ações para formação dos profissionais da educação, mesmo que já tenha vivenciado, desde 2007, a elaboração e execução do Plano.

Como assinala Camini (2009, p. 264) o “distanciamento e a falta de orientações sistemáticas do MEC para a execução do PAR nos estados e municípios são fatores que já vêm sendo apontados como limites pelos gestores das redes nessa fase de execução das ações planejadas”.

A autora analisa que a concepção de avaliação oficial é a mesma de 1990, com aplicabilidade de avaliação externa nos mesmos moldes do SAEB, na qual a regulação do sistema educacional está baseada em instrumentos de avaliação em larga escala, focalizando apenas a aprendizagem dos estudantes, assim como se configuram o IDEB e a Provinha Brasil. Considera que seria mais adequado que os estados e municípios, por meio de suas escolas estabelecessem seus mecanismos de avaliação, podendo contar com apoio técnico para a elaboração, com qualidade, dos instrumentos, com demonstração da realidade, em colaboração com o MEC, assim essa avaliação teria coerência com as demandas reais dos estados e municípios (CAMINI, 2009).

Importa aqui destacar alguns aspectos que a pesquisa mostrou em relação às ações definidas no PAR pelos municípios estudados, relacionadas, principalmente, à divulgação e análise dos resultados das avaliações externas.

Verificou-se que o município de Campo Grande, priorizou na Dimensão 1 - Gestão Educacional, do PAR, a Área 1 “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino” definindo ações relacionadas ao Indicador 1 referentes a

implantação de conselhos escolares e ao Indicador 9, ou seja, Plano de Carreira para os Profissionais de Serviço e Apoio Escolar. Este município não definiu o Indicador 3 - “Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC”. Pode-se inferir que essa decisão deve-se ao fato de que os resultados no IDEB da Rede Municipal de Ensino estavam acima da média nacional e de ter sistema próprio de avaliação. Percebe-se que há um desequilíbrio na escolha das Áreas e dos indicadores correspondentes a essa Dimensão.

As entrevistas mostraram que a regulação do sistema educacional baseada em instrumentos de avaliação é intensa em Campo Grande e que foram criadas diferentes estratégias para responder ao controle do Estado, que envolveram estudos, acompanhamentos, orientações aos professores e discussões em diferentes âmbitos da SEMED, em função dos resultados da avaliação.

Esse fato é respondido pelo investimento em um sistema de avaliação próprio com alinhamento de todas as atividades da escola, como o acompanhamento pedagógico e formação continuada, que são planejados tendo como evidência a avaliação. Com essas ações e estratégias acrescentaram-se novos ofícios ao coordenador pedagógico, ao trabalho docente e demais gestores, que tem nos resultados um dos principais aspectos a ser observados, sob a sua responsabilidade.

Enquanto o município de Coxim, com índices no IDEB, abaixo da média nacional, definiu nessa Dimensão do PAR, demandas/ações relacionadas às diferentes áreas, entre elas implantação de conselho escolar, implantação de Conselho Municipal de Educação e atividades de contraturno.

Do ponto de vista da gestão democrática, destaca-se a relevância da implantação desses conselhos, tanto o Conselho Municipal, como os conselhos escolares, estes também priorizados no município de Campo Grande, na medida em que podem contribuir com a criação de capacidades locais e com a gestão municipal.

Na Área 2 “Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, a melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada”, priorizou, entre outros, o Indicador 3, relacionado à divulgação e análise dos resultados da avaliação do MEC, com o objetivo de definir uma política de divulgação desses resultados.

No entanto, as atividades pedagógicas propostas demonstram preocupação do município em criar estratégias de melhoria do ensino e da aprendizagem, utilizando-se de

diferentes ações no âmbito de suas condições para monitorar e avaliar o aluno por meio dos seus resultados.

Em Campo Grande, verificou-se que a Secretaria Municipal de Educação orienta os diretores das escolas que obtiveram os resultados mais baixos, intensificando a perspectiva de responsabilização, chegando, inclusive, a instituir premiação às escolas com melhores resultados. Desse modo, a noção de qualidade que está sendo induzida está relacionada ao desempenho escolar.

Essa ideia também está presente na Rede Municipal de Coxim, que definiu, entre outras estratégias, a organização de provas similares a Prova Brasil, a utilização da metodologia do SAEB, para que os alunos tivessem conhecimento desse tipo de Prova, e que necessariamente o professor teria que elaborar as suas avaliações, com questões semelhantes às dessa Prova.

