



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E CONTEMPORANEIDADE**

**ANITA DOS REIS DE ALMEIDA**

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): UMA ANÁLISE SOBRE A  
PERCEPÇÃO DOS GESTORES ESCOLARES NO QUE CONCERNE  
AOS SEUS EFEITOS EM ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO  
MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ-BA**

Salvador  
2016

**ANITA DOS REIS DE ALMEIDA**

**PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): UMA ANÁLISE SOBRE A  
PERCEPÇÃO DOS GESTORES ESCOLARES NO QUE CONCERNE AOS SEUS  
EFEITOS EM ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE SÃO  
SEBASTIÃO DO PASSÉ-BA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC), Linha III - Educação, Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável, da Universidade Estadual da Bahia (UNEB) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação e Contemporaneidade, sob a orientação do Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes.

Salvador  
2016

Ficha Catalográfica elaborada pelo CDI/UNEB  
BIBLIOTECÁRIA Hildete Santos Pita Costa/CRB737-5

**A447**

Almeida, Anita dos Reis de  
Plano de Ações Articuladas (PAR): uma análise sobre a percepção dos Gestores Escolares no que concerne aos seus efeitos em escolas do ensino fundamental, no município de São Sebastião do Passé-BA/ Anita dos Reis de Almeida. Salvador – 2016.  
107 f.: i l.

Orientador: Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes.

Dissertação (Mestrado) Universidade do Estado da Bahia  
Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade

1 Planejamento Educacional 2. Plano de Ações Articuladas  
3. Escolas Públicas 4. Políticas Públicas Educacionais  
5. Gestores Escolares

**CDD 371.2**

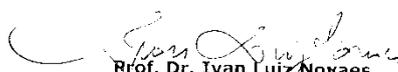
Autorizo a reprodução parcial ou total dessa Dissertação para fins acadêmicos, desde que seja citada a fonte.

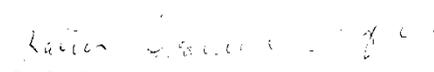
## FOLHA DE APROVAÇÃO

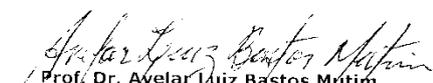
### PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR): UMA ANÁLISE SOBRE A PERCEPÇÃO DOS GESTORES ESCOLARES NO QUE CONCERNE AOS SEUS EFEITOS EM ESCOLAS DO ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ - BA

ANITA DOS REIS DE ALMEIDA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade, em 27 de abril de 2016, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia, composta pela Banca Examinadora:

  
Prof. Dr. Ivan Luiz Novaes  
Universidade do Estado da Bahia - Uneb  
Doutorado em Educação  
Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil

  
Profa. Dra. Kátia Siqueira de Freitas  
Universidade Católica do Salvador - UCSAL  
Doutorado em Administração da Educação  
The Pennsylvania State University - USA

  
Prof. Dr. Avelar Luiz Bastos Mútim  
Universidade do Estado da Bahia - UNEB  
Doutorado em Educação  
Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil

À Maria Júlia, filha amada, que com sua meiguice alimenta,  
diariamente, meu espírito com a esperança de um mundo mais justo e  
fraterno.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, ser supremo, por permitir a realização dos meus sonhos e pelo papel que tem em minha vida.

À minha família, com quem estive menos do que gostaria, nesses dois anos, pelos cuidados com Maria Júlia, pela torcida e incentivo.

A Domingos pelo apoio às minhas escolhas.

Ao Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM), em especial a Vagner e Nadja por entenderem a minha necessidade de dedicação à escrita.

Ao meu orientador, Professor Dr. Ivan Luiz Novaes, pela oportunidade do mestrado, contribuição na minha formação como pesquisadora, dedicação ao processo de orientação, leitura sempre atenciosa do meu texto e por indicar caminhos para o meu amadurecimento acadêmico.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC) pelo atendimento atencioso e cuidados com a minha vida acadêmica.

Aos professores, Avelar Luiz Bastos Mutim e Kátia Siqueira de Freitas, pela atitude sempre acolhedora e pelas excelentes sugestões no momento da qualificação que possibilitaram consideráveis avanços na escrita.

Às gestoras das escolas que gentilmente aceitaram participar dessa pesquisa.

À Secretaria Municipal de Educação do município de São Sebastião do Passé pelos anos de aprendizado fundamentais à concretização deste trabalho.

Aos integrantes do Núcleo de Gestão Educacional e Formação de Gestores (NUGEF), Ione, Cris, Mércia, Léo, Jomária, Camila, Rodrigo, Aldo, Fernanda, Osaná, Breno e Alberto pela convivência e enriquecedoras interlocuções.

Aos amigos queridos, Fernando, Joedson, Jackson, Luzinete, Nataly, Gal, Kátia, Adilza, Adélia, Jean, Roqueline, France e Sílvio, pela constante disposição para o diálogo e pela paciência em meus momentos de dúvidas.

Aos colegas queridos do PPGEduC pelos estudos e angústias compartilhados.

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram para realização deste trabalho.

*“Conclamar as pessoas a acabarem com as ilusões acerca de uma situação é conclamá-las a acabarem com uma situação que precisa de ilusões”.*

Karl Marx

## RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo os efeitos do Plano de Ações Articuladas (PAR) 2011-2014 nas escolas. Apresenta como objetivo geral a análise sobre a percepção dos gestores escolares no que concerne aos efeitos das ações e programas do PAR nas escolas públicas municipais, no município de São Sebastião do Passé-BA. Com essa finalidade foram definidos os seguintes objetivos específicos: descrever o processo de implementação do PAR no município em uma perspectiva analítica; refletir sobre os pontos de articulação entre o planejamento no âmbito da rede municipal de ensino e o planejamento da escola; identificar as diretrizes do Compromisso Todos pela Educação que estão sendo contempladas no cotidiano escolar; identificar a percepção dos gestores escolares acerca dos efeitos das ações e programas do PAR na escola. Como problema central de pesquisa é feita a seguinte questão: qual a percepção dos gestores escolares sobre os efeitos dos programas e ações do PAR nas escolas públicas do ensino fundamental anos iniciais, no município de São Sebastião do Passé-BA? A fim de responder a questão foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa, utilizando como procedimento o estudo de caso que possibilitou uma análise do contexto e dos processos envolvidos no objeto em estudo. Os sujeitos da pesquisa são gestores das escolas públicas do ensino fundamental anos iniciais, do município de São Sebastião do Passé. No que se referem às técnicas para obtenção de dados, utilizamos a entrevista semiestruturada, análise documental e observação *in loco*. Os resultados revelam que há um distanciamento entre o que o PAR propõe e o que as unidades escolares conseguem operacionalizar. Os gestores na sua totalidade não vivenciaram o processo de elaboração, execução e monitoramento do PAR, mostrando, assim, pouco conhecimento em relação à política em destaque. Sobre os efeitos do PAR, observamos reflexos na autonomia da escola, aprendizagem do aluno, avaliação da aprendizagem, formação dos professores, mudança no ensino, ampliação dos recursos materiais e melhoria da autoestima e senso de responsabilidade dos alunos.

**Palavras-chave:** Plano de Ações Articuladas. Planejamento. Políticas Públicas Educacionais.

## **ABSTRACT**

This research aims at studying the effects of Articulated Action Plan (PAR) 2011-2014 in schools. It presents the general objective analysis on the perception of school managers with regard to the effects of actions and PAR programs in public schools in the municipality of São Sebastião do Passé-BA. To this end the following specific objectives were: to describe the PAR implementation process in the municipality in an analytical perspective; reflect on the points of articulation between planning within the municipal schools and school planning; identify the guidelines of All for Education Commitment being included in school life; identify the perception of school managers on the effects of actions and PAR programs at school. As a central research problem is made the following question: what is the perception of school managers on the effects of PAR programs and actions in public elementary schools early years in the city of São Sebastião do Passé-BA? In order to answer the question we carried out a qualitative research, using the procedure of the case study allowed an analysis of the context and the processes involved in the object under study. The research subjects are managers of public elementary schools early years, the city of São Sebastião do Passé. In referring to techniques for data collection, we used semi-structured interviews, document analysis and on-site observation. The results reveal that there is a gap between what the PAR proposes and what the school units can operate. Managers in its entirety not experienced the process of elaboration, implementation and monitoring of PAR showing so little knowledge regarding the featured policy. On the effects of PAR, we observe reflections on school autonomy, student learning, learning assessment, teacher training, change in education, expansion of material resources and improved self-esteem and sense of responsibility of students.

**Keywords:** Articulated Action Plan. Planning. Public Educational Policies.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Articulação entre os instrumentos de planejamento.....	49
Figura 2 - Mapa do território de identidade 21 – Recôncavo - Bahia, 2007.....	64
Figura 3 - Mapa do município de São Sebastião do Passé.....	66
Figura 4 - Percentual de população de 4 e 5 anos que frequenta a escola - 2010.....	72
Figura 5 - Percentual de população de 0 a 3 anos que frequenta a escola – 2010.....	72
Figura 6 - Percentual de população de 6 a 14 anos que frequenta a escola – 2010.....	73
Figura 7 - Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído - 2010.....	73
Figura 8 - Taxa de alfabetização de crianças que concluíram o 3º ano do ensino fundamental – 2010.....	73
Figura 9 - Articulação entre as dimensões do PAR.....	91

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Número de produções acadêmicas relacionadas ao PAR na ANPED E ANPAE - período 2011 a 2014.....	27
Quadro 2 - Número de produções acadêmicas relacionadas ao PAR encontradas na CAPES e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - período 2011 a 2014.....	28
Quadro 3 - Classificação das políticas públicas.....	35
Quadro 4 -Trajetória dos Planos de Educação no Brasil.....	45
Quadro 5 - Tramitação do PNE no período de 2010 a 2014.....	46
Quadro 6 - Número de Estados do Brasil no que tange à situação do PEE.....	47
Quadro 7 - Número de municípios do Estado da Bahia no que tange à situação do PME.....	48
Quadro 8 - Número de municípios do Brasil no que tange à situação do PME.....	48
Quadro 9 - População - ano 2010, resultados e metas do IDEB – Território de identidade do Recôncavo - ano 2013.....	65
Quadro 10 - Perfil dos gestores escolares entrevistados no município de São Sebastião do Passé-BA/2016.....	81
Quadro 11 - Mapeamento dos programas e ações do PAR implementados nas escolas no período de 2011 a 2014.....	83

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Desenvolvimento humano, períodos 1991, 2000 e 2010.....	68
Tabela 2 - População do município de São Sebastião do Passé por localização – 2010.....	68
Tabela 3 - Informações sobre a população do município – 2000 a 2010.....	69
Tabela 4 - Evolução da matrícula da educação infantil no município de São Sebastião do Passé por localização, período de 2010 a 2014.....	70
Tabela 5 - Evolução da matrícula do ensino fundamental no município de São Sebastião do Passé por localização – 2010/2014.....	71
Tabela 6 - Distribuição do percentual dos estudantes do município de São Sebastião do Passé por nível de proficiência – ANA-2014.....	74
Tabela 7 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino fundamental - 2005/2013.....	74
Tabela 8 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) por escola do ensino fundamental anos iniciais - 2005/2013.....	75
Tabela 9 - Síntese das ações e subações do PAR 2011 - 2014 do município de São Sebastião do Passé por dimensão do PAR.....	78
Tabela 10 - Status das ações do PAR 2011 - 2014 do município de São Sebastião do Passé por dimensão.....	78
Tabela 11 - Recursos liberados pelo FNDE para o município de São Sebastião do Passé – 2011 a 2014.....	79

## LISTA DE SIGLAS

AF	Assistência Financeira
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
AT	Assistência Técnica
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CF	Constituição Federal
CAE	Comissão de Assunto Econômico
CCJ	Comissão de Constituição Justiça e Cidadania
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNTE	Confederação dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
DF	Distrito Federal
ENC	Exame Nacional de Cursos
ES	Espírito Santo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
GESTEC	Mestrado em Gestão e Tecnologia Aplicadas à Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
PA	Pará
PAR	Plano de Ações Articuladas
PARES	Projeto de Assessoramento a Reestruturação de Secretarias Municipais de Educação
PE	Pernambuco
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PME	Plano Municipal de Educação
PNBE	Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual

PPGEduC	Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade
PROAM	Programa de Apoio à Educação Municipal
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PROGESTÃO	Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares
PTA	Plano de Trabalho Anual
RS	Rio Grande do Sul
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento Orçamento e Finanças do MEC
SME	Sistema Municipal de Ensino
TPE	Compromisso Todos pela Educação
TCL	Termo de Consentimento Livre
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFRS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>1 REFLETINDO SOBRE O OBJETO DE ESTUDO</b> .....	21
1.1 PAR: MAPEAMENTO DE PRODUÇÕES ACADÊMICAS NO PERÍODO DE 2011 A 2014.....	27
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL</b> .....	32
2.1 CONCEITO E TIPOLOGIA DE POLÍTICA.....	32
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS A PARTIR DAS REFORMAS DA DÉCADA DE 1990.....	37
2.3 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E O PLANEJAMENTO ESCOLAR: UMA ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA.....	42
2.4 O PAR E O PDE: CONTEXTO E RELAÇÃO.....	51
<b>3 PERCURSO METODOLÓGICO</b> .....	58
3.1 NATUREZA E PROCEDIMENTO .....	58
3.2 SUJEITOS DA PESQUISA .....	60
3.3 INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS.....	61
3.4 CONTEXTO DE ESTUDO .....	64
<b>4 O MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO</b> .....	66
4.1 ASPECTOS HISTÓRICOS, DEMOGRÁFICOS, ECONÔMICOS E CULTURAIS.....	66
4.2 ASPECTOS EDUCACIONAIS.....	70
4.3 O PAR EM SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ: TRAJETÓRIA E DESAFIOS .....	76
<b>5 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES ACERCA DOS EFEITOS DO PAR NAS ESCOLAS</b> .....	81
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	93
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	97

## INTRODUÇÃO

O planejamento educacional teve suas raízes lançadas no ano de 1932, quando o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova iniciou um período que marcou a origem das primeiras discussões sobre um plano que tivesse a finalidade de definir a política nacional de Educação, além das fronteiras da gestão governamental. No contexto legislativo nacional, as discussões que favoreciam o planejamento no setor educacional reverberaram nas Constituições Federais de 1934, 1946 e 1967 até se consolidar com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que trouxe o município assegurado como ente federado autônomo, ou seja, capaz de exercer plenamente sua autonomia em matéria educacional. Desta forma, o planejamento se tornou crucial, ao incorporar a ideia de construção de um plano de longo prazo, para que fosse desenvolvida a intencionalidade nas ações educacionais.

Em consonância com a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 9394/96, no artigo 9º diz que a “União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, contribuindo, dessa forma, para minimizar a descontinuidade que caracteriza as políticas educacionais no Brasil.

Considerando a importância do planejamento para o desenvolvimento da educação e o desafio de elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), inicialmente previsto na Lei n. 10.172/01 e, atualmente, assegurado na Lei n. 13.005/14 que institui o novo PNE, muitos municípios brasileiros se mobilizaram para construir seus PME ou adequar os já aprovados em lei, com vigência para dez anos, em sintonia com as diretrizes, metas e estratégias propostas no atual PNE, (BRASIL, 2014). O atual PNE, aprovado em 2014, apresenta dez diretrizes e vinte metas, com estratégias vinculadas a cada meta, assim como formas de monitoramento pela sociedade.

Diante deste cenário, destaca-se o Plano de Ações Articuladas (PAR), regulamentado pelo artigo 9º do Decreto n. 6094/07<sup>1</sup>, o qual estabelece apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação (MEC) aos estados e municípios e Distrito Federal, para que cumpram as metas do Compromisso Todos pela Educação. O PAR, política educacional sobre a qual lançamos nosso olhar, está vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o intuito de contribuir para a melhoria dos indicadores educacionais das escolas públicas brasileiras.

Assim, apresentamos aqui uma análise sobre a percepção dos gestores escolares sobre os efeitos das ações e programas do PAR em escolas públicas municipais do ensino

fundamental anos iniciais, no município de São Sebastião do Passé-BA, utilizando como referência o período de 2011-2014.