Com isso, pode-se afirmar, utilizando as palavras de Sousa (2009, p. 34) que

O princípio adotado é o de que a avaliação, orientada pelas características aqui apontadas, gera competição, e a competição gera qualidade. Nessa perspectiva o Estado assume a função de estimular a produção dessa qualidade. Políticas educacionais formuladas e implementadas sob os auspícios da classificação e seleção incorporam, conseqüentemente, a exclusão, como inerente aos seus resultados, o que é incompatível com o direito à educação.

Os dados da pesquisa mostraram, portanto, quanto ao uso dos resultados das avaliações externas que, de modo geral, os dois municípios limitam-se a informar os resultados dessas avaliações principalmente, em relação aos baixos resultados e que a forma como esses resultados principalmente do IDEB, são divulgados, explorados, inclusive, pela imprensa, acabam dando visibilidade pública aos ranqueamentos e vem arraigando a lógica competitiva entre as escolas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No desenvolvimento da dissertação buscou-se analisar o uso dos resultados da avaliação externa da educação básica por parte dos municípios sul-mato-grossenses Campo Grande e Coxim, em especial no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), no período de 2007 a 2010, correspondente ao segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva, considerando-se os seguintes objetivos: verificar o processo de elaboração e execução do PAR nos municípios de Campo Grande e Coxim, MS; identificar as estratégias definidas, pelos referidos municípios, na Dimensão Gestão Educacional para a efetivação de ações articuladas, segundo as demandas apontadas pelo diagnóstico do PAR; investigar as ações definidas pelos municípios de Campo Grande e Coxim no Plano de Ações Articuladas (PAR), para divulgação e análise dos resultados da avaliação externa.

No segundo mandato do mencionado presidente foi lançado, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em função do atendimento ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) institucionalizado pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que estabeleceu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007a).

Conforme esse Decreto, os estados e municípios deveriam aderir, voluntariamente, ao Compromisso e elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR), com base em um diagnóstico da realidade educacional, com vistas à melhoria da qualidade do ensino, considerando que o foco da educação pública está voltado para o aumento do IDEB, como garantia para se atingir essa qualidade, ou seja, a nota 6,0 até 2022.

Esse documento define, ainda, que o PAR deveria ser elaborado com a assessoria do MEC, visando a fortalecer o regime de colaboração definido na Constituição de 1988.

Na elaboração do PAR os entes federados deveriam estabelecer a pontuação para os indicadores específicos, segundo os critérios definidos pelo MEC, relacionados às áreas de atuação correspondentes às quatro dimensões assim divididas: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Na Dimensão Gestão Educacional, de modo específico, foram estabelecidas quatro áreas (BRASIL, 2008).

A pesquisa evidenciou que no processo de elaboração do PAR, o município de Campo Grande na Dimensão 1 - Gestão Educacional, optou por contemplar somente a Área 1 - “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino”, e entre os nove indicadores constantes nessa área, priorizou três indicadores: o Indicador 1 – “Existência e Funcionamento de Conselhos Escolares”; o Indicador 4 – “Existência de Projeto Pedagógico nas escolas e grau de participação dos professores e do Conselho Escolar na elaboração dos mesmos; de orientação da Secretaria Municipal de Educação, e de consideração das especificidades de cada escola” e o Indicador 9 – “Plano de Cargo e Carreira dos Profissionais de Serviços e Apoio Escolar”.

Destaca-se, ainda, que não foi definido pelo município nenhuma ação relacionada ao Indicador 3 referente à “Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC”, constante na Área 2 – “Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, à melhoria das condições de qualidade da educação, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada”, da mesma dimensão (BRASIL, 2008).

Pode-se afirmar que o município, no exercício de sua autonomia atribuída pela Constituição Federal de 1988, optou por organizar seu sistema próprio de avaliação e os gestores locais entendem, também, que realizam essa divulgação por meio das avaliações municipais.

Salienta-se que em relação às demais dimensões e áreas constantes no PAR, para ajuda técnica e financeira do MEC, Campo Grande priorizou seis indicadores na Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar: 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 nº 10. 639/203”, e Área 5 – Formação do Profissional de Serviços e Apoio Escolar”; um indicador na “Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação” da Área 1 – “Elaboração e Organização das Práticas Pedagógicas”, e sete indicadores na “Dimensão 4 –Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos”: Área 1 – “Instalações Física e Recursos Pedagógicos” e Área 3 – “Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais” (BRASIL, 2008).

Desse modo, percebe-se que há um desequilíbrio na escolha das áreas e dos indicadores correspondentes à Dimensão 1, e entre as dimensões propostas no PAR, na medida em que apresentou um número maior de indicadores na Dimensão 4, ou seja, “Infraestrutura física e recursos pedagógicos”.

O PAR do município de Coxim na Dimensão 1 – Gestão Educacional priorizou sete indicadores distribuídos em três áreas dessa Dimensão: Área 1 – “Gestão democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino”; Área 2 – Desenvolvimento da Educação Básica: ações que visem a sua universalização, à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem assegurando a equidade das condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada”, considerando nessa área o indicador “Divulgação e Análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC e Área 5 – Comunicação com a Sociedade” (BRASIL, 2008).

Em relação às demais dimensões, Coxim priorizou seis indicadores na “Dimensão 2 – Formação de Professores e de Profissionais de Serviços e Apoio Escolar:” 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 5 – Formação do Profissional de Serviços e Apoio Escolar”; cinco indicadores na “Dimensão 3 – Práticas Pedagógicas e Avaliação”: Área 1 – “Elaboração e organização das Práticas pedagógicas”, Área 2 – “Avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem”, e sete indicadores na Dimensão 4 – “Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos”: Área 1 – “Instalações físicas gerais”, Área 2 – “Integração e Expansão do uso de Tecnologias da Informação e na Educação Pública” e Área 3 – “Recursos Pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais” (BRASIL, 2008).

Constata-se que há maior equilíbrio entre as áreas e os indicadores das quatro dimensões constantes no PAR e em relação ao diagnóstico previamente elaborado, em atendimento às 28 diretrizes constantes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

A adesão do município de Campo Grande ao Compromisso ocorreu em 2007, em solenidade que contou com a participação dos gestores locais incluindo o Poder Executivo Municipal, os diretores das escolas que acompanharam a assinatura do termo de adesão ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Destaca-se que, ao assinarem o Termo de Compromisso, os municípios concordaram com as definições do Plano (Dimensões, Áreas, Indicadores), não permitindo aos responsáveis pelas Secretarias de Educação explicitar as questões que pudessem retratar as especificidades da educação dos municípios e o que estaria ao seu alcance para o atendimento adequado do Compromisso, contrariando o que consta no documento denominado “Instrumento de Campo”, quando afirma que “Critérios e indicadores não devem ser entendidos como inflexíveis [...]”.

O PAR do município de Campo Grande foi elaborado por uma equipe responsável pelo diagnóstico da educação municipal, que seguiu o roteiro de questões previamente elaborado, conforme orientação do MEC. Apesar da experiência quanto ao planejamento estratégico, essa equipe encontrou certa dificuldade em relação à metodologia do PAR.

Após a conclusão do diagnóstico, foi organizado um comitê local que ficou responsável pela elaboração do PAR, com a participação de representantes dos diferentes segmentos escolares. Esse comitê definiu a pontuação para cada indicador e as ações que deveriam ser executadas.

Os gestores municipais de Campo Grande destacaram como positivo o diagnóstico realizado para a elaboração do PAR, observando que o planejamento permite ao MEC acompanhar as necessidades do município e o desenvolvimento das ações, por meio de apoio técnico e financeiro, de forma eficaz.

O município de Coxim – definido pelo MEC como município prioritário, em função da média do IDEB no Ensino Fundamental, abaixo da média nacional – aderiu ao Compromisso Todos Pela Educação, assinando o Termo de Adesão também em 2007. O município organizou um comitê local, constituído por representantes de diferentes segmentos sociais, embora não tenha sido evidenciada a atuação desse Comitê no processo de elaboração do PAR.

As orientações para a elaboração do diagnóstico no município de Coxim foram realizadas pelas técnicas da Secretaria do Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, enquanto que o município de Campo Grande recebeu orientações diretamente do MEC.

Os dados das entrevistas mostraram que os gestores de Coxim apresentaram dificuldades em relação à metodologia de elaboração do PAR, revelando a falta de orientação por parte do MEC que garantisse a capacidade técnica local no que se refere ao planejamento, e, ainda, em relação à insuficiência do tempo que foi disponibilizado para a compreensão e elaboração do Plano.