Vale inscrever aqui que as implicações pessoais com a pesquisa têm a ver com minha<sup>2</sup> atuação profissional como coordenadora pedagógica em uma escola da rede municipal de ensino de um município da Região Metropolitana de Salvador, na qual pude observar que as ações e programas relacionados ao PAR chegavam à escola de forma fragmentada, sem acompanhamento da Secretaria Municipal de Educação. A título de exemplo, podemos citar, dentre outros, o Programa Nacional do Livro didático (PNLD); Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE); Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO). Este último beneficiou a escola com os equipamentos necessários para implantação do laboratório de informática, mas a unidade escolar levou dois anos sem conseguir a instalação das máquinas. Quando conseguiu instalar, os alunos não utilizaram por muito tempo porque a sala destinada para os computadores não atendia aos padrões mínimos de infraestrutura necessária ao funcionamento do laboratório. Assim, os alunos deixaram de ser beneficiados com o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação.

Inscrovo também a minha experiência, no período de 1997 a 2007, na Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEDUC) do município de São Sebastião do Passé, como diretora do departamento de ensino, o qual tinha como finalidade planejar e coordenar as ações e programas educacionais, tendo em vista garantir a melhoria do processo de ensino e aprendizagem. Uma das minhas atribuições frente ao departamento de ensino era elaborar Plano de Trabalho Anual (PTA) para conseguir recursos do governo federal. Nem sempre se conseguia a aprovação dos referidos planos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o que gerava frustração na equipe de trabalho.

Nesse sentido, muitas ações que eram necessárias ao desenvolvimento do processo educacional não conseguiam ser implementadas por falta de recursos financeiros no âmbito municipal.

Destaco, ainda, o trabalho como formadora no Programa de Apoio à Educação Municipal (PROAM), da Secretaria de Estado da Educação da Bahia. O PROAM surge, em 2008, como uma instância articuladora entre os entes federados, atuando diretamente nas redes municipais de ensino, buscando colaborar com os processos de gestão da educação pública municipal, com vistas a assegurar o direito à aprendizagem dos(as) alunos(as), no âmbito de uma educação pública de qualidade, socialmente referenciada. Seu objetivo geral é fortalecer os Sistemas Municipais de Ensino (SME), por meio do apoio e do assessoramento

às Secretarias Municipais de Educação, intensificando, desta forma, o regime de colaboração, (BAHIA, 2008).

Entre as ações desenvolvidas pelo PROAM encontram-se: a) Formação pela Escola; b) Projeto de Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação; c) Projeto de Assessoramento à Reestruturação das Secretarias Municipais de Educação (PARES); d) Projeto de Assessoramento à Elaboração ou Adequação do Plano Municipal de Educação; e) Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO); f) Assessoramento à (Re) Elaboração do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério; g) Pacto com Municípios pela Alfabetização; h) Projeto de Assessoramento à Elaboração e Acompanhamento do Plano de Ações Articuladas.

No conjunto deste trabalho, pude vivenciar experiências como multiplicadora em um polo do PROGESTÃO, o qual me possibilitou contato com gestores escolares de diversas regiões do Estado e reflexões sobre o papel do gestor no que tange à implementação de políticas públicas educacionais.

Vale colocar em relevo também o trabalho como formadora no Projeto de Assessoramento à Elaboração de PME; PARES e Assessoramento à Elaboração do PAR 2011-2014 nos municípios de Itatim, Santa Terezinha, Muniz Ferreira, Varzedo, Salinas das Margaridas, Castro Alves, Nazaré e Conceição de Almeida, localizados no território do Recôncavo, estado da Bahia. Importante ressaltar a coordenação da reunião de polo realizada com os municípios do Território do Baixo Sul (Gandu, Piraí do Norte, Presidente Tancredo Neves, Aratuípe, Cairu, Camamu, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Taperoá, Teolândia, Valença e Wenceslau Guimarães) no sentido de mobilizá-los para elaboração do PAR.

No processo referente ao assessoramento à elaboração do PAR, foi possível desenvolver reflexões sobre a pouca participação dos profissionais da escola que integraram a equipe local, responsável pela construção do instrumento de planejamento, nas discussões empreendidas no momento de elaboração. Muitos gestores, coordenadores e professores evidenciaram desconhecimento em relação à política em debate, mesmo sendo este o segundo ciclo de implementação. Sublinhamos que o primeiro ciclo do PAR ocorreu de 2007 a 2010, o segundo de 2011 a 2014 e o terceiro foi anunciado pelo MEC, no dia 27 de janeiro de 2016, para o período de 2016 a 2019.

O trabalho no PROAM possibilitou a construção de diálogos e sinergia com os municípios, colocando em prática ações que buscam fortalecer a gestão da educação

municipal, com vistas à qualidade social da educação e respeitando as singularidades de cada um dos sujeitos envolvidos no processo.

Nessa trajetória profissional, fui ampliando meu olhar e descobrindo novos ângulos, conhecendo-me a cada dia, acertando, errando, refletindo sobre meus acertos e erros, olhando, ouvindo, escutando, arriscando, escolhendo, criando, recriando e sempre atenta aos meus objetivos, apesar das surpresas que a realidade nos impõe e que nem sempre nos permitem seguir o caminho desejado ou projetado.

A experiência adquirida com a participação e constante observação do cenário político, econômico, social e pedagógico que emoldurou minha atuação profissional me proporcionou um olhar mais sensível, assim como a descoberta de novos ângulos, que transitam entre a estrutura administrativa e os preâmbulos dos inúmeros processos de planejamento e a estrutura operacional, que envolve a escola, o aluno e a família no objetivo de melhorar os resultados do processo de ensino e aprendizagem. Resultados que, segundo os dados que serão aqui explicitados, ficaram aquém do esperado, revelando a incongruência entre os textos das políticas educacionais e sua execução.

Tais experiências, relacionadas às áreas de atuação profissional, motivaram a pesquisa devido às inquietações referentes aos efeitos das políticas educacionais implementadas pelas redes municipais de ensino nas escolas. Estas inquietações acentuaram-se ainda mais, face às análises dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, apresentados pelas escolas públicas estaduais e municipais do estado da Bahia, e, especificamente, no município de São Sebastião do Passé, no ano de 2013. Estes resultados trouxeram reflexões acerca dos efeitos das ações e programas do PAR nas escolas, visto que esta política educacional se constitui em um conjunto articulado de ações e programas que visa à melhoria dos indicadores educacionais.

No que concerne aos resultados do IDEB no município de São Sebastião do Passé, em 2013 observamos que o índice no ensino fundamental anos iniciais que era 4.9, em 2011 caiu para 4.1. No ensino fundamental anos finais, o resultado também foi preocupante, o município apresentou um resultado inferior a 2011 e abaixo da meta estadual.

Desta forma, a relevância desta pesquisa está na contribuição que dela pode advir no fomento a novas produções acadêmicas acerca da temática em estudo. Esperamos ainda que possa ajudar a revelar caminhos que permitam ao órgão gestor da educação municipal desenvolver mecanismos eficientes que contribuam para a inclusão dos gestores e outros sujeitos que fazem parte da comunidade escolar na elaboração e implementação das políticas

públicas educacionais. Também que sirva de reflexão crítica sobre a forma como as políticas educacionais chegam e são implementadas nas escolas.

Nesta perspectiva, é apontado como objetivo geral desta investigação:

#### Objetivo Geral

- Analisar a percepção dos gestores escolares no que concerne aos efeitos das ações e programas do PAR nas escolas públicas municipais no sentido de contribuir para superação do distanciamento entre o que as políticas educacionais propõem e as unidades escolares conseguem operacionalizar.

A fim de colaborar para o alcance do objetivo geral, foram definidos como objetivos específicos:

#### Objetivos Específicos

- Descrever o processo de implementação do PAR no município de São Sebastião do Passé em uma perspectiva analítica;
- Refletir sobre os pontos de articulação entre o planejamento no âmbito da rede municipal de ensino e o planejamento da escola;
- Identificar as diretrizes do Compromisso Todos pela Educação que estão sendo contempladas no cotidiano escolar;
- Identificar a percepção dos gestores escolares acerca dos efeitos das ações e programas do PAR na escola.

Neste sentido, no capítulo I desta dissertação, trazemos a problemática da pesquisa, assim como o mapeamento das produções acadêmicas relacionadas ao PAR; No capítulo II, refletimos acerca das políticas públicas educacionais e planejamento educacional no Brasil. No capítulo III, descrevemos o percurso metodológico. Em seguida, no capítulo IV, apresentamos a caracterização do contexto de estudo, abordando seus aspectos históricos, demográficos, econômicos e educacionais, assim como a trajetória do PAR no município. Por fim, apresentamos a análise de dados e as considerações finais abordando aspectos relevantes do trabalho, seus resultados e conclusão.

## 1 REFLETINDO SOBRE O OBJETO DE ESTUDO

A despeito de existirem políticas educacionais empreendidas nas últimas décadas no sentido de alcançar melhor desempenho da educação básica, ainda há muito a ser realizado para garantir aos brasileiros o direito que corresponda aos propósitos de tais políticas.

De maneira geral, as políticas a que nos referimos decorrem da CF de 1988 e da LDBEN, n. 9394/96. Entre estas, podemos destacar o PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o PAR e o IDEB. A ênfase desta pesquisa, entretanto, incide sobre o PAR, conforme destacaremos nos capítulos que seguem.

De maneira precedente, faremos uma breve descrição das políticas mencionadas. O PDE é um plano executivo para o cumprimento de metas, apresentado à sociedade em abril de 2007 pelo MEC. Tem como objetivo a melhoria da educação brasileira e como eixos norteadores: a educação básica, a educação superior, educação profissional e a alfabetização.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação constitui-se, na articulação de esforços entre os entes federados, a partir do regime de colaboração, com a participação da família e comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, com vistas à mobilização social pela melhoria da educação básica (BRASIL, 2007).

O PAR é um modelo de planejamento plurianual, sistêmico, que envolve União, estados, Distrito Federal e municípios. Tem como objetivo desenvolver ações de forma articulada nas redes de ensino com a pretensão de romper com a visão fragmentada e descontinuidade das políticas educacionais brasileiras nos períodos de transição político-administrativa, especialmente no âmbito municipal. Neste último, em geral, existe um envolvimento partidário maior, com impactos mais diretos sobre a administração local.

Na visão de Dourado (2007), a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais brasileiras têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por falta de planejamento de longo prazo que colocasse em evidência as políticas de Estado em detrimento das políticas de governo.

Quanto ao IDEB, constitui-se como uma das políticas que visam estabelecer padrões de qualidade para a educação básica. Na perspectiva de Saviani (2008), o caráter diferenciado do IDEB deve-se à tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado na escola de educação básica, buscando resolvê-lo, atendendo, assim, aos clamores da sociedade diante do fraco desempenho das escolas à luz dos indicadores nacionais e internacionais do rendimento dos alunos.

Consideramos que a melhoria do rendimento dos alunos está associada, dentre outros fatores, às políticas públicas educacionais que contemplem objetivos claros, isto é, que estabeleçam aonde se quer chegar; os sujeitos envolvidos, o caminho a ser percorrido, os recursos necessários para a execução das ações propostas e mecanismos de acompanhamento e avaliação, assim como o reconhecimento do importante papel desempenhado pelos gestores na condução destas políticas educacionais, no âmbito escolar.

Cabe salientar que as políticas públicas educacionais situadas no âmbito das políticas públicas sociais são dinâmicas, mudam constantemente. De acordo com Novaes (2014),

a política educacional consiste em um processo destinado a estabelecer um conjunto de ações que visam atender à diversidade de demandas da sociedade no que concerne particularmente à educação. Sumariamente, a política educacional se constitui com a finalidade de fazer frente aos problemas e às necessidades apresentadas pelas escolas, redes e sistemas de educação (NOVAES, 2014, p.53).

Entendemos que as políticas públicas voltadas para o fortalecimento da educação básica, especialmente destinadas aos municípios, requerem:

- flexibilidade no que se refere à sua execução;
- planejamento participativo;
- envolvimento dos movimentos sociais e de organizações da sociedade civil;
- articulação entre os sistemas de ensino em todas as suas esferas;
- ajuste às diversas realidades, tomando como base a discussão com a escola e a forma da comunidade à qual servem.

Acreditamos que é no coletivo da escola, diante das suas reais necessidades (pedagógica, administrativa, financeira) e singularidades (contexto no qual está inserida) que as soluções para os problemas enfrentados no cotidiano, aos poucos, possam ser encaminhadas.

Neste sentido, Luck (2011) afirma que, em geral, identifica-se que os sistemas de ensino adotam uma postura administrativa, de cima para baixo, sobre as escolas, impondo-lhes ações e operações que poderiam ser decididas por elas mesmas. De forma autoritária são propostos processos participativos de decisão, sem, no entanto, promoverem essa participação em seu próprio contexto e na definição de políticas educacionais.

Por outro lado, observamos que as unidades escolares, ao aderir aos programas a que são submetidas não os utilizam no sentido de adequá-los à sua realidade local, permeando um diálogo mais próximo entre a idealização e realização das metas e ações que tomam como

base as proposições contidas nas políticas públicas educacionais, que são deliberadas levando em conta um panorama geral, sem observar as especificidades de cada comunidade escolar.

Assim, o processo de elaboração do PAR propõe a mobilização de um amplo procedimento democrático e participativo, envolvendo gestores e educadores locais na análise situacional da educação na rede de ensino, com foco em quatro grandes dimensões: gestão educacional, formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos, a fim de que o programa constitua-se, efetivamente, em um instrumento orientador da política pública educacional e fidedigno às demandas locais.

O PAR pode ser compreendido como uma política educacional inovadora no que se refere aos critérios definidos para assistência técnica e liberação de recursos financeiros para os estados e municípios e Distrito Federal, tendo em vista o fortalecimento da política educacional local. Nesse sentido, a Resolução n. 14, de 8 de junho de 2012, dispõe os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, municípios e Distrito Federal no âmbito do PAR. No artigo 1º da referida resolução, determina-se que a assistência técnica e financeira será concedida exclusivamente aos entes federativos que tenham elaborado o PAR e o submetido à aprovação do Comitê Estratégico e aceito o termo de compromisso no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), (BRASIL, 2012).

Antes da implantação do PAR, apenas os estados e municípios que podiam contratar consultoria externa ou possuíam equipes com capacidade técnica para elaborar e aprovar os PTA conseguiam captar recursos do governo federal, conforme afirmam Farenzena, Rossi, Machado, Del Pino e Batista (2012):

[...] com o Plano de metas, há uma proliferação de ações de assistência técnica (AT) e assistência financeira (AF) voluntária do MEC à educação básica das redes públicas estaduais e municipais; há maior publicização de critérios de atendimento nessa assistência; há estabelecimento de condicionantes para que os governos subnacionais acessem recursos de assistência técnica do MEC. Diferentemente dos planos anuais de trabalho (PTAs) - instrumentos-chave das ações de assistência do MEC a municípios e estados antes da implantação do Plano de Metas/PAR -, não são os entes assistidos (governos estaduais e prefeituras) que propõem este ou aquele projeto/ação, mas é o MEC que disponibiliza um *menu* de programas e ações, com especificação de ações dos estados ou municípios a serem desenvolvidas antes, concomitantemente ou após a ação do MEC. (FARENZENA; ROSSI; MACHADO; DEL PINO; BATISTA, 2012, p. 161).

A partir das orientações e diretrizes definidas para operacionalização da assistência financeira no âmbito da educação básica por meio do PAR, tanto as grandes redes de ensino quanto as pequenas têm as mesmas oportunidades, todos os estados e municípios e Distrito Federal podem elaborar seu plano, por meio do SIMEC que pode ser acessado de qualquer computador conectado à rede mundial de computadores.