Essas dificuldades foram observadas também na fase de monitoramento do acompanhamento das ações, evidenciando a falta de comunicação mais efetiva por parte do MEC, contrariando o que foi proposto em relação ao fortalecimento do regime de colaboração no contexto federativo.

Quanto ao apoio financeiro aos dois municípios, verificou-se que em Campo Grande os recursos foram disponibilizados para formação continuada, realizada com todos os professores, segundo as ações definidas no PAR; para programas de educação infantil e ensino fundamental; para aquisição de recursos materiais e para melhoria de infraestrutura física e pedagógica.

No entanto, as entrevistas apontaram que o município não recebeu todos os materiais pedagógicos, nem o laboratório de ciências e também não conseguiu realizar todas as reformas e ampliação das escolas, conforme previsto no PAR.

As entrevistas mostraram, também, que o município de Coxim recebeu aporte financeiro para infraestrutura, aquisição de materiais pedagógicos e formação continuada de professores. No entanto, enfrentou dificuldades para a aplicação do aporte financeiro recebido, no que se refere à contrapartida na aquisição de recursos tecnológicos necessários sob sua responsabilidade e aos programas que não foram implantados na sua totalidade, conforme definidos no PAR.

Quanto ao uso dos resultados da avaliação externa, verificou-se que a Secretaria Municipal de Campo Grande, após tomar conhecimento do IDEB, desencadeou uma série de ações como, por exemplo: realizou intervenções nas turmas que obtiveram resultados mais baixos, questionou o desempenho dos professores dessas turmas, criando-se grupos avançados de estudos, tendo como base o conteúdo das provas. Dessa forma, mudanças pedagógicas diversas foram desenvolvidas com a intenção principal de elevar os resultados.

Assim, constata-se que o IDEB induziu as ações educativas em Campo Grande de maneira intensa, acentuando a sua importância nas decisões locais. Nesse sentido, pode-se

inferir que a União tem conduzido mudanças nas políticas educacionais dos governos subnacionais.

Diante das questões apontadas pelos gestores da Rede Municipal de Campo Grande, verifica-se que a sistemática de avaliação da aprendizagem dos alunos, implantada pelo município, levou ao aumento do IDEB, o que aconteceu independente da adesão ao PAR, embora tenha sido reconhecida pela Secretária Municipal de Campo Grande a importância do Plano, por meio da ajuda técnica e financeira para a educação do município.

O município de Coxim utilizou os resultados da avaliação externa como referência para melhorar a educação municipal, orientando os gestores escolares no sentido de elaborar estratégias pedagógicas visando à obtenção de melhores resultados nas provas.

Outro ponto a se destacar é em relação à forma de divulgação dos resultados do IDEB à comunidade escolar e local, mediante identificação das escolas, por meio de faixas expostas na fachada daquelas que obtiveram melhores resultados.

A questão em pauta sinaliza para a divulgação dos resultados que acaba por classificar as escolas avaliadas e induzir à comparação e à competitividade entre elas. Essas iniciativas foram utilizadas pelos municípios de Campo Grande e Coxim.

Nesse panorama da avaliação educacional como medida de política, verifica-se que a regulação do sistema educacional baseada em instrumentos de avaliação de larga escala focaliza apenas a aprendizagem dos alunos, em detrimento da escola em seu conjunto, assim como dos diferentes aspectos relacionados ao processo de aprendizagem e à qualidade do ensino.

Ressalta-se que as iniciativas governamentais de avaliação baseada principalmente na verificação do desempenho dos alunos, por meio de provas, e seus resultados interpretados como evidência de qualidade de ensino de uma rede, não consideram, por exemplo, outros aspectos (políticos, administrativos, pedagógicos, entre outros) conformados, por sua vez, na proposta pedagógica das escolas.

As práticas das escolas, construídas com base em sua proposta pedagógica, documento que norteia o trabalho coletivo, conforme o art. 12 da LDBEN (BRASIL, 1996), não foram mencionadas por nenhuma das entrevistadas.

As evidências permitem afirmar que os resultados das avaliações externas, sejam elas aplicadas pelo governo federal, sejam pelo município, no caso de Campo Grande, não têm sido utilizados como potencial para o planejamento de ações mais sistematizadas e duradouras nas práticas educativas da escola, que incentivem a melhoria da qualidade de ensino de suas redes, para além dos resultados de desempenho.