Conforme declara Ferreira (2014),

por muito tempo, analistas críticos das políticas públicas apontaram que a prioridade na distribuição dos recursos financeiros era de natureza político-partidária e/ou ocorria pela intermediação de empresas de assessoria aos municípios mais experientes. Essa prática resultou na corrupção dos recursos financeiros existentes para a educação, o que certamente incomodava muitos gestores mais comprometidos com a educação pública (FERREIRA, 2014, p.611).

Todavia, a despeito da intencionalidade do PAR em promover a melhoria da qualidade da educação básica, percebemos no cotidiano das redes municipais a ausência de estrutura de funcionamento do órgão gestor da educação responsável pela gestão do PAR, principalmente os municipais, a fragmentação e superposição de ações e funções, as dificuldades no gerenciamento das informações, a insuficiência de recursos financeiros para viabilizar as ações que são de competências exclusivas dos municípios.

Cumprido salientar que estudos, realizados por Ferreira (2014), revelam um distanciamento do MEC de sua tarefa inicial: assistir aos sistemas com apoio técnico e financeiro de forma mais efetiva. Revelam, ainda, que a ação do MEC caracteriza-se por um apoio relativo aos municípios, pois a assistência técnica e financeira é limitada, o que deixa entrever que é precária a pretendida ação de colaboração.

De maneira complementar, Farenzena, Rossi, Machado, Del Pino e Batista (2012) observam que as redes municipais enfrentam condicionantes que limitam a execução das ações do PAR, a saber:

a) Políticos: mudanças nos cargos de confiança; dificuldades na aprovação das leis; veto ou falta de apoio do prefeito ou outros administradores à proposta do PAR; resistência por parte dos profissionais ou comunidades à implementação da subação.

b) Financeiros: impossibilidade de prever recursos na lei orçamentária; falta de recursos.

c) Ações simultâneas desenvolvidas pelo município.

d) Falta de informação: falta de informação sobre um programa, uma lei; aguardo de informações esperadas do MEC.

- e) Inexistência ou atendimento parcial do programa/ação pelo MEC.
- f) Dificuldade de ordem técnico-administrativa e operacional.
- g) Não prioridade à subação.

No que diz respeito às escolas, observamos pouco envolvimento da comunidade escolar no processo de elaboração do Plano, desconhecimento dos gestores escolares, coordenadores e professores em relação ao PAR, falhas na comunicação entre as escolas e o órgão gestor da educação municipal, tornando-a fragilizada diante destes problemas e contribuindo, neste sentido, para os baixos indicadores educacionais.

Conforme afirma Ferreira (2014),

o PAR não tem conseguido envolver as diferentes secretarias administrativas nos âmbitos nacional, estadual e municipal, tampouco tem garantido a participação dos diferentes atores sociais no ato de planejar, visto que esse plano tem se restringido às secretarias de educação e, por vezes, a um único setor ou a uma única pessoa da secretaria, formando-se “comitês de gabinete”, o que tira do plano seu caráter participativo. Além disso, percebeu-se que a possibilidade de financiamento de programas e projetos ganha lugar de destaque no PAR, o que dá a este um caráter, acima de tudo, de captação de recursos financeiros. O impacto dessa visão no interior dos sistemas pode ser observado quando o PAR não se configura de fato como um instrumento de planejamento dos sistemas educativos, mas como um “programa do MEC” executado de forma paralela às diversas ações políticas e pedagógicas das secretarias (FERREIRA, p. 362, 2014).

É interessante notar que a elaboração do PAR pode ser tomada pelo município como sendo mais uma ação no meio de tantas que ele já desenvolve. Porém é mister destacar a ideia de que se trata de uma ação que visa fortalecer a cultura do planejamento como elemento estruturante da gestão da educação municipal, desde que todos os partícipes envolvidos em sua construção, principalmente os gestores escolares e demais membros da comunidade escolar, sem desconsiderar a importância dos outros sujeitos, participem efetivamente e acompanhem todo o processo de implementação.

A implementação das políticas públicas educacionais no âmbito da escola é parte das responsabilidades que o gestor escolar assume no desempenho das suas atribuições. Nesta direção, podemos supor que é relevante o conhecimento de tais políticas pelos gestores a fim de que consigam alcançar, nas escolas, os efeitos almejados no que tange às dimensões pedagógicas, administrativas, políticas e financeiras. Portela e Atta (2003) apontam que o gestor da escola dirige uma instituição social que tem como foco central o aspecto pedagógico. Nesta linha, todas as políticas educacionais executadas na unidade de ensino, os

aspectos administrativos, burocráticos e organizacionais da gestão devem estar a serviço da dimensão pedagógica.

O PAR, no final do seu segundo ciclo de implementação, tem seus programas e ações já inseridos no contexto da escola, passíveis de avaliação. Portanto, articular estas políticas no ambiente escolar e adotar mecanismos para identificar a percepção dos gestores escolares acerca dos efeitos destes programas e ações torna-se necessário, principalmente, no momento em que o PAR inicia o seu terceiro ciclo. Segundo Bond (1985 *apud* COHEN; FRANCO, 2011, p. 91), “efeito é todo comportamento ou acontecimento que se pode razoavelmente dizer que sofreu influência de algum aspecto do programa ou do projeto”. Os efeitos constituem resultados das ações consideradas pelo projeto e, portanto, são verificados durante ou depois da implementação do mesmo (COHEN; FRANCO, 2011).

No centro deste contexto, a figura do gestor escolar se destaca como uma peça chave para o sucesso da implementação das ações e programas do PAR, desde que ele tenha ciência do processo e seus propósitos, para que possa trabalhar no cerne destas ações como instrumento pedagógico e alcançar os efeitos almejados. Nesse sentido, Libâneo (2014) afirma que:

Primeiramente, é necessário admitir que há, de fato uma inter-relação entre as políticas educacionais, a organização e a gestão das escolas, as práticas pedagógicas na sala de aula e o comportamento das pessoas. As políticas educacionais e diretrizes organizacionais e curriculares são portadores de intencionalidades, ideias, valores atitudes, práticas, que influenciam as escolas e seus profissionais na configuração das práticas formativas determinando um tipo de sujeito a ser educado (LIBÂNEO, 2014, p. 26).

Assim sendo, sem perder de vista as intencionalidades, ideias e valores que determinam as políticas educacionais, surge a questão de pesquisa: qual a percepção dos gestores escolares sobre os efeitos dos programas e ações do PAR nas escolas públicas do ensino fundamental anos iniciais, no município de São Sebastião do Passé-BA?

Para maior compreensão acerca do objeto de estudo proposto, foram acrescentadas à questão central de pesquisa questões como: de que maneira a elaboração e a implementação do PAR tem mobilizado as unidades escolares? Quais diretrizes do decreto 6.094/2007 estão sendo contempladas na escola? Quais programas vinculados ao PAR estão sendo implantados nas escolas? Como ocorre a articulação entre o planejamento da rede municipal de ensino e a escola?

Destarte, buscando respostas às questões apresentadas, iniciamos nosso processo de investigação realizando um estudo acerca das produções acadêmicas relacionadas ao objeto de estudo, no período de 2011 a 2014.

### 1.1 PAR: MAPEAMENTO DE PRODUÇÕES ACADÊMICAS NO PERÍODO DE 2011 A 2014

O desenvolvimento de pesquisas relacionadas ao PAR não é algo novo. Pelo contrário, esta política vem suscitando inquietações em vários pesquisadores brasileiros ao longo dos últimos anos.

Em pesquisas realizadas nos sites da ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação), tomando como referência o período de 2011 a 2014 e utilizando plano de ações articuladas como palavras-chave, selecionamos todos os artigos publicados acerca do PAR. Lemos os resumos dos referidos artigos, procurando identificar o objeto de estudo, objetivos, problema e os resultados de pesquisa. Foram encontradas 18 (dezoito) pesquisas relacionadas ao PAR, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Número de produções acadêmicas relacionadas ao PAR na ANPED E ANPAE - período 2011 a 2014

<b>ANO</b> <b>Associação</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>ANPED</b>	01	-	-	-
<b>ANPAE</b>	09	-	08	-
<b>Total</b>	10	-	08	-

Fonte:Elaborado pela autora utilizando como fonte os dados apresentados nos sites <http://www.anped.org.br/> e <http://www.anpae.org.br>. Acesso em 10 de dezembro de 2014.

Com o intuito de ampliar a pesquisa, consultamos o banco de dissertações e teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, também utilizando plano de ações articuladas como palavras-chave. Com as dissertações e teses, utilizamos o mesmo procedimento, ou seja, lemos todos os resumos, procurando identificar o objeto de estudo, objetivo, problema e resultados da pesquisa. Quando os referidos itens não estavam explícitos no resumo,

recorríamos à introdução e às considerações finais. Foram encontrados 24 (vinte e quatro) resultados de pesquisas, sendo 20 (vinte) de mestrado e 04 (quatro) de doutorado, conforme verificamos no Quadro 2.

Quadro 2 - Número de produções acadêmicas relacionadas ao PAR encontradas na CAPES e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações - período 2011 a 2014

<b>Nível</b>	<b>Autor/Ano</b>	<b>Título</b>	<b>Estado do Brasil/Distrito Federal</b>
Mestrado	Mafassoli (2011)	Plano de Ações Articuladas: uma avaliação no município de Gravataí/RS	Rio Grande do Sul (RS)
Mestrado	Junqueira (2011)	A implementação de novos modos de regulação do sistema Educacional no Brasil: o plano de ações articuladas e a relação entre as escolas e a união	Minas Gerais (MG)
Mestrado	Santana (2011)	O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise	São Paulo (SP)
Mestrado	Amorim (2011)	A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do plano de Ações Articuladas	Mato Grosso do Sul (MS)
Mestrado	Bahia (2012)	A gestão da educação municipal no contexto das políticas de descentralização, a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas	Bahia (BA)
Doutorado	Voss (2012)	Os movimentos de recontextualização da Política Compromisso Todos pela Educação na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR): um Estudo de Caso no município de Pinheiro Machado (RS)	Rio Grande do Sul (RS)
Doutorado	Corrêa (2012)	Salas de recursos multifuncionais e Plano de Ações Articuladas em Campo Grande – MS: análise dos indicadores	Mato Grosso do Sul (MS)
Mestrado	Borges (2012)	Plano de Metas/PAR e o desenvolvimento territorial	Bahia (BA)
Mestrado	Jesus (2012)	Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo de caso no município de Macarani - Bahia	Bahia (BA)
Mestrado	Ribeiro (2012)	O impacto do Plano de Ações Articuladas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na qualidade da educação básica	Brasília (DF)
Mestrado	Lázari (2012)	Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do plano de ações articuladas (PAR)	Mato Grosso do Sul (MS)
Doutorado	Marchand (2012)	A implementação do Plano de Metas do compromisso Todos pela Educação no Rio Grande do Sul: uma regulação entre união e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas	Rio Grande do Sul (RS)
Mestrado	Martins (2012)	O Plano de Desenvolvimento	Pará (PA)

		(PDE/MEC) e sua efetivação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) em São Miguel do Guamá (PA)	
Mestrado	Roos (2012)	O PAR (Plano de Ações Articuladas) e a gestão municipal	Rio Grande do Sul (RS)
Mestrado	Soares (2012)	A política do nome próprio no PAR/MT	Mato Grosso (MT)
Mestrado	Antunes (2012)	A utilização dos resultados da avaliação institucional externa da educação básica no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR) em Municípios Sul-Mato-Grossenses (2007-2010)	Mato Grosso do Sul (MS)
Mestrado	Silva (2013)	Plano de Ações Articuladas (PAR): A atuação dos Comitês Locais do Compromisso, como espaço de mobilização social pela educação, no Território do Vale do Jequiçá - Bahia	Bahia (BA)
Mestrado	Diniz (2013)	A adesão ao Plano de Ações Articuladas influencia a gestão da educação básica no Distrito Federal?	Distrito Federal (DF)
Mestrado	Caldas (2013)	Plano de ações articuladas na rede municipal de ensino de Campo Grande, MS: o processo de implantação dos conselhos escolares (2007- 2010)	Mato Grosso do Sul (MS)
Mestrado	Arruda (2013)	Colaboração intergovernamental ou indução de ações pela União? Analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Agreste de Pernambuco	Pernambuco (PE)
Doutorado	Albuquerque (2013)	Formação continuada de professores no estado do Maranhão: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações Articuladas (PAR)	Brasília (DF)
Mestrado	Bartholomei (2013)	Provimento do cargo de diretores escolares, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), na rede estadual de ensino do Mato Grosso do Sul (2007-2010)	Mato Grosso do Sul (MS)
Mestrado	Oliveira (2014)	O plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de organização do Sistema Nacional de Educação: estudo de caso nos municípios de Cariacica e de Vitória/ES	Espírito Santo (ES)
Mestrado	Costa (2014)	A implantação do plano de ações articuladas em São Sebastião da Boa Vista - PA: ações concretas ou pressupostos para o regime de colaboração?	Pará (PA)

Fonte: Elaborado pela autora utilizando como fonte os links: <http://www-periodicos-capes-gov-br.ez86.periodicos.capes.gov.br> e <http://bdt.d.ibict.br/vufind>.

Podemos concluir, a partir do mapeamento das produções acadêmicas relacionadas ao PAR, que são muitas as potencialidades dessa política, assim como são muitas as tensões presentes na sua execução.

As análises dos resumos dos artigos, publicados na ANPAE e ANPED, bem como das dissertações e teses nos permitiram identificar que ainda há necessidade de outros estudos acerca do PAR, visto que ainda existem vertentes a serem exploradas sobre o tema, como o estudo dos seus efeitos e análise da sua extensão enquanto ação de engajamento e autonomia para a unidade escolar.

Assim, diante do contexto exposto, nos propomos a apresentar uma análise acerca da percepção dos gestores escolares sobre os efeitos das ações e programas do PAR em escolas públicas do ensino fundamental anos iniciais, no município de São Sebastião do Passé- BA, o que não foi evidenciado em nenhum estudo mapeado. O referido trabalho objetiva contribuir para a superação do distanciamento entre o que as políticas públicas educacionais definem e as instituições escolares operacionalizam e, conseqüentemente, com a melhoria da qualidade da educação no município. Uma melhoria centrada na oferta de oportunidades para todos, no desenvolvimento da cidadania e na formação do estudante como sujeito histórico, crítico, capaz de desvendar as contradições da coletividade.

No cerne desta discussão, encontra-se o gestor escolar, que atua como ponto de conexão entre as políticas públicas educacionais e sua formatação operacional no âmbito da escola e da comunidade em que ela está inserida. A ponte que une o planejamento e a execução, sob a qual passa um grande fluxo de trabalho que constitui o gerenciamento da unidade em termos administrativos e pedagógicos, lidando com situações que envolvem finanças, logística e relações interpessoais, além da responsabilidade pelos resultados advindos de sua gestão. Neste contexto, a percepção de como estas políticas refletem em todas estas nuances se constitui como um requisito fundamental para o desenvolvimento pleno de seu trabalho.

De acordo com Novaes e Carneiro (2012, p.100) “a percepção se constitui o processo pelo qual o sujeito é capaz de interpretar e dar sentido ao mundo”. Para os autores, a relevância de lançar um olhar sobre esse conceito no estudo sobre políticas e gestão escolar é justificada ante a necessidade de explorar com maior profundidade as relações entre políticas, gestão e gestores. Complementando, Mainardes (2006) assevera que professores e demais profissionais desempenham um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa maneira, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas.

Destarte, a percepção dos efeitos do PAR, de acordo com a subjetividade do gestor escolar, gerada através da sua convivência com o cotidiano da escola e seu conhecimento das ações voltadas ao desenvolvimento do ambiente escolar, vai permitir que ele estabeleça

relações entre os propósitos, as ações e seus efeitos. O estudo dessa percepção e suas conclusões integra o objeto deste estudo, evidenciando a escola como cenário importante na implementação das ações e programas do PAR.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL**

Este capítulo trata da contextualização das políticas públicas educacionais no panorama histórico, político e social do país, abordando desde seu conceito e tipologia, passando pelas reformas educacionais que mudaram o cenário da educação brasileira, até a constituição do PAR como instrumento de planejamento plurianual, vinculado ao PDE. Trata, também, da importância do planejamento, concepções, trajetória na educação brasileira de acordo com as ideologias assumidas em cada momento histórico, bem como sobre o planejamento escolar.