Os estudos em relação ao tema não se esgotam aqui. Espera-se ter contribuído para o aprofundamento de sua discussão e que esta Dissertação possa abrir caminhos para outras pesquisas. Considera-se importante, por exemplo, investigar aspectos não abordados ou aprofundados neste trabalho como: o monitoramento das ações do PAR; a visão dos gestores escolares sobre o Plano; a adesão dos municípios à nova etapa do PAR em 2011; a visão dos professores sobre a avaliação institucional externa; e a implementação da política avaliativa no âmbito da escola de educação básica.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO T.; GARCIA T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o plano de ações articuladas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n.135, p. 779-796, set./dez. 2008.
- AMORIM, M. D. **A qualidade da educação Básica no PDE: uma análise a partir do plano de ações articuladas**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, MS, 2011.
- BARRETO, E. S. S. As reformas curriculares no ensino básico: algumas questões. Fundação Carlos Chagas, Difusão de Idéias, dezembro, 2006. Disponível em: <www.fcc.org.br> Acesso em: 31 mai. 2012.
- BONAMINO, A. M. **O sistema nacional de avaliação da educação básica (SAEB): referências, agentes e arranjos institucionais e instrumentais**. 2000. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.
- BONAMINO, A. M.; MARTÍNEZ, S.A. Diretrizes e parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental: a participação das instâncias políticas do Estado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set., 2002, p. 368-385. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 28 mai. 2012.
- BRAGA, V. L. S. **O sistema nacional da educação básica e os descaminhos para uma proposta de educação escolar indígena**. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, MS, 2010.
- CAMINI, L. **A gestão educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/plano de metas compromisso todos pela educação**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009.
- CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, setembro, 2002. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 22 set. 2010.
- CURY, C. R. J. Gestão Democrática da Educação. Brasil, **Boletim 19**, p.14-19, outubro, 2005. Disponível em:<http://tvbrasil.org.br>. Acesso em 12 mai.2012.
- CURY, C. R. J. **O Direito a educação: Um campo de atuação do gestor educacional na escola**. 2005. Disponível em: <<http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/ja>>. Acesso em: 12 mai. 2012.
- CURY, C. R. J. O plano de desenvolvimento da educação: impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade. GRACIANO, M. (coord.). São Paulo: Ação educativa, 2007. **Em questão**, v. 4, p. 14-15. Disponível em: <<http://docs.google.com>>. Acesso em: 21 ago. 2011.
- CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S.(Org.) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2009a. p. 112 a 127.

CURY, C. R. J. **Basta de papelório**. Revista Nova Escola. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor/basta-papelorio-423977.shtml>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

CURY, C. R. J. Conferência Nacional de Educação (Conae) Reflexões sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação. In QUEIROZ, C. A; GOMES, L. (Org.) **Os desafios da construção de Sistema Nacional de Educação**. Brasília; INEP; 2009b. p. 12-31.

CURY, C. R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de pesquisa**, v.41, n. 144, p.791-811, set./dez. 2011.

FERREIRA, E. B. F.; FONSECA, M. O Planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2011. Disponível em: <www.periodicos.ufsc.br>. Acesso em 12 maio 2012.

FREITAS, D. N. T. *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. 258 p.Tese (Doutorado em Educação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

FREITAS, D. N. T. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 12 mai. 2012.

FREITAS, D. N. T. Reflexos da avaliação centralizada na educação municipal. 2011. Disponível em: <www.anpae.org.br/simposio2011>. Acesso em: 07 mai. 2012.

FREITAS, D. N. T.; FERNANDES, M. D. E. Educação municipal e efetivação do direito à educação. **Ensaio**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 555-574, jul./set. 2011.

FREITAS, L. C. A Avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 86, p. 171-170, abril, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 3 mai. 2010.

GENTILI, P. Como reconhecer um governo neoliberal? Um breve guia para educadores. In: SILVA, L. H.; AZEVEDO, J. C. (Orgs). **Reestruturação curricular: teoria e prática no cotidiano da escola**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 128-137.

HOFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

MARTINS, C. **O que é política educacional**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

NEVES, L. M. W. **Educação e política no Brasil de hoje**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1999. (Coleção Questões do nosso tempo, v. 36).