### **2.1 CONCEITO E TIPOLOGIA DE POLÍTICA**

A Grécia Antiga cunhou para o mundo moderno o termo política, a partir de um conceito, utilizado por seus filósofos Platão e Aristóteles, que deriva do adjetivo politikós originado do pólis, que significa aquilo que se refere à cidade, ou seja, ao que é urbano, civil, público. Com o decorrer dos séculos, o termo política foi perdendo seu significado original passando a ser usado para referir-se à dimensão coletiva, indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma forma, tem o Estado como referência (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

O termo Estado se constitui de uma instituição não neutra, pois é movido por valores ideológicos, éticos e culturais. É resultante de uma correlação de forças sociais entre diversos agentes da sociedade civil (BONETTI, 2012). O Estado é a instituição permanente da sociedade, já os governos são transitórios, constituem-se em um conjunto de órgãos responsáveis pela gestão pública, por meio de poderes delegados pela população, dentro de um determinado tempo.

A concepção de Estado é entendida como “uma estrutura que transcende os indivíduos e as coletividades. É impessoal e arbitra as regras e normas (convertidas muitas vezes em leis) estruturadoras da sociedade” (SANTOS, 2012, p.4).

Diferente da noção de Estado, o governo tem um momento histórico determinado e é constituído por indivíduos ou grupos. Compreendemos que cada momento histórico produz ideologias a partir das quais verdades relativas tornam-se absolutas e passam a referenciar a elaboração e implementação das políticas públicas (BONETTI, 2012). Na visão de Höfling (2001), o Estado é compreendido como

o conjunto de instituições permanentes - como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente - que possibilitam a ação do governo; e governo como o conjunto de programas e projetos que partem da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 31).

A partir da compreensão de governo e Estado, é interessante buscarmos o entendimento acerca das políticas públicas. Tomando como base os estudos de Souza (2006) acerca da origem e ontologia da política pública enquanto área de conhecimento, observamos que seu nascimento enquanto disciplina acadêmica ocorre nos Estados Unidos. Na Europa, a área de política pública nasce como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, considerado produtor de políticas públicas. Já nos Estados Unidos, o surgimento desta área de conhecimento não estabelece relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, enfatizando os estudos na ação do governo. Segundo a autora, a área de políticas públicas reconhece como seus “pais” fundadores: H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959) e D. Easton (1965).

A partir do entendimento da origem das políticas públicas e o seu desenvolvimento e evolução social em escala global, visualizamos que na sociedade contemporânea a elaboração, a implantação e a implementação das políticas públicas dependem dos interesses das elites globais pela expansão do capitalismo internacional, as quais a fim de alcançar seus propósitos utilizam a seu favor a dependência dos países periféricos para condicionar empréstimos com vistas a investimentos públicos, bem como utilizam parâmetros avaliativos a partir da elevação de indicadores que interessam ao capitalismo global (BONETTI, 2012).

Desta forma, muitas têm sido as críticas feitas ao MEC no que tange à média seis, determinada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a ser alcançada em 2021, no ensino fundamental anos iniciais. O patamar estabelecido utiliza como referência a média obtida, nas avaliações externas, pelos países que compõem a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Na ótica de Hofling (2001), o processo de criação de políticas públicas para uma sociedade reflete os jogos, os conflitos de interesses, os acordos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo.

A este respeito, Bonetti (2012) afirma que outro fator condicionante na elaboração e implantação das políticas públicas diz respeito à correlação de interesses gerados no contexto

social nacional, das classes dominantes e dos vários segmentos que compõem a sociedade civil.

Sendo assim, as políticas públicas não são apenas determinadas pelo setor governamental, envolve discussões dos movimentos sociais e amplos setores da sociedade que lutam pela melhoria das condições de vida da população (PALMEIRA, 1996). Nesta linha, Novaes (2014) defende que

essas políticas se constituem a partir da ação do Estado, de setores da sociedade ou atores públicos e privados, em um espaço entremeado por interpretações, percepções, valores e pela disputa de interesses e exercício de influência (NOVAES, 2014, p. 51).

Ball e Mainardes (2011), por sua vez, revelam que as políticas envolvem confusões, necessidades, crenças e valores discordantes, incoerentes e contraditórios, pragmatismo, empréstimos, criatividade e experimentações, relações de poder assimétricas, sedimentação, lacunas e espaços, dissenso e constrangimentos materiais e contextuais.

No que concerne às definições de políticas públicas, Souza (2006) destaca como principais elementos:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p.36).

No nosso entendimento, a implementação e a avaliação das políticas públicas em diferentes espaços são influenciadas pela subjetividade dos seus atores, e esta, por sua vez, é influenciada por fatores sociais, econômicos e culturais, contextualizados na contemporaneidade.

Na perspectiva de Teixeira (2002), as políticas públicas visam responder principalmente aos anseios das camadas menos favorecidas da população. Esses anseios são interpretados pelos dirigentes do governo, mas influenciados por uma agenda criada na sociedade civil por meio de pressão e mobilização social.

A mobilização social se constitui em um importante mecanismo que se propõe ao diálogo direto com os cidadãos, compartilhando sonhos e desafios, dando-lhes oportunidades de participarem diretamente da ampliação e efetivação dos direitos de cidadania. A mobilização “ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade ou uma sociedade decide e age com um objetivo comum, buscando, quotidianamente, resultados decididos e desejados por todos” (TORO; WERNECK, 2007, p.13).

Neste sentido, os grupos organizados socialmente podem conjugar esforços a fim de mobilizar o governo a implantar políticas públicas que atendam às suas reais demandas.

Quanto à sua tipologia, as políticas públicas podem ser classificadas em distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas, segundo estudos de Theodor Lowi (1964; 1972 *apud* Souza, 2006), conforme mostra o Quadro 3.

Quadro 3 - Classificação das políticas públicas

TIPOLOGIA	CARACTERÍSTICAS	EXEMPLOS
<b>Distributivas</b>	São decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados. Geram impactos mais individuais que universais, ao privilegiar um pequeno grupo em detrimento do todo. Costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo. Apresentam um baixo grau de conflito. Podem ser assistencialistas ou não.	Implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, salário-desemprego, benefício de prestação continuada, programas de renda mínima...
<b>Redistributivas</b>	São as que impõem perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros. Buscam certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que acaba gerando conflitos. O processo que visa uma redistribuição costuma ser polarizado.	Reforma agrária, distribuição de royalties de petróleo, política tributária...
<b>Regulatórias</b>	São mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Trabalham com ordens, proibições, decretos e portarias. Visam definir regras e procedimentos que regulem o comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade.	Código de trânsito, Legislação trabalhista...
<b>Constitutivas</b>	Estão ligadas aos procedimentos. Determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vem sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias.	Regras constitucionais, regimento das Casas Legislativas e do Congresso Nacional

Fonte: Adaptado pela autora com base nos estudos de Teixeira (2002), Souza (2006), Frey (2000), Santos (2014).

Podemos citar também as políticas públicas compensatórias que têm o propósito de minimizar distorções profundas na sociedade, como, por exemplo, as Políticas de cotas e as Políticas de demarcações das terras indígenas.

Os tipos de políticas aqui apresentadas processam-se de forma diferenciada, haja vista os papéis que representam nas relações sociais. De acordo com Rua (1998), em função das preferências e das expectativas de resultados de cada alternativa na solução de um problema, os atores fazem alianças entre si e entram na disputa formando, assim, as arenas políticas: distributivas, regulatórias, redistributivas. Acrescentamos, ainda, as políticas públicas constitutivas e compensatórias.

No que se refere à sua constituição, as políticas públicas podem ser: econômicas, infraestrutura, gestão pública e sociais. Höfling (2001) define políticas sociais como ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, inicialmente, para redistribuição dos benefícios sociais com o propósito de diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Dentre as políticas sociais (educação, saúde, habitação, previdência, saneamento...), daremos ênfase aqui às políticas públicas educacionais. Conforme analisado por Pedro e Puig (1998 *apud* VIEIRA, 2007), há uma diferença entre o que significa Política Educacional (em maiúsculo), que é a Ciência Política aplicada à educação e políticas educacionais que tratam da resolução de questões educacionais específicas. Nesta perspectiva, Vieira (2007) afirma que as políticas educacionais expressam a multiplicidade e diversidade da política educacional em um dado momento histórico, referindo-se a áreas específicas de intervenção, daí porque se falam em políticas de educação infantil, educação básica e educação superior.

Do ponto de vista legal, segundo Parente (2010), as leis que determinam e sustentam as políticas educacionais brasileiras são a LDBEN/96; o PNE instituído pela Lei n.13005/14; a Emenda Constitucional n.53/2006 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a Lei n. 11.738/2008 que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério; a Emenda Constitucional n.59/09; as resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) referentes a cada nível e modalidade de ensino. Nesse sentido, a política educacional do país deve ser fundamentada na legislação vigente.

Para Saviani (2008), a política educacional diz respeito às decisões que o Estado toma em relação à educação, buscando alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos. O mesmo autor informa que o primeiro documento de política educacional que vigorou no Brasil foram os “Regimentos” de D. João III, editados em

dezembro de 1548. O documento tinha como finalidade orientar as ações de Tomé de Souza, primeiro governador geral do Brasil, que aqui chegou em 1549, acompanhado de quatro padres e dois irmãos jesuítas chefiados por Manuel da Nóbrega.

Ao realizar uma análise acerca da política educacional brasileira numa abordagem histórica, Azevedo (2001) assevera que estas políticas apresentam articulação com as características que moldaram o processo de modernização e desenvolvimento do Brasil. Para a autora, a política educacional brasileira foi, historicamente, condicionada por valores autoritários que presidem as relações sociais brasileiras e que se incrustaram em nossa cultura desde os tempos coloniais, contribuindo para construção de um sistema educacional elitista e excludente.

Nesta direção, Saviani (2008) aponta a histórica resistência que as elites dirigentes opõem à manutenção da educação pública e a descontinuidade, consideradas também históricas das medidas educacionais apresentadas pelo Estado. O autor sinaliza que sempre foram insuficientes os recursos financeiros destinados à educação. Sinaliza também que “a marca da descontinuidade na política de educação atual faz-se presente na meta, sempre adiada de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental” (SAVIANI, 2008, p.12). Desta forma, dificulta a construção de um sistema educacional inclusivo, com igualdade de oportunidade para todos.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS A PARTIR DAS REFORMAS DA DÉCADA DE 1990

Os desafios contemporâneos que mudaram o contexto social global influenciaram as ações nos diversos âmbitos da sociedade e estenderam suas raízes à educação, que empreendeu formas de se adaptar a esta nova realidade, solidificada pela filosofia do capitalismo e seus reflexos. Fatores históricos, sociais, culturais e econômicos encontram ressonância nas políticas públicas, que se constituem como resultado de uma equação que inclui como fatores a situação social e as expectativas e perspectivas do Estado.

Para entendermos este processo, é necessário colocar em foco o contexto internacional e o advento do capitalismo como nova estrutura mundial. Segundo Frigoto e Ciavatta (2003), os sistemas educacionais buscaram se adaptar às demandas da nova ordem do capital e à necessidade de uma efetiva democratização do acesso ao conhecimento em todos os seus níveis, com uma forte presença dos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e o

Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio de eventos, assessorias técnicas e farta produção documental.

Entre estes eventos, se destaca a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, a qual estabeleceu como principal meta a “satisfação das necessidades básicas da aprendizagem”, dirigindo o foco de atuação para o ensino fundamental. Este foi o ponto central do que chamaram como a “visão para o decênio de 1990”, o que inaugurou um grande projeto de educação em nível mundial, com o apoio financeiro dos agentes multilaterais: Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), PNUD e Banco Mundial, (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Junto com a Declaração de Nova Delhi, de 6 de dezembro de 1993, que firmou o compromisso dos países de maior população em seguir as diretrizes e as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e pela Cúpula Mundial da Criança, constituem-se na referência que norteou os rumos globais da educação e influenciou as ações do governo brasileiro, dando início, nessa década, a uma verdadeira profusão de políticas públicas.

No Brasil, o Plano Decenal de Educação para Todos, publicado pelo MEC, adaptou os planos internacionais da UNESCO para a realidade nacional, mas este foi construído, apresentado e difundido de forma verticalizada sem a participação do coletivo da sociedade em sua configuração, como afirma Silva Júnior (2002 *apud* GALVANIN, 2005), que compara o método adotado pela educação com o sistema de descentralização da indústria mundial, uma influência advinda do capitalismo emergente e da participação de entidades financeiras internacionais, como o Banco Mundial no planejamento das diretrizes da educação em nível global. A este respeito, Ferreira e Fonseca (2011) sinalizam que o planejamento educacional brasileiro, na década de 1990, oscilou entre a construção de uma proposta nacional e as demandas oriundas do campo internacional que acabaram influenciando a estrutura do ensino no Brasil.

Fonseca e Oliveira (2009) apontam que as mudanças que orientaram a reforma do Estado tiveram efeitos imediatos na gestão do sistema educacional. A gestão escolar considerada eficiente era aquela capaz de produzir mais com menor custo, inclusive buscando fontes alternativas de recursos. De acordo com Oliveira (2009), a gestão escolar passa a ocupar o foco das reformas educacionais nesse período, naturalizando determinada forma de

organizar e gerir a educação pública. Freitas (2000) discute sobre a evolução dos paradigmas gerenciais nas políticas públicas e afirma que:

Buscam-se soluções para o gerenciamento e a qualidade educacional mediante a parceria com os que fazem a educação acontecer no cotidiano da escola. Todavia, a parceria iniciada e todas as discussões sobre os novos paradigmas gestores não podem escamotear a possibilidade da simples adoção pela escola dos novos padrões gerenciais da organização (FREITAS, 2000, p. 48).

Neste sentido, a concepção de gestão, os planos, programas e projetos que nasceram no cerne da proliferação destas ideias na década de 1990 trazem o conceito da descentralização em termos administrativos, financeiros e pedagógicos, e transfere para órgãos setorializados e regionalizados possibilidades e influências que antes se restringiam à gestão educacional em âmbito federal.

Nesta perspectiva, o municipalismo é adotado como um dos princípios básicos da administração pública. O reconhecimento do município como ente federativo, baseado no princípio da descentralização, influenciou sobremaneira a gestão da educação e dos sistemas de ensino, o que ampliou o elenco de autores e atores no contexto das políticas públicas. Como afirmam Novaes e Fialho (2010), o termo adquire uma posição instrumental quando inserido no contexto da educação, como processo e como meio para apoiar a gestão educacional, através de processos de transferência de poder por estruturas centralizadas.

A respeito do princípio de descentralização, Azevedo (2002) argumenta que este vem sendo difundido como um poderoso mecanismo para corrigir as desigualdades no âmbito da educação, por meio da otimização dos gastos públicos. Argumenta, ainda, que apesar de os postulados democráticos serem recorrentemente reafirmados, estes se apresentam como justificativa da transferência de competências da esfera central de poder para as subnacionais, respaldadas em orientações do sistema neoliberal, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas.

Nesta direção, para construir a estrutura administrativa da União tendo como referência os parâmetros internacionais, mantendo em destaque o princípio da descentralização, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) instituiu o Plano Diretor de Reforma do Estado, que lançou o alicerce sobre o qual foram feitas as reformas do sistema educacional. A reforma

deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da

produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995, p.12).

A necessidade de reforma era justificada pela ideia de modernizar o país, que precisava de força de trabalho mais bem qualificada e adequada aos processos de reestruturação produtiva (OLIVEIRA, 2009).

Neste momento histórico, adotou-se uma administração pública gerencial, inspirada na administração de empresas, voltada para o interesse público, controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, reorganizando as estruturas da administração com ênfase na qualidade, na produtividade do serviço público e profissionalização do servidor (BRASIL, 1995).

O ponto central do Plano Diretor é o de estabelecer um diálogo democrático entre o Estado e a sociedade, para que as prioridades possam ser identificadas e incluídas nos planos de ação, tornando assim a sociedade e seus segmentos corresponsáveis na administração do país. Um princípio que passa a nortear o planejamento das ações voltadas para o desenvolvimento da educação.

Conforme expressa Fonseca (2009), as mudanças educacionais implementadas no país acompanharam as orientações da Reforma do Estado e incluídas no plano plurianual do MEC. Assim, a qualidade da educação, sob esta perspectiva, resultaria de uma adequada revisão curricular, da eficiência da gestão institucional e da competitividade deflagrada por um processo de avaliação externa.

Nas palavras da autora, no primeiro mandato do governo de FHC,

a meta prioritária centrou-se na ampliação da oferta do ensino fundamental. No segundo, sob a justificativa da crescente exigência de qualificação do trabalhador para a nova estrutura do mercado, o ensino médio sofreu uma reforma, sendo desmembrado em duas modalidades distintas e independentes: o ensino médio de conteúdos gerais e o ensino médio profissionalizante. As mudanças qualitativas alcançariam os currículos, além da oferta do curso de reciclagem, no caso do ensino profissional. Consoante o veio controlador que caracterizou a reforma do Estado, a escola básica passou a ser amplamente avaliada, mediante a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. Os resultados foram utilizados como medida de desempenho da escola e do aluno e, portanto, constituíram a principal referência para a qualidade educacional (FONSECA, 2009, p.169).

Neste contexto, várias políticas públicas foram adotadas, baseadas no cenário mundial, reestruturando a educação escolar no que concerne à organização, à redefinição dos

currículos através dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), à avaliação, através do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), seguido pelo Exame Nacional de Cursos (ENC/Provão). As questões relativas ao financiamento aparecem na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), como mostra Oliveira (2011).

O FUNDEF é um fundo contábil, no qual estados e municípios devem depositar, durante dez anos (a contar da entrada em vigor da emenda), 15% das receitas de: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados da desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar n. 87/98 (Lei Kandir). Com a implantação do Fundo, os recursos são distribuídos ao estado ou aos seus municípios, considerando os alunos matriculados no ensino fundamental da rede pública sob sua responsabilidade, segundo o censo escolar do ano anterior (ABRUCCIO; FRANZESE, 2007). É oportuno ressaltar que 60% dos recursos do Fundo são destinados para o pagamento dos docentes em efetivo exercício da profissão. Para os autores, o FUNDEF colaborou com o avanço da municipalização do ensino fundamental no país.

Assim, conforme Oliveira (2011),

as reformas realizadas no Brasil durante o governo FHC, que teve no decorrer de seus dois mandatos um só ministro da educação, Paulo Renato de Souza, determinaram novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, conformando uma nova regulação assentada na descentralização e em maiores flexibilidades e autonomia local. Essas mudanças foram determinantes de novas relações entre as diferentes esferas administrativas na matéria educacional, especialmente entre União e municípios (OLIVEIRA, 2011, p. 327).

Desta forma, a partir da reforma que abrange o Estado e a sociedade, o foco deixa de ser no processo para se concentrar nos resultados e os indicadores de desempenho se tornam o termômetro da eficácia da gestão educacional, a qual passa a utilizar o planejamento como um instrumento indispensável para otimização de esforços e recursos financeiros.

### 2.3 O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E O PLANEJAMENTO ESCOLAR: UMA ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA

Planejamento - certamente este é um tema que está em destaque no âmbito da gestão educacional, tendo em vista sua relevância e reconhecimento como ferramenta indispensável na execução das políticas públicas educacionais. Conforme sublinham Albuquerque e Vieira (2001, p. 27) “a política educacional está acima do planejamento, na medida em que se planeja para implementar determinadas políticas”.

Assim sendo, consideramos o planejamento como um mecanismo extremamente útil, pois auxilia gestores educacionais a evitar a improvisação na execução das ações e programas educacionais, bem como o desperdício de recursos financeiros.

Na linha de compreensão de Matus (1988), o planejamento é visto como

um procedimento para dar coerência aos processos decisórios, buscando assegurar o nível requerido de coordenação às ações encaminhadas a lograr a melhor aproximação possível ao cumprimento dos principais objetivos do projeto político vigente (MATUS, 1988, p.124).

Seguindo este raciocínio, Ferreira (2014, p. 66) argumenta que no planejamento há uma decisão política de controle social. Assim sendo, compreendemos que o planejamento envolve relações de poder com vistas a manter a ideologia do Estado.

No entendimento de Bordignon (2014), o planejamento é concebido como um processo de tomada de decisões sobre a caminhada rumo aos objetivos, os meios e os mecanismos para alcançá-los, ou seja, o planejamento se constitui dos processos decisórios nas fases de elaboração do plano e de sua implementação. O autor esclarece, ainda, a diferença entre o processo de planejamento e plano, compreendido aqui como

a descrição, o desenho, o projeto do caminho a seguir, das etapas (metas) e ações a empreender (estratégias) na caminhada para alcançar o futuro desejado. É o documento formal que consolida as decisões tomadas no processo de planejamento (BORDIGNON, 2014, p. 33).

Neste sentido, o plano é o produto final, o resultado de um processo de tomada de decisões que contemple objetivos claros, metas exequíveis, as estratégias, as aspirações dos sujeitos da experiência, o percurso a ser trilhado, os recursos necessários para a execução das ações propostas e os mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Cumpra ressaltar que a trajetória do planejamento no Brasil tem início com o Manifesto dos Pioneiros da Educação que defendia uma escola única, laica, obrigatória e gratuita para homens e mulheres. O referido manifesto, que teve entre seus principais signatários: Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Afrânio Peixoto, Roquete Pinto, Fernando Azevêdo, dentre outros, defendia que a

educação e o ensino devem obedecer a planos definidos, constituindo sistemas em que os educandos possam ascender, através de uma escada educacional contínua, das escolas pré-primárias, às secundárias e ao ensino superior, de acordo com sua capacidade e aptidões e aspirações, e nunca por suas aspirações em poder econômico (LEMME, 2005, p.172).

A este respeito, a CF de 1934 dispunha em seu artigo 150 como competência da União “fixar o plano nacional da educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo território do país” (BRASIL, 1934). Esta mesma Constituição, no seu artigo 152, trazia como competência do Conselho Nacional de educação (CNE) a elaboração do PNE.

De acordo com Cury (2011) o CNE, cumpriu a tarefa que lhe foi determinada, da qual fez parte grande consulta, mediante questionários, a órgãos oficiais, instituições, associações e pessoas consideradas de referência. No entanto, todo esforço não levou a consecução dos objetivos propostos porque o Congresso Nacional, a quem cabia aprovar o Plano, foi fechado em 1937 com o golpe que instalou o Estado Novo e inaugurou um regime antidemocrático no país.

Na Carta Magna de 1946, artigo 5º, inciso XV, não obstante assegurar que cabia a União “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1946), não fazia referência à construção de um Plano Nacional de Educação.

Na ótica de Cury (2013), a imposição legal por um PNE ressurgiu na LDBEN de 1961, buscando sempre a salvaguarda de um direito cercado de proteção. A referida Lei rezava no parágrafo 1º do artigo 7º que compete ao CNE “subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 1961). Todavia, segundo Bordignon (2014), a proposta de um PNE foi rejeitada, prevalecendo, então, a tese dos privatistas, que temiam a intervenção estatal, via planejamento, na liberdade de ensino.

A discussão em torno da construção do PNE ganha força novamente com a CF de 1967, a qual determina no artigo 8º, inciso XIV, que compete à União “estabelecer planos nacionais de educação e de saúde” (BRASIL, 1967).

Com o fim do período da ditadura militar e início do período de redemocratização da sociedade brasileira, é promulgada a CF de 1988 preconizando no seu artigo 214 que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público” (BRASIL, 1988). Posteriormente, a partir de Emenda Constitucional n. 59 de 2009, o referido artigo foi alterado e passou a vigorar com a seguinte redação:

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

Contribuindo para um avanço na democracia brasileira e em conformidade com a CF de 1988, a LDBEN 9394/96 no artigo 87, parágrafo 1º estabelece que:

a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996).

Em atendimento à imposição legal, foi aprovado o PNE, por meio da Lei 10.172/2001, após três anos tramitando no Congresso Nacional. A aprovação do Plano lançou aos estados e municípios o desafio de elaborarem seus respectivos planos estaduais e municipais de educação em consonância com os objetivos e metas do PNE. Apesar da determinação legal, poucos estados e municípios elaboraram seus planos de educação.

Paralelo à implementação do PNE foi lançado, pelo Governo Lula, em abril de 2007, o PDE. Na visão do MEC, o PDE

pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2007, p.7).

Destarte, observa-se que, ao longo da trajetória do planejamento educacional, foi criada no país uma tradição na qual cada governo criava um plano com ações que visavam colocar em prática o projeto político vigente. De acordo com cada contexto social, político e econômico, diferentes concepções de planejamento iam surgindo. Não havia preocupação com a continuidade da política educacional, com uma organização sistêmica, o que havia era a ruptura constante de ações que estavam em andamento trazendo como consequência, ao longo dos anos, graves problemas para educação brasileira. O Quadro 4 mostra uma síntese da trajetória dos Planos no país no período de 1961 a 2014.

Quadro 4 – Trajetória dos Planos de Educação no Brasil

<b>Período Mandato</b>	<b>Chefe do Executivo Nacional</b>	<b>Nomenclatura do Plano</b>
1961 - 1964	João Goulart	Plano Nacional de Educação (1962) Plano Trienal de Educação (1963-1965)
1964 - 1967	Castelo Branco	Plano de Desenvolvimento Econômico e Social-Educação Diagnóstico Preliminar III (1966)
1969 - 1974	Garrastazu Médici	I Plano Setorial de Educação e Cultura (1972-1974)
1974 - 1979	Ernesto Geisel	II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979)
1979 - 1985	João Figueiredo	III Plano Setorial de Educação e Cultura (1980-1985)
1995 - 1990	João Sarney	Educação para Todos: Caminho para Mudança (1985)
1990 - 1992	Fernando Collor	Programa Setorial de Educação do Governo Collor na Área de Educação (1990)
1992 - 1995	Itamar Franco	Plano Decenal de Educação para Todos (1993)
1995 - 2002	Fernando Henrique Cardoso	Planejamento Político - Estratégico (1995-1998) PNE 2001-2010, instituído pela Lei n.10172, de 9 de janeiro de 2001.
2003 - 2010	Luís Inácio Lula da Silva	Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) Projeto de lei n. 8.035/2010, aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências (2011)
2011-2014	Dilma Rousseff	Lei 13.005 de 25 de junho de 2014 aprova o Plano Nacional de Educação para a década de 2014-2024.

Fonte: Adaptado pela autora utilizando como fonte os estudos de Vieira (2014) e Bordignon (2014).

O Quadro 4 demonstra que em um período de cinquenta anos foram elaborados treze planos de educação para o país. A cada mandato eleitoral era lançado um ou dois planos. Estudos recentes de Vieira (2014) apontam que, com exceção do PNE aprovado pelo poder legislativo em 2001, todos os planos foram formulados pelo poder executivo. A mesma autora

destaca que, em momentos diferentes da história, muitos planos foram discutidos por organizações da sociedade civil, porém os planos, na maioria das vezes, constituíam-se como atividades específicas do governo.

O PNE 2001-2011 inaugura uma nova fase no que se refere à concepção dos planos de educação no Brasil como atividades que caberiam apenas ao governo. Com duração de dez anos, o PNE ultrapassaria o mandato dos governantes, sendo concebido como plano de Estado.

Ao término da década do PNE, instituído pela Lei 10.172/2001, foi encaminhado pela Presidência da República à Câmara de Deputados, após longas discussões com a sociedade civil e política, o Projeto de Lei n. 8.035/2010 que ficou tramitando no Congresso Nacional durante quase quatro anos, conforme demonstra o Quadro 5. Observamos que o número de artigos permaneceu o mesmo, houve alteração na meta apenas quando o plano foi encaminhado para o senado. Quanto às estratégias, foram muitas as alterações, o Projeto de Lei n. 8.035/2010 continha apenas 170 estratégias, mas o PNE foi aprovado com 254.

Quadro 5 - Tramitação do PNE no período de 2010 a 2014

<b>Tramitação do Plano</b>	<b>Artigos</b>	<b>Metas</b>	<b>Estratégias</b>
Protocolada na Câmara como PL n° 8.035, em 20 de dezembro de 2010, a proposta do governo para o PNE 2011-2020.	14	20	170
Em 5 de dezembro de 2011, o relator da Câmara apresentou o primeiro substitutivo à proposta do Executivo.	14	20	230
No Senado Federal, o PL n° 8.035/2010 foi renomeado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 103/ 2012 passando por três Comissões. (Comissão de Assunto Econômico – CAE)	14	20	234
Projeto de Lei Complementar n.103/2012 (Comissão de Constituição Justiça e Cidadania- CCJ)	14	20	240
Projeto de Lei Complementar n.103/2012 (Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE)	14	20	259
No dia 17 de dezembro de 2013 o plano foi aprovado pelo Senado e, após a elaboração da redação final, o PNE retornou à Casa iniciadora no último dia do ano.	14	21	257
Após a votação no Congresso, o PNE foi encaminhado à sanção em 5 de junho de 2014.			
O PNE foi sancionado sem vetos, transformando-se na Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014.	14	20	254

Fonte: Elaborado pela autora com base nos estudos de Brito (2015).

Com a aprovação da Lei n. 13.005/14, que no seu artigo 8º estabeleceu um ano para que estados, Distrito Federal e municípios elaborassem ou adequassem seus correspondentes planos de educação, o MEC criou a Rede de Assistência Técnica para assessorar os entes federativos no processo de elaboração ou adequação desses planos. Os planos com vigência para dez anos deveriam estar em consonância com o atual PNE (BRASIL, 2014) e articulados com os demais instrumentos de planejamento, a saber: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), PAR, entre outros.

Os Quadros 6, 7 e 8 permitem visualizar a situação dos estados em relação ao PEE e municípios baianos e brasileiros em relação ao PME. Observamos, no Quadro 6, que dos 26 (vinte e seis) estados brasileiros, 22 (vinte e dois) já estão com lei sancionada, ou seja, já aprovados pelo chefe do poder executivo estadual após ser aprovado pela assembleia legislativa. Vale ressaltar que o Plano do Distrito Federal também já foi sancionado.

Quadro 6 - Número de Estados do Brasil no que tange à situação do PEE

<b>Número de Estados</b>	<b>Situação do PEE nos Estados</b>
0	Sem informação
0	Sem Comissão Coordenadora Instituída
0	Com Comissão Coordenadora Instituída
0	Com Diagnóstico Concluído
1	Com Documento-Base Elaborado
0	Com Consulta Pública Realizada
0	Com Projeto de Lei Elaborado
4	Com Projeto de Lei Enviado ao Legislativo
0	Com Lei Aprovada
22	Com Lei Sancionada

Fonte: Elaborado pela autora utilizando como fonte os dados disponíveis em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase.php?modulo=principal/assessoramento&acao=A&aba=mapa>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2016.

No Quadro 7, identificamos que 96% dos municípios se encontram com seus planos já sancionados, ou seja, já aprovados pelo chefe do poder executivo municipal após aprovação pela câmara de vereadores.

Quadro 7- Número de municípios do Estado da Bahia no que tange à situação do PME

<b>Número de Municípios</b>	<b>Situação do PME nos Municípios Baianos</b>
0	Sem informação
0	Sem Comissão Coordenadora Instituída
0	Com Comissão Coordenadora Instituída
0	Com Diagnóstico Concluído
04	Com Documento-Base Elaborado
01	Com Consulta Pública Realizada
03	Com Projeto de Lei Elaborado
06	Com Projeto de Lei Enviado ao Legislativo
02	Com Lei Aprovada
401	Com Lei Sancionada

Fonte: Elaborado pela autora utilizando como fonte os dados disponíveis em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase.php?modulo=principal/assessoramento&acao=A&aba=mapa>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2016.