OLIVEIRA, J. F; FONSECA, M.; A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, Piracicaba, 16(40): p. 55-65, 2005. Disponível em: <www.unimep.br>. Acesso em 28 mai. 2012.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 07 abr. 2012.

OLIVEIRA, D. A. 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**. São Paulo: Xamã, 2009a.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 25, p. 197-209, mai./ago., 2009b.

OLIVEIRA, R. P.; SOUSA, S. Z. L. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W.(org.). **O Federalismo e sua relação com a educação no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2010, Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org>> Acesso em: 07 mai. 2012.

OVANDO, N. G. **A Avaliação na Política Educacional de Municípios Sul-Mato-Grossenses**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2011a.

OVANDO, N. G. Iniciativas de avaliação em redes escolares municipais. 2011b. Disponível em: www.anpae.org.br/simposio2011 Acesso em 07 mai.2011.

PERONI, V. M. V. **A redefinição do papel do Estado e a política educacional nos anos 90**. Tese (Doutorado em educação) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1999.

PERONI, V. M. V. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. **RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 25, p. 285-300, mai./ago., 2009.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C. de.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

PESTANA, M. I. O Sistema da avaliação brasileiro. In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL. **Anais...** Brasília: MEC/INEP, 1997.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação básica: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out., 2007 - Especial. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

SAVIANI, D. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SHIROMA, E.; MOARES, M.C.M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, M. A. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, mai./ago. 2009. Disponível:<<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 8 Set. 2011.

SCAFF, E. A. S. **Planejamento da educação e cooperação internacional: uma análise dos programas Monhangara e Fundescola**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SOUSA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Políticas de avaliação da educação e quase-mercado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, out. 2003.

SOUSA, S. Z. L. Avaliação institucional: elementos para discussão. In: LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. (orgs.). **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, p. 135 – 141, 2006.

SOUSA, S. Z. L. Avaliação e gestão da educação básica no Brasil: da competição aos incentivos. In: DOURADO, L. F. (org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, p. 31-45, 2009.

SOUSA, S. Z. L.; LOPES, V. V. Avaliação nas políticas atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp**, p. 53-59, jan., 2010.

SOUSA, S. Z. L.; OLIVEIRA, R. P. Sistemas Estaduais de Avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de pesquisa**, v.40, n.141, p.793-822, set./dez. 2010. Disponível em: < www.scielo.br > Acesso em 06 mai. 2012

SOUZA, E. B. **O sistema de avaliação na educação básica - SAEB no contexto das políticas educativas dos anos 90**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS, Campo Grande, MS, 2001.

VIEIRA, E. A política e as bases do direito educacional. **Cadernos Cedes**, Campinas, n. 55, novembro, 2001.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores associados, 1992 (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

WASELFISZ, J. J. O Sistema de avaliação do Ensino Básico. Simpósio Nacional sobre avaliação educacional: uma reflexão crítica. **Anais**, Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 1994.

Documentos:

BRASIL (Constituição). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal / Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 27**, de 21 de março de 2000. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil/constituicao/Emendas/. Acesso em: 13 set.2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009 . Acrescenta o §3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos de idade e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2009.

BRASIL, Ministério da Educação. **Relatório Nacional do Sistema de Avaliação do Ensino Básico** – Ciclo de 1990, INEP. Brasília, 1992.

BRASIL, O Sistema de avaliação do Ensino Básico. Simpósio Nacional sobre avaliação educacional: uma reflexão crítica. **Anais**, Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 1994.

BRASIL, Ministério da Educação. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: objetivos, diretrizes, produtos e resultados**. Série Documental, INEP. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC/SEF, 1993.

BRASIL. MARE. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de estado**. Brasília, DF: MARE, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/>. Acesso em: 12. set. 2012.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 dez. 1996.

BRASIL, Ministério da Educação. **IICA Proposta de Avaliação do Programa de Educação Básica para o Nordeste**. VI Acordo MEC/BIRD, Brasília, 1998.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Perfil e evolução das finanças municipais (1998-2007)**. Brasília, DF, out. 2008, Disponível em: <http://www.tesouro.nacional.gov.br> Acesso em 21-06-2012.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.9394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 fev. 2006.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: abr. 2011.

BRASIL. **Decreto n. 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. Brasília, 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de metas compromisso todos pela educação: guia prático de ações**. Brasília, 2007b. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 04 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CD/FNDE n. 6 de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Brasília, 2007c.