No que se refere ao Brasil, percebemos, no Quadro 8, que dos 5570 municípios brasileiros, 5473 estão com seus planos sancionados, o que corresponde a 98%.

Quadro 8 - Número de municípios do Brasil no que tange à situação do PME

<b>Número de Municípios</b>	<b>Situação do PME nos Municípios Brasileiros</b>
0	Sem informação
0	Sem Comissão Coordenadora Instituída
0	Com Comissão Coordenadora Instituída
01	Com Diagnóstico Concluído
11	Com Documento-Base Elaborado
05	Com Consulta Pública Realizada
14	Com Projeto de Lei Elaborado
56	Com Projeto de Lei Enviado ao Legislativo
10	Com Lei Aprovada
5473	Com Lei Sancionada

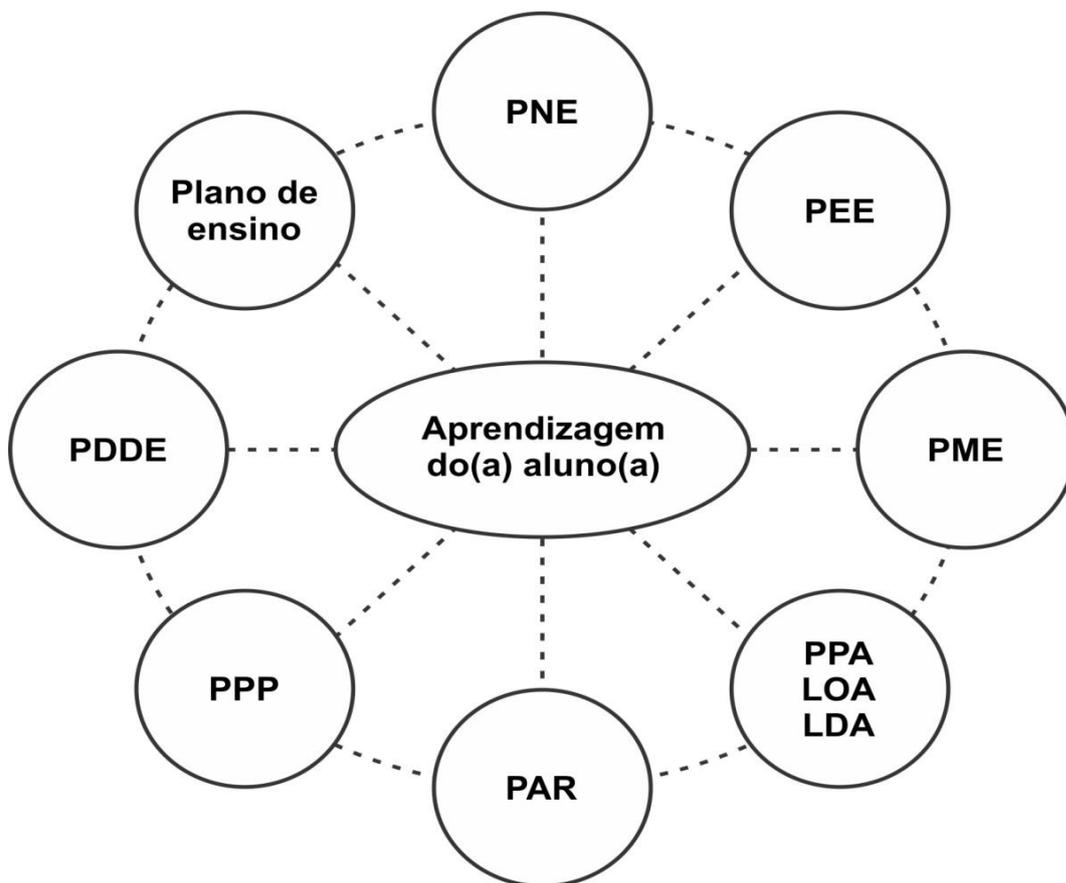
Fonte: Elaborado pela autora utilizando como fonte os dados disponíveis em: <http://simec.mec.gov.br/sase/sase.php?modulo=principal/assessoramento&acao=A&aba=mapa>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2016.

Os Quadros apresentados demonstram que houve um grande avanço no que concerne a construção de planos de educação no país. Porém, o plano sancionado por si só não garante a melhoria da qualidade de ensino, sendo necessária a efetivação das ações, assim como seu monitoramento, acompanhamento e avaliação pela sociedade civil e política.

Os municípios e os estados encontram-se agora diante de novo desafio, haja vista o lançamento do novo ciclo do PAR pelo MEC no dia 27 de janeiro de 2016, ou seja, elaborar seus planos de ações articuladas em consonância com as metas e estratégias do PME. Pretende-se com isso dar unidade aos planos das redes municipais de ensino.

Neste sentido, de acordo com a ótica de Bordignon (2014), um plano de educação, seja nacional, estadual ou municipal, além da contextualização em sua dimensão própria, deve ser referenciado, conectado na dimensão da nacionalidade, do todo nacional, ou seja: os diferentes planos não podem ser concebidos como sistema fechados, mas abertos e articulados, trocando energias entre si, estabelecendo a sinergia entre os instrumentos de planejamento, a saber: PNE, PEE, PME, PPA, LOA, LDO, PAR, Projeto Político Pedagógico (PPP), PDDE interativo (ferramenta de apoio à gestão escolar) e Plano de Ensino, conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1: Articulação entre os instrumentos de planejamento



Fonte: Elaborado pela autora

Face ao exposto, é interessante sublinhar a relevância da existência de pontos de articulação entre o planejamento da rede municipal de ensino e o planejamento escolar. Os planos elaborados pelo coletivo escolar não podem ser estruturados sem uma inter-relação com o planejamento educacional. O planejamento escolar não minimiza o valor e a

necessidade do planejamento educacional, um não limita ou elimina o outro (MENEGOLLA; SANT'ANNA, 2014).

Na visão de Libâneo (2014), o planejamento escolar consiste numa atividade de previsão da ação a ser realizada, implicando definição da necessidade a ser atendida, resultados desejados, procedimentos e recursos a serem utilizados, tempo de execução e mecanismos de avaliação. O planejamento no âmbito dos sistemas e redes de ensino, por sua vez, sob a perspectiva de Vasconcelos (2000), possui uma abrangência maior, correspondendo ao planejamento que é feito em nível nacional, estadual ou municipal, incorporando e refletindo as grandes políticas educacionais. Nesta direção, o planejamento pode assumir a função de articular o trabalho educativo em seus diversos níveis, desde os sistemas de ensino até a escola.

Muitas vezes o planejamento da unidade escolar é dissociado do planejamento em nível de sistema e rede de ensino. Podem ser citados como exemplos o PME e o PAR. Os referidos instrumentos de planejamento não são utilizados como referência na elaboração do plano da escola, o que é considerado preocupante, pois as estratégias, metas e objetivos dos planos no âmbito da rede de ensino têm também como foco principal a aprendizagem dos estudantes.

No âmbito da escola, geralmente, o planejamento acontece durante a jornada pedagógica, considerada como um momento importante no qual o coletivo escolar avalia o ano que passou e reflete sobre novas utopias. Muitas escolas utilizam esse momento para falar sobre o projeto político pedagógico e seu plano de ação, mas como o tempo é curto visto que os gestores escolares têm que, também, operacionalizar as diretrizes advindas do órgão gestor da educação, não se consegue fazer uma discussão mais aprofundada. É claro que esta não pode ser considerada a dinâmica de todas as escolas, é possível que sejam encontradas unidades de ensino com uma realidade diferente. A jornada pedagógica, assim como outros horários de trabalho coletivo, são espaços importantes para que a escola possa construir seu planejamento norteado pelo projeto político pedagógico e em articulação com o planejamento educacional da rede a qual está vinculada.

É oportuno citar que a LDBEN/96, em seu artigo Art. 12, determina que “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica” (BRASIL, 1996).

Assim, cumprindo o que impõe a base legal, a escola, dentre outras questões, no espaço destinado ao planejamento escolar, pode propor reflexões sobre: qual a função social da escola? Qual o contexto no qual a escola atua? Qual a relação entre a escola e a sociedade?

Qual o cidadão ou cidadã que quer formar? Os saberes construídos têm atendido a demandas dos estudantes? A concepção de educação, sociedade, escola, currículo, ensino, aprendizagem, avaliação e gestão alicerçadas no projeto pedagógico estão sendo colocadas em prática? O plano que está sendo construído considera os fundamentos teóricos e metodológicos da proposta pedagógica? Quais as diretrizes da política educacional presentes no plano da rede de ensino? Os programas e ações elencadas no plano da rede de ensino atendem às reais demandas da escola? Como articular as ações do plano da rede de ensino com o planejamento escolar?

A respeito do planejamento escolar, Libâneo (2014) ressalta que integra as seguintes etapas:

Diagnóstico e análise da realidade da escola: busca de informações reais e atualizadas que permitam identificar as dificuldades existentes, as causas que as originam, em relação aos resultados obtidos até então.

Definição de objetivos e metas que compatibilizem a política e as diretrizes do sistema escolar com as intenções, expectativas e decisões da equipe da escola.

Determinação de atividades e tarefas a serem desenvolvidas em função de prioridades postas pelas condições concretas e pelos recursos disponíveis (elementos humanos e recursos humanos e financeiros) (LIBÂNEO, 2014, p. 150).

Desta forma, o planejamento educacional, não obstante ser visto como um instrumento a serviço da classe que detém o poder, burocrático, autoritário e de controle, pode ser concebido também como uma ferramenta que fomenta a participação, reflexões constantes sobre a realidade vivenciada, sobre o horizonte o qual se pretende chegar, as etapas a serem percorridas para a consecução dos objetivos propostos, os recursos necessários, os sujeitos responsáveis por cada ação e definição de mecanismos que permitam avaliar os resultados esperados e definir novos rumos para as ações empreendidas. Neste sentido, reiteramos a importância do planejamento como ação estratégica para atividade pedagógica, sendo que para que seja efetivo é necessário que esteja articulado com a realidade da escola.

## 2.4 O PAR E O PDE: CONTEXTO E RELAÇÃO

Nas últimas décadas, as políticas educacionais brasileiras vêm sendo implementadas considerando aspectos que possam revelar resultados, atingir metas, controlar ações, atuar no sentido da responsabilização e meritocracia, bem como promover ajustes reguladores necessários (COSTA, 2014). A partir da apresentação do PDE à sociedade, em 2007,

desencadeou-se no Brasil um amplo processo de mobilização, responsabilização social e descentralização das políticas educacionais com a finalidade de atender aos objetivos definidos para a educação brasileira nas principais ferramentas de planejamento e gestão educacional do país.

Com efeito, passaram a fazer parte da agenda administrativa da União, Distrito Federal, estados e municípios instrumentos de planejamento e gestão, como o PDE, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, IDEB e o PAR.

O PDE é um plano, constituído por programas e ações voltadas para todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, que tem como principal objetivo a melhoria da qualidade da educação no país. Está sustentado em seis princípios, a saber: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007).

Saviani (2009) afirma que o PDE assumiu a agenda do Compromisso Todos pela Educação (TPE), movimento apresentado em 2006, como uma iniciativa da sociedade civil conclamando a participação de todos os setores sociais e grupos empresariais, como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.

O autor assevera, também, que mesmo sendo considerada positiva a iniciativa do MEC de capitalizar a receptividade da opinião pública à questão da qualidade de ensino, expressa por camadas influentes da mídia, é preciso cautela para não cairmos na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções das nossas elites econômicas e políticas (SAVIANI, 2009).

Na visão de Martins (2008), os intelectuais orgânicos do capital, constatando os efeitos da baixa qualidade da educação brasileira para a competição no mercado, assumiram a organização de um movimento a favor da educação. O cerne da estratégia do TPE é a corresponsabilidade e a busca de eficiência<sup>3</sup>, de eficácia<sup>4</sup> e de efetividade<sup>5</sup> (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

Ao tratar da articulação do PDE com o PNE vigente em 2007, Saviani (2009) assevera que o primeiro não constitui um plano em sentido próprio. Ele define-se, inicialmente, como um conjunto de ações que, teoricamente, se constituíam em estratégia para realização dos objetivos e metas previstas no PNE. O PDE não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos

objetivos e metas constitutivos do PNE, mas compõe-se de ações que não se articulam organicamente com este.

O PNE 2001- 2010, instituído legalmente pela Lei n. 10.172/2001, define como objetivos da educação nacional, a saber: a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade de ensino, a redução das desigualdades sociais e regionais no que se refere ao acesso e à permanência com sucesso na educação pública, democratização da gestão do ensino público. A construção do PNE atende a exigência da CF de 1988 e da LDBEN/96.

De acordo com Aguiar (2010), o processo de elaboração do PNE teve um caráter pedagógico, porque evidenciou os interesses e embates dos diversos atores da sociedade política e da sociedade civil envolvidos na busca da definição das prioridades educacionais para uma década. O debate em torno da construção abrangia o diagnóstico da situação educacional do país, as demandas e as reivindicações da sociedade, a situação dos recursos financeiros e as condições de infraestrutura e de pessoal das redes de ensino e dos sistemas.

O PDE, por sua vez, não surgiu de um movimento amplo e democrático de discussão das políticas educacionais que permitisse a participação efetiva dos segmentos sociais e educacionais, de entidades sindicais e representações dos educadores e demais profissionais da educação, gerando, assim, muitas críticas ao governo Lula (VOSS, 2011).

Como expressa Camini (2010), a incorporação de outros sujeitos, como a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), entre outros, ocorreu na sequência. Os sujeitos foram sendo chamados no decorrer da formulação e execução da política.

Cara (2007) também tece críticas ao apontar a ausência de um documento base que indique a linha condutora do plano, e a priorização, por meio do PDE, de uma política de avaliação alicerçada na experiência do governo de Fernando Henrique Cardoso, em que a atuação da União na colaboração à educação básica estaria restrita à assessoria técnica e financeira a estados e municípios, pautada por uma lógica de regulação.

A esse respeito, Krawczyk (2009) aponta que o propósito da lógica de regulação é o de manter a governabilidade considerada necessária para o desenvolvimento do sistema, refere-se a um ordenamento normativo, historicamente legítimo, que medeia as relações entre Estado e sociedade, buscando a solução de conflitos e a compensação dos mecanismos de desigualdade e de exclusão próprios do modo de produção capitalista. Neste sentido, buscando

o enfrentamento da desigualdade de oportunidades e exclusão, o PDE propõe o enlace entre educação e desenvolvimento, bem como o regime de colaboração.

Assim, em sintonia com a CF de 1988 e a LDBEN/96, o PDE incorpora aos seus princípios o regime de colaboração, definindo-o como compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia (BRASIL, 2007).

O “regime de colaboração é um princípio relacional constituinte do complexo federativo, que deve garantir o direito dos cidadãos à educação e os interesses da sociedade nessa matéria, a saber, o projeto nacional de educação” (LUCE; FARENZENA, 2007, p.10). Para as autoras, o regime de colaboração não deve ser concebido e praticado como uma mera relação estabelecida entre governantes. Se os entes federados têm de dispor de sistemas de ensino em regime de colaboração, tem-se a concepção de que aqueles e estes fazem parte de um mesmo todo, de uma tessitura de complementaridades.

Na visão de Teixeira e Mutim (2009), quando se analisa o jogo de forças e os interesses que permeiam as relações entre os entes federados, o regime de colaboração fica à mercê da vontade política de cada governante, confundindo-se com a assinatura de acordos, projetos e programas pontuais, que objetivam ao desenvolvimento de ações, tendo por base o repasse de recursos, especialmente financeiros, ou a transferência de atribuições diversas de um ente para outro, demonstrando, assim, essa vocação conservadora de se manter uma perspectiva idealista, que concebe a noção de colaboração de forma ingênua, ao se pensar que, em relações tão conflituosas e de interesses múltiplos, esse regime, sinônimo de cooperação, compartilhamento e de ajuda, por isso mesmo baseado no desejo e no voluntarismo, tenha possibilidade de ser materializado nas práticas educativas entre esferas de poder tão desiguais, conflitantes e concorrentes.

Na ótica do MEC, o regime de colaboração envolve primordialmente a decisão política, a ação técnica e o atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais monitorados a cada dois anos por meio do IDEB.

O PDE tem como fio condutor o IDEB. Por meio deste indicador, o MEC identifica as escolas e municípios com menores índices a fim de disponibilizar maiores recursos do governo federal. Para Voss (2011),

os exames nacionais aplicados em todo território nacional são padronizados, o que torna o princípio “territorialidade” anunciado no PDE bastante nebuloso, pois os

testes não levam em conta as peculiaridades e culturas locais e regionais. Além disso, a adoção do IDEB, ao contrário do que anuncia, pode tornar ainda maior a disparidade de condições de oferta de escolarização, uma vez que são acirradas as relações de disputa, competição, vigilância, frustração entre escolas e os sujeitos implicados nessa política (VOSS, 2011, p. 57).

Ainda segundo a autora, ao fixar a avaliação da qualidade de ensino ao IDEB, que se baseia na análise de desempenhos pelos resultados em termos de notas em testes padronizados de língua portuguesa e matemática e em taxas de evasão e repetência, certos fatores, como as condições socioeconômicas e culturais das redes, das escolas e dos alunos e as condições de trabalho dos professores e demais profissionais, não são considerados.

Posição semelhante é defendida por Camini (2010), quando informa que o IDEB não aborda questões fundamentais capazes de aferir com maior eficácia os níveis de qualidade de ensino. É preciso considerar o processo, observação de aspectos mais amplos em um processo de avaliação, como políticas pedagógicas, currículo, formação, salário e não apenas medir o resultado.

No que tange ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, denominado por Saviani (2009) como “carro chefe” do PDE, o governo Lula estabeleceu 28 (vinte e oito) diretrizes a ser alcançadas tendo em vista a melhoria da educação brasileira. Em síntese, as diretrizes enfatizam: o foco na aprendizagem; alfabetização; acompanhamento dos alunos; combate a repetência e evasão; matrícula próxima a residência; ampliação da jornada escolar; formação ética, artística e educação física; inclusão educacional; educação infantil; educação de jovens e adultos; formação dos professores; implantação de plano de carreira; valorização do mérito do trabalhador em educação; consequência ao período probatório; gestão democrática; transparência; importância do coordenador pedagógico; elaboração de plano de educação; articulação com a comunidade; parceria; fortalecimento da identidade do aluno com a escola.

O ente federado, ao assinar o termo de adesão voluntária ao Compromisso, se compromete com a realização de ações objetivando o cumprimento das diretrizes e as metas do IDEB. A partir daí, pode elaborar seu PAR. O PAR é um instrumento de planejamento plurianual, constituído por um conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo MEC.

A primeira etapa de elaboração do PAR é a realização de uma minuciosa análise, de forma participativa, da situação educacional local, por meio do instrumento diagnóstico, com foco nas dimensões que compõem a estrutura do PAR: gestão educacional, formação de

professores e profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos. Cada dimensão é dividida em área de atuação que, por sua vez, apresenta indicadores específicos.

Para elaboração do PAR, o governo federal disponibiliza o SIMEC - módulo PAR representando, na visão do MEC, uma importante evolução tecnológica, com agilidade e transparência nos processos de elaboração, análise e monitoramento das ações do PAR.

O instrumento diagnóstico possui 15 (quinze) questões pontuais que tratam sobre sistema de ensino, conselhos, comitê, FUNDEB, órgão gestor da educação, creche, pré-escolas, conselho escolar, critérios para escolha de diretor escolar, plano de carreira, relações da secretaria com as instituições formadoras de professores da educação básica, avaliações educacionais, provinha Brasil e alfabetização de jovens e adultos. Possui também 82 (oitenta e dois) indicadores que deverão receber pontuação de acordo com o critério correspondente a cada nível de pontuação (BRASIL, 2011):

Critério de pontuação 4: a descrição aponta para uma situação positiva, e não serão necessárias ações imediatas. O que a secretaria de educação realiza na(s) área(s) pertinente(s) garante bons resultados nesse indicador. Critério de pontuação 3: a descrição aponta para uma situação favorável, porém o município pode implementar ações para melhorar o seu desempenho. Critério de pontuação 2: a descrição aponta para uma situação insuficiente, e serão necessárias ações planejadas de curto, médio e longo prazos para elevar a pontuação nesse indicador. Critério de pontuação 1: a descrição aponta para uma situação crítica, e serão necessárias ações imediatas, além do planejamento de médio e longo prazos, para superação dos desafios apontados no diagnóstico da realidade local (BRASIL, 2011, p. 30).

Após discussão e análise dos indicadores, a equipe local responsável pela elaboração, implementação e monitoramento da execução das ações do PAR irá escolher aquele que mais se aproxima da realidade local. A equipe local é composta pela representação de técnicos da secretaria de educação, gestores de escolas, professores da zona urbana e rural, coordenadores ou supervisores pedagógicos, técnicos das escolas, membros dos conselhos escolares e conselho municipal de educação (BRASIL, 2011).

Assim, observando a pontuação recebida em cada indicador, o SIMEC vai gerar, automaticamente, ações e subações a serem cadastradas pelo ente federado. O MEC apresenta quatro formas de execução das subações: assistência técnica, assistência financeira, financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), executada pelo município. A equipe local vai preencher a subação de acordo com a forma de execução. Após o cadastro das ações e subações, deverão verificar no sistema se há alguma

pendência. Conferidas as possíveis pendências, o PAR será encaminhado para apreciação do prefeito municipal que, após analisar o instrumento, autorizará o envio para análise do MEC. A finalização do PAR e o envio para o MEC é feito por meio do SIMEC.

É oportuno observarmos que, embora o SIMEC possa ser acessado de qualquer computador conectado à internet e se constitua em um importante instrumento que viabiliza a transparência das informações e possibilita celeridade no processo de elaboração do PAR, na prática esta potencialidade se transforma, em alguns casos, em fragilidade. Nos municípios que não possuem internet de banda larga, o preenchimento do PAR fica prejudicado (SOUZA, 2011). Os municípios com dificuldade de acesso à internet têm que encaminhar seus técnicos para municípios vizinhos a fim de preencher o PAR.

Outra etapa relevante a ser evidenciada no PAR refere-se ao monitoramento, acompanhamento e avaliação. O processo de monitoramento, acompanhamento e avaliação é fundamental para a qualificação de uma política governamental. Envolve a ideia de controle social, contribuindo para assegurar o melhor uso e transparência na aplicação dos recursos educacionais. Desta forma, o monitoramento, acompanhamento e avaliação são entendidos como medidas para maior responsabilização, aprendizado, ação pedagógica, reafirmação da política pública, troca de informações, fornecimento de informações, formação das equipes locais e comitês (CAMINI, 2010). O Comitê, segundo a 28ª diretriz do Plano Metas, deve ser formado por representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, ministério público, conselho tutelar e dirigentes do sistema educacional público (BRASIL, 2011).

Ao Comitê Local do Compromisso, junto com a equipe local, cabe a responsabilidade pelo monitoramento, controle social das ações do PAR. De acordo com Farenzena (2010), o controle institucional é um elemento relevante para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, visto que possibilita a *accountability*<sup>6</sup> em ações públicas, previne ou elimina possibilidades de corrupção, medidas que podem fazer muita diferença na efetividade das políticas públicas e, conseqüentemente, na garantia dos direitos à educação.

Por fim, destacamos que não obstante o PAR 2011-2014 ainda continuar em vigor, atualmente os municípios vivenciam o terceiro ciclo do PAR 2016-2019. Neste novo ciclo é assegurado um alinhamento do PAR com o PNE, instituído pela Lei n.13005/14. Todas as metas do atual PNE relacionadas à educação básica fazem parte das diretrizes do novo PAR. Neste sentido, busca-se uma visão sistêmica dos Planos de forma que se apresentem de maneira articulada, em razão do regime de colaboração estabelecido em lei.

### 3 PERCURSO METODOLÓGICO

Com o objetivo de apresentar o processo de desenvolvimento da investigação, este capítulo expõe e justifica o tipo de pesquisa utilizada, apontando os seus instrumentos e apresentando os sujeitos da pesquisa e o contexto de estudo.

#### 3.1 NATUREZA E PROCEDIMENTO

A presente pesquisa é de natureza qualitativa. A pesquisa qualitativa é uma atividade que localiza o observador no mundo, consistindo em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao objeto, ao qual se pretende investigar. Essas práticas transformam a compreensão sobre os fenômenos em uma série de representações, incluindo notas de campo, entrevistas, conversas, fotografias, gravações, envolvendo uma abordagem naturalista, interpretativa para o mundo, o que significa que os pesquisadores estudam o objeto em cenários naturais, tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos dos significados que as pessoas a eles conferem (DENZIN; LINCOLN, 2006).

A opção pela pesquisa qualitativa se justifica pela possibilidade de trabalhar conforme afirma Minayo (2012, p. 21) “com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes”. De forma complementar, Creswell (2010) assevera que a pesquisa qualitativa

É uma forma de investigação interpretativa em que os pesquisadores fazem uma interpretação do que enxergam, ouvem e entendem. Suas interpretações não podem ser separadas de suas origens, história, contextos e entendimentos anteriores. Depois de liberado um relato de pesquisa, os leitores, assim como os participantes, fazem uma interpretação, oferecendo, ainda, outras interpretações do estudo. Com os leitores, os participantes e os pesquisadores realizando interpretações ficam claras as múltiplas visões que podem emergir do problema (CRESWELL, 2010, p.209).

Quanto ao procedimento metodológico, foi utilizado o estudo de caso. Gil (2002, p. 54) define o estudo de caso como “um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”. Yin (2010) assevera que o estudo de caso é aconselhável quando o enfoque está sobre um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real.

Nesse sentido, o estudo de caso é adequado ao objeto desta pesquisa, pois possibilita uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno em estudo, permitindo, assim, analisar qual a percepção dos gestores escolares no que concerne aos efeitos das ações e programas do PAR na escola.

No que tange à exposição do objeto, trata-se de uma pesquisa de cunho teórico empírico. Como suporte teórico, utilizamos livros, periódicos científicos, teses e dissertações sobre a temática investigada, com o intuito de identificar como a literatura vem tratando os conceitos principais do nosso estudo. A seguir apresentamos alguns autores que deram embasamento teórico a nossa pesquisa de acordo com a temática abordada:

**Políticas Públicas Educacionais** - Bonetti (2012); Sousa (2006); Novaes (2014); Ball; Mainardes (2011); Saviani (2008; 2011); Azevedo (2001); Vieira (2007); Ferreira e Fonseca (2011); dentre outros.

**Reforma do Estado Pós-1990** - Ferreira e Fonseca (2011); Fonseca e Oliveira (2009); Freitas (2000); Novaes e Fialho (2010); Oliveira (2009; 2011); Abrucio e Francese (2007); dentre outros.

**O planejamento educacional da rede municipal de ensino e o planejamento escolar** - Albuquerque e Vieira (2001); Matus (1998); Bordignon (2014); Cury (2013); Vieira (2014); Libâneo (2014); Vasconcelos (2000); dentre outros.

**Plano de Ações Articuladas** - Costa (2014); Saviani (2009); Martins (2008); Camini (2010); Voss (2011); Farenzena, Rossi, Machado, Del Pino e Batista (2012); Ferreira (2014) Teixeira e Mutim (2009); dentre outros.

Recorremos também aos marcos legais da educação brasileira que relacionavam-se ao nosso objeto de estudo.

Ainda, realizamos a pesquisa documental por considerá-la de grande valia para este trabalho, tendo em vista o número significativo de documentos voltados para o objeto que auxiliou na descrição do percurso da operacionalização do PAR no município.

Inicialmente, analisamos os instrumentos disponibilizados pelo MEC que orientam a elaboração do PAR:

- a) Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (2011-2014);
- b) Instrumento diagnóstico PAR municipal;

d) Resolução n. 14, de 8 de junho de 2012 que trata dos critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica;

e) Decreto Presidencial n. 6094, de 24 de abril de 2007;

f) O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas.

Em seguida, fizemos um mapeamento, por meio do banco de teses e dissertações da Capes, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações e anais da ANPED e ANPAE, das produções acadêmicas sobre o PAR, tomando como base o período de 2011 a 2014. A partir deste levantamento foi possível percebermos que existem, ainda, várias possibilidades de pesquisas relacionadas ao PAR, muitas lacunas a serem preenchidas. Foi possível, ainda, ampliar os conhecimentos acerca da política em questão.

Foram analisados, também, os documentos que orientam o planejamento da educação no município, a saber: PAR (2011-2014), PME (2006-2016), encontrados em arquivos da Secretaria Municipal de Educação e SIMEC. Ressaltamos que ao fazer uma análise comparativa do PME 2006-2016 e o PAR 2011-2014 observamos que não havia articulação entre esses instrumentos de planejamento.

Igualmente foram considerados relevantes para pesquisa os relatórios de acompanhamento das ações do PAR, termo de cooperação, convênios.

As análises desses materiais tiveram o propósito de descrever e compreender a trajetória de operacionalização da política em estudo. Ressaltamos que procuramos as atas das reuniões de acompanhamento do comitê, assim como as atas de audiências públicas para apresentação do PAR, mas não foram encontradas nos arquivos da Secretaria Municipal de Educação.

Assim sendo, os documentos constituem-se como uma fonte importante de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem informações e declarações do pesquisador. Não são apenas fontes de informação contextualizada, mas surgem em um determinado contexto, fornecendo informações sobre esse mesmo contexto (LUDKE; ANDRÉ, 2013).

### 3.2 SUJEITOS DA PESQUISA

Os sujeitos da pesquisa foram gestores das escolas do ensino fundamental anos iniciais da rede municipal de ensino do município de São Sebastião do Passé- BA. Os gestores que compõem a amostra da pesquisa foram selecionados com base no seguinte critério:

atuação na gestão escolar no período de 2011-2014, momento que se refere ao segundo ciclo de elaboração e implementação do PAR.

Na definição dos sujeitos da pesquisa, refletimos sobre a afirmação de Chizzotti (2010),

Na pesquisa qualitativa, todas as pessoas que participam da pesquisa são reconhecidas como sujeitos que elaboram conhecimentos e produzem práticas adequadas para intervir nos problemas que identificam. Pressupõe-se, pois, que elas têm um conhecimento prático, de senso comum e representações relativamente elaboradas que formam uma concepção de vida e orientam as suas ações individuais. Isto não significa que a vivência diária, a experiência cotidiana e os conhecimentos práticos reflitam um conhecimento crítico que relacione esses saberes particulares com a totalidade, as experiências individuais como contexto geral da sociedade (CHIZZOTTI, 2010, p. 83).

Neste sentido, entendemos que os gestores escolares diante da sua vivência na escola podem ajudar muito no processo de investigação. Sendo assim, buscamos criar uma relação dinâmica com os gestores, tendo em vista que “uma relação viva e participante é indispensável para se apreender os vínculos entre as pessoas e os objetos e os significados que são construídos pelos sujeitos” (CHIZZOTTI, 2010, p.84).

Cada sujeito é uma pessoa com a qual interagimos, que ensina as coisas, que possibilita descobrir seus mundos e outras visões dos nossos e, ademais, nos enriquece. Um alguém concreto com o qual devemos nos relacionar numa tarefa comum e que, por isso mesmo, nos modifica de algum modo (EZPELETA; ROCKWEL, 1989). Com esse entendimento fomos para o trabalho de campo.

### 3.3 INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS

No que se referem às técnicas para obtenção de dados, utilizamos a entrevista semiestruturada, análise documental e observação *in loco*.

A entrevista semiestruturada é baseada em um roteiro de orientação, contemplando “perguntas abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, p.64, 2012). A entrevista, segundo Lüdke e André (2013, p.40), “permite correções, esclarecimentos e adaptações que a tornam sobremaneira eficaz na observação das informações desejadas”.