A Resolução/CD/FNDE nº 29 de 20 de junho de 2007, alterada pela Resolução CD/FNDE nº 047 de 20 de setembro de 2007, estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, Brasília, 2007d.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Instrumento de campo**. Brasília: MEC, ago. 2008 a.

CAMPO GRANDE. Resolução/SEMED n. 41, de 15 de março de 2001. Dispõe sobre a concessão de prêmios aos participantes do Programa de Avaliação Externa/SEMED e dá outras providências. **In: Legislação Educacional de Campo Grande**. Gestão 1997/ 2003. Campo Grande: Secretaria Municipal de Educação, vol. II, ago. 2003.

CAMPO GRANDE (município). **Relatório público do município de Campo Grande**. Disponível em: <www.simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out., 2010.

CAMPO GRANDE (município). **Resultados do desempenho dos alunos nas avaliações externas da REME: uma nova leitura**. CRUZ, S. R. H. *et al.* (coord.). Campo Grande, MS, 2007.

CAMPO GRANDE (município). Decreto n. 10.271, de 22 de novembro de 2007. Institui o Índice de Desenvolvimento da educação básica da rede municipal de ensino (IDER). Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande, MS.

CAMPO GRANDE. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório da REME - Avaliação do 4º e 8º ano do Ensino Fundamental nas competências de Leitura, Matemática e Produção Textual**, documento originado dos trabalhos realizados pela AVALIA - Assessoria Educacional, 2010.

COXIM (município). Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” PAR – Plano de Ações Articuladas. Coxim, MS. 31 out.2007.

COXIM (município). Decreto Municipal nº 2900 de 29 de outubro de 2007, cria o Comitê Gestor para implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, 2007.

COXIM (município). **Relatório público do município de Coxim**. Disponível em: <www.simec.mec.gov.br>. Acesso em: 10 out., 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem da população 2007**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>. Acesso em: 23 nov. 2011

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Divisão territorial do Brasil e limites territoriais. 2008. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23-11-2011.

MATO GROSSO DO SUL (estado). Lei Estadual/MS n. 1460/93. Edição Especial (Deliberações Normativas (1979-1996) - Editada em 1996).

MATO GROSSO DO SUL (estado). **Deliberação n. 6363 de 10 de dezembro de 2001**.

MATO GROSSO DO SUL. **Censo 2007**. Disponível em: <www.portalms.br>. Acesso em: 5 jun. 2010.

UNESCO, **Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos, 2007.**
Disponível em:< <http://unesdoc.unesco.org>>. Acesso em: 02 jul. 2012

Entrevistas:

ENTREVISTA. Assessora Especial de Gabinete. SEMED. Secretaria Municipal de Campo Grande - MS. Entrevista realizada em 9 de agosto de 2011

ENTREVISTA. Secretária Municipal de Educação. SEMED. Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande - MS. Entrevista realizada em 9 de agosto de 2011.

ENTREVISTA. Secretária Municipal de Educação. Secretaria Municipal de Educação de Coxim. Entrevista realizada em 28 de abril de 2011.

ENTREVISTA. Coordenadora Pedagógica do PAR - município de Coxim - período 2007 a 2010. Entrevista realizada em 28 de abril de 2011.

ENTREVISTA. Coordenadora Pedagógica do PAR - município de Coxim - período 2009 a 2010. Entrevista realizada em 28 de abril de 2011

ANEXOS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado Sr. (Sra.)

Sou mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), sob a orientação da Professora Dra Regina Tereza Cestari de Oliveira. Minha dissertação tem como objetivo analisar a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR), como instrumento de apoio técnico e financeiro para promover a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), nos municípios de Campo Grande e Coxim, no período de 2007 a 2010 e verificar a utilização dos resultados da avaliação externa no âmbito do PAR.

A dissertação é parte integrante de uma pesquisa interinstitucional, financiada pelo CNPq, sendo coordenada pelas Professoras Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira (UCDB) e Dra Elisangela Alves da Silva Scaff (UFGD), no estado de Mato Grosso do Sul e pela Professora Marília Fonseca, da UnB, em nível nacional, que tem como objetivo geral analisar os impactos do Plano de Ação articuladas (PAR) em municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, no período de 2007 a 2010.

As professoras estão à disposição para qualquer esclarecimento que se fizer necessário, pessoalmente ou pelos telefones. A professora Regina Tereza nos telefones (67) 3312-3584 e (67) 3312-3597 e (67) 9980-7148 e a Prof.^a Elisangela no telefone (67) 9627-8732.

Para ter sucesso nessa pesquisa, sua colaboração, como interlocutor da pesquisa será fundamental. Como observador privilegiado dos acontecimentos ligados à educação no município de Coxim acredito que o (a) senhor (a) possa me ajudar a identificar alguns aspectos do PAR que exerceram ou que vêm exercendo influência na gestão educacional do Município. A entrevista será gravada e o que o (a) senhor (a) disser será registrado para o estudo em questão.

Os resultados desse estudo retornarão ao (a) senhor (a) na forma de relatório que será disponibilizado ao final da pesquisa.

Desde já agradeço-lhe pela inestimável colaboração.

Vera de Fátima Paula Antunes

DECLARAÇÃO

Eu _____ declaro ter recebido do pesquisadora todas as informações necessárias a respeito dos objetivos e procedimentos metodológicos envolvidos na pesquisa

Declaro ainda que fui informado (a) sobre a possibilidade de negar-me a responder as informações solicitadas nesta entrevista sem que haja penalidade de qualquer natureza.

Declaro Autorizar Não autorizar que minha identidade seja revelada.

Concordo Não concordo com a gravação da entrevista.

Por fim, autorizo que as informações por mim prestadas sejam utilizadas nesta investigação e eventualmente publicadas.

Data, Local e Assinatura

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Secretárias Municipais de Educação e Técnicos Responsáveis pelo PAR

Dados pessoais e profissionais

Nome:

Curso de graduação na área de:

Curso de capacitação, na área de:

Curso de Pós-Graduação na área de:

FUNÇÃO ANTERIOR E ATUAL

Há quanto tempo exerce essa função?

Há quanto tempo atua na rede?

Que funções exerceu antes?

1 - Quando iniciou o PAR em seu município? Quem apresentou o PAR na Secretaria Municipal?

2 - Participou da execução do PAR por quanto tempo? Em que função?

3 - Como você avaliou ou percebeu o PAR quando este foi anunciado na Secretaria e na escola?

4 - Foi criada alguma comissão para acompanhamento do PAR na SEMED?

5 - Como foi a metodologia de elaboração do PAR?

6 - Você conhece o TERMO DE COOPERAÇÃO celebrado entre o FNDE e o município? Quando tomou conhecimento desse documento? (antes da assinatura ou depois?)

7 - Quais são as experiências da Secretaria de Educação (e da própria Secretária de educação) no campo do planejamento educacional, anteriormente ao PAR.

8 - Quais são os programas desenvolvidos pela Secretaria, com apoio financeiro e técnico do MEC, existentes antes e após a implantação do PAR.

9 - Houve estudos orientados a respeito do PAR ?

10 - Quais as parcerias feitas pelo município para atendimento ao PAR?

11 - Todos os recursos previstos têm sido repassados?

12 - Como está sendo feita a assistência técnica da União na execução do PAR? Como é repassada para a escola?

- 13** - Quais as dimensões e os programas existentes no PAR que foram mais bem atendidos pelo governo federal?
- 14** - Quais as dimensões e os programas que foram menos atendidos pelo governo federal?
- 15** - Como você avalia a receptividade da SME e das escolas em relação aos programas recebidos pelo PAR?
- 16** - Na sua opinião, houve um processo de participação para que a comunidade escolar como um todo pudesse opinar e modificar alguns objetivos do PAR, antes e durante o seu desenvolvimento?
- 17** - Do ponto de vista da gestão da SEMED quais as mudanças/benefícios que o PAR trouxe para as escolas?
- 18** - Como avalia o impacto do PAR na melhoria da qualidade do ensino ofertado em seu município? E em relação ao IDEB?
- 19** - Em que medida o PAR auxiliou o município no diagnóstico da situação educacional?
- 20** - Em que o PAR auxilia no planejamento e na organização das ações do município?
- 21** - Como vocês utilizam os resultados da avaliação externa? A Prova Brasil? O IDEB?
- 22** - Os professores opinam sobre a Prova Brasil?
- 23** - Qual a reação da comunidade sobre os resultados do IDEB? Ela toma conhecimento?

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.