Neste sentido, elaboramos questões abertas baseadas nos objetivos da pesquisa, conforme observamos no roteiro seguinte:

- a) Você conhece o Plano de Ações Articuladas (PAR) do município? Se conhece, de que forma você tomou conhecimento?
- b) A elaboração e a implementação do PAR mobilizou as unidades escolares? De que maneira?
- c) Quais os programas vinculados ao PAR estão sendo implantados na escola?
- d) Quais os condicionantes que dificultam a implementação desses programas?
- e) Você conhece as 28 diretrizes do Compromisso Todos pela Educação? Quais destas diretrizes têm sido contempladas no cotidiano escolar?
- f) De que forma o PAR tem sido utilizado no planejamento da escola? Existe integração entre o PAR e o projeto pedagógico da escola?
- g) A escola participa do monitoramento à execução das ações do PAR realizado pela Secretaria Municipal de Educação, Equipe Local e Comitê Local? Como isso é feito?
- h) Na sua percepção, quais efeitos das ações e programas do PAR são percebidos na escola?

Não obstante termos elaborado um roteiro de entrevista, em alguns momentos houve necessidade de ampliar as perguntas a fim de favorecer o entendimento de algumas questões.

Inicialmente, ligamos para os gestores escolares selecionados para participarem da pesquisa e agendamos um horário para conversarmos sobre a investigação. Desde o início procuramos estabelecer uma relação de confiança e promover a integridade da pesquisa. As gestoras foram bastante atenciosas e se dispuseram a contribuir com o trabalho, assinando um termo de autorização declarando conhecer as normas e resoluções que norteiam a pesquisa envolvendo seres humanos.

Após aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UNEB, agendamos um novo horário com a gestora escolar de acordo com sua disponibilidade para que pudéssemos realizar a entrevista. Cada entrevista durou cerca de uma hora e foi realizada no local de trabalho da gestora. A receptividade das gestoras foi calorosa, apresentamos o Termo de Consentimento Livre (TCL) informando sobre o objetivo da pesquisa, os instrumentos utilizados e duração da entrevista. Acordamos que haveria a preservação do anonimato, o nome do participante em cada gravação seria substituído por um

código; as gravações e as respectivas transcrições serão guardadas em lugar seguro, onde somente a pesquisadora responsável terá acesso; as gravações serão destruídas logo após o seu tratamento científico; as informações não serão utilizadas em prejuízo dos participantes. Apesar dessas medidas, salientamos que caso se sentisse eventualmente invadido ou incomodado, podia, voluntariamente, deixar de responder qualquer questão ou mesmo desistir da sua participação, sem qualquer prejuízo, em qualquer momento da entrevista.

Após a entrevista, fizemos a transcrição. Os dados coletados foram sistematizados, analisados e contextualizados.

Quanto à análise documental, Lüdke e André (2013, p. 45) afirmam que pode se constituir numa “técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”. Para Bardin (2011), o objetivo da análise documental é a representação condensada da informação para consulta e armazenamento.

Na etapa de tratamento dos dados, buscamos respaldo na análise de conteúdo. Esse momento, segundo Pimentel (2001, p.189), consiste num processo de codificação, interpretação e de inferências sobre as informações contidas nas publicações, desvelando seu conteúdo manifesto e latente. Bardin (2011), por sua vez, considera a análise de conteúdo como a manipulação da mensagem (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitem inferir sobre outra que não a da mensagem.

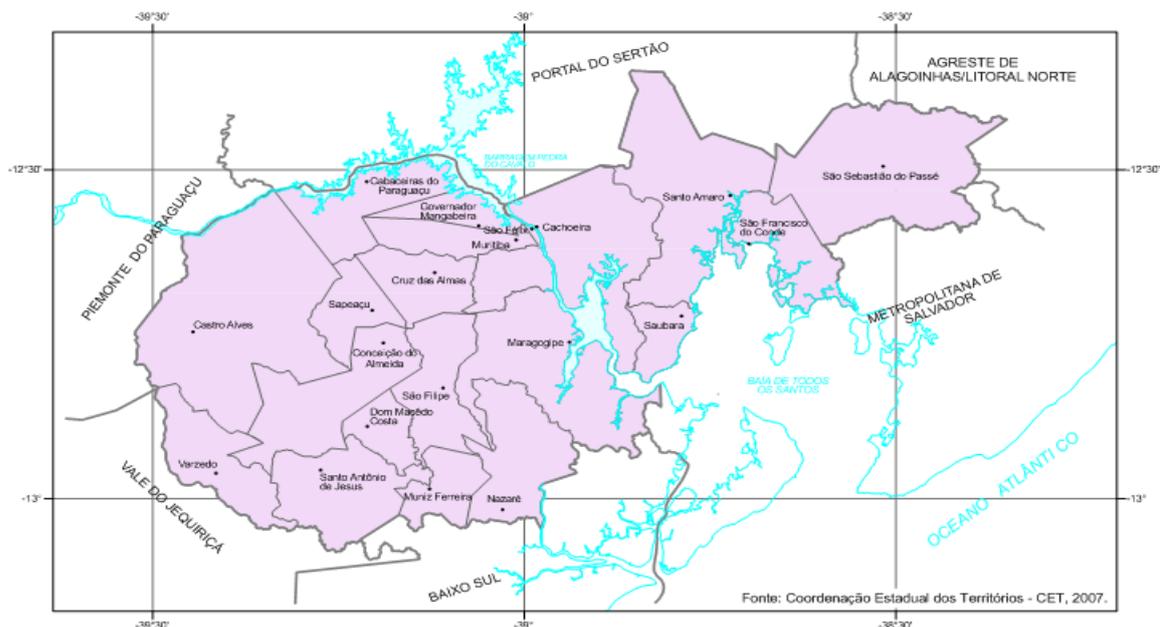
A observação *in loco* possibilitou um contato com o objeto pesquisado. Foi possível observar, na escola, os laboratórios de informática sem funcionamento; os equipamentos das salas multifuncionais fechados dentro de caixas; as produções das crianças nas oficinas do Programa Mais Educação, as adequações do espaço físico das escolas realizadas com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), os livros adquiridos por meio do PNBE e PNLD, as quadras poliesportivas que estão sendo construídas, as condições do transporte escolar Caminho da Escola que as crianças utilizam, a merenda escolar, os materiais pedagógicos adquiridos, as salas de aulas dos professores que participam do Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), dentre outras ações do PAR. Assim, de acordo com Ludke e André (2013), na medida em que o observador acompanha as experiências diárias dos sujeitos, pode tentar apreender o significado que eles atribuem à realidade que os cerca.

### 3.4 CONTEXTO DE ESTUDO

Estabelecemos o município de São Sebastião do Passé como o ambiente desta análise. O ponto fundamental para a escolha do município como base para a implementação deste estudo envolveu um aspecto subjetivo, vem do engajamento pessoal e do comprometimento com a educação municipal sebastianense, que se fortalece no meu sentido de pertencimento a esta comunidade.

O município de São Sebastião está situado no território de Identidade do Recôncavo composto pelos municípios de Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, D. Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Santo Amaro, Santo Antonio de Jesus, São Felipe, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Sapeaçu, Saubara, Varzedo, conforme mostra a Figura 2.

Figura 2 - Mapa do Território de Identidade 21 – Recôncavo – Bahia, 2007



Fonte: Disponível em: [http://www.sei.ba.gov.br/site/geoambientais/cartogramas/territorio\\_identidade/pdf/reconcavo](http://www.sei.ba.gov.br/site/geoambientais/cartogramas/territorio_identidade/pdf/reconcavo). Acesso em 10 de março de 2015.

O Território de Identidade do Recôncavo é formado por 20 municípios, localizados em torno da Baía de Todos os Santos, limitando-se com os territórios de identidade: Portal do Sertão, Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte, Metropolitana de Salvador, Baixo Sul, Vale do Jequiricá, Piemonte do Paraguaçu. No que se refere aos aspectos educacionais, mais de 50%

dos municípios não conseguiram atingir as metas projetadas para serem alcançadas no IDEB em 2013, conforme sinalizado no Quadro 9.

Quadro 9 – População - ano 2010, resultados e metas do IDEB – Território de Identidade do Recôncavo - ano 2013

<b>Municípios</b>	<b>População - 2010</b>	<b>Meta alcançada no IDEB em 2013</b>	<b>Meta projetada para ser alcançada no IDEB em 2013</b>
Cabaceiras do Paraguaçu	17.327	3.3	4.2
Cachoeira	32.026	***	3.7
Castro Alves	25.408	3.7	4.1
Conceição do Almeida	17.889	3.2	4.1
Cruz das Almas	58.606	4.1	3.9
D. Macedo Costa	3.874	4.8	3.8
Governador Mangabeira	19.818	4.1	4.1
Maragogipe	42.815	3.4	3.2
Muniz Ferreira	7.317	4.5	3.7
Muritiba	28.899	4.3	4.3
Nazaré	27.274	3.7	4.0
Santo Amaro	58.414	3.7	3.8
Santo Antônio de Jesus	90.985	4.2	4.4
São Felipe	20.305	3.6	3.9
São Félix	14.098	3.5	3.9
São Francisco do Conde	33.183	3.5	3.9
São Sebastião do Passé	42.153	4.1	4.1
Sapeaçu	16.585	3.2	3.4
Saubara	11.201	3.4	3.5
Varzedo	9.109	3.4	3.3

\*\*\* Sem média na Prova Brasil 2013: Não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos sites: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=7780262/> [www.sei.ba.gov.br/site/geoambientais](http://www.sei.ba.gov.br/site/geoambientais). Acesso em 25 de abril de 2015.

Analisando o Quadro 9, percebemos que dos vinte municípios que compõem o Território de Identidade apenas nove alcançaram a meta projetada para 2013. O município de São Sebastião do Passé conseguiu alcançar o resultado projetado de 4.1. Todavia, o resultado alcançado foi inferior ao ano de 2011, cujo índice chegou a 4.9.

A seguir, apresentaremos o município de São Sebastião do Passé, utilizando elementos de sua história e cultura e dados econômicos.

## 4 O MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ: UMA BREVE CARACTERIZAÇÃO

Este capítulo trata do contexto da investigação, com inclusão de dados históricos, demográficos, econômicos e culturais com o propósito de apresentar o panorama em que estão inseridos os sujeitos da pesquisa, além de elucidar os aspectos educacionais que constituem a realidade local, inserindo o PAR no município de São Sebastião do Passé.

### 4.1 ASPECTOS HISTÓRICOS, DEMOGRÁFICOS, ECONÔMICOS E CULTURAIS

O município de São Sebastião do Passé fica localizado a uma distância de 58 km do município de Salvador. Geograficamente, está situado na região leste do estado da Bahia. Possui uma extensão territorial de 538,324 km<sup>2</sup>, segundo informações disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) 2014. A cidade possui limites com as cidades de Catu, Pojuca, São Francisco do Conde, Candeias, Dias D'Ávila, Mata de São João, Terra Nova, Santo Amaro e Amélia Rodrigues, conforme mostra a Figura 3.

Figura 3: Mapa do município de São Sebastião do Passé



Fonte: Disponível em <http://www.cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 15 de abril de 2015.

Acerca da história do município, relata-se nos estudos de Oliveira (1997) que existem pelo menos duas suposições quanto à origem do nome São Sebastião. Segundo a autora, alguns estudiosos afirmam que o nome São Sebastião originou-se a partir de uma capela construída por uma família abastada em honra ao santo. Em outros estudos, afirma-se que a origem do nome deve-se a existência de uma madeira presente na região conhecida como Sebastião de Arruda. Quanto à palavra Passé, alguns dizem que está relacionada a uma tribo existente na região conhecida como Aruaque dos Passés. Em outros relatos, assevera-se que esta expressão está ligada a presença de um riacho chamado Passé (OLIVEIRA, 1997).

Sobre a fundação da cidade, encontra-se em registros históricos a informação de que foi fundada por intermédio de um Alvará Régio em 11 de abril de 1718 sob o título de freguesia de São Sebastião das Cabeceiras do Passé. A freguesia de São Sebastião era subordinada a cidade de São Francisco do Conde. A emancipação política do município só ocorreu em 12 de outubro de 1926 (OLIVEIRA, 1997).

De acordo com informações do IBGE, o município de São Sebastião do Passé, a partir do ano 1960, em divisão territorial, passou a ser constituído por quatro distritos, sendo eles: São Sebastião do Passé (sede), Jacuípe, Lamarão do Passé e Maracangalha. Atualmente, a localidade de Banco de Areia também é considerada distrito do município (IBGE, 2014).

Quanto aos aspectos físicos e geográficos da cidade, percebemos que em todo o território do município há a predominância de sedimentos arenosos e folhetos e siltitos de cores variadas. A cidade possui um clima chuvoso, quente e úmido, sendo marcada pela forte presença de vegetação típica da Mata Atlântica e pelos rios Jacuípe, Joanes e Pojuca, que cortam quase todo o território da cidade (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ, 1996).

No que concerne ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o município apresentou um resultado de 0,657 em 2010. São Sebastião está situado na faixa de Índice de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM) entre 0,6 e 0,699. Os dados relacionados à educação, taxa de analfabetismo e perspectiva de vida colocam-no na 32ª posição entre os 417 municípios baianos. Os índices revelam avanços em todos os indicadores, com destaque para a educação, que apresentou um índice de 0,193 em 1991, avançando consideravelmente para 0,551 em 2010, como podemos observar na Tabela 1.

Tabela 1 - Desenvolvimento humano, períodos 1991, 2000 e 2010

Indicadores	Índices		
	1991	2000	2010
Índice de Desenvolvimento Humano	0,401	0,508	0,657
Educação	0,193	0,354	0,551
Longevidade	0,631	0,668	0,812
Renda	0,528	0,553	0,633

Fonte: Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010>>. Acesso em 02 de maio de 2015.

Analisando a produção econômica, de acordo com o IBGE, percebemos que no período compreendido entre 2005 e 2010, o Produto Interno Bruto - PIB do município cresceu 42%, passando de R\$ 223,3 milhões para R\$ 318,0 milhões. O crescimento percentual foi inferior ao verificado no estado, que foi de 50,8%. A participação do PIB do município na composição do PIB estadual diminuiu de 0,25% para 0,23%.

A estimativa total da população do município, segundo dados do IBGE, era de 42.146 habitantes no ano de 2010. Segundo a Tabela 2, a zona urbana concentra a maior parte da população. Ainda de acordo com o IBGE, no ano de 2014, nota-se um crescimento populacional, sendo a estimativa populacional de aproximadamente 45.292 habitantes.

Tabela 2 - População do município de São Sebastião do Passé por localização - 2010

Total da População 2010	Total da População Urbana	Total da População Rural
42.146	33.112	9.034

Fonte: Disponível em<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=292950>> 23 de abril de 2015

A análise da Tabela 3 demonstra um envelhecimento da população. Percebemos uma queda na população de 0 a 17 anos, bem como na população de 0 a 5 anos, principalmente na zona rural. No que se refere à população a partir de 25 anos, observamos um crescimento na zona rural e urbana. Observamos, ainda, uma taxa de analfabetismo da população de 10 a 15 anos de 7.40, assim como da população de 15 anos ou mais de 19.70.

Tabela 3 - Informações sobre a população do município - 2000 a 2010

<b>População (1) (Localização /Faixa Etária)</b>	<b>Ano</b>	<b>0 a 3 anos</b>	<b>4 a 5 anos</b>	<b>6 a 14 anos</b>	<b>15 a 17 anos</b>	<b>18 a 24 anos</b>	<b>25 a 34 anos</b>	<b>Mais de 34 anos</b>	<b>Total</b>
Urbana	2000	2.325	908	5.369	2.178	4.962	4.871	8.935	29.548
	2007	1.733	1.036	5.102	1.615	4.777	6.080	11.111	31.454
	2010	1.851	954	5.157	1.791	4.237	6.614	12.508	33.112
Rural	2000	992	432	2.296	802	1.657	1.367	2.865	10.411
	2007	530	304	1.628	537	1.292	1.511	2.910	8.712
	2010	538	280	1.561	593	1.182	1.613	3.267	9.034
Total	2000	3.317	1.340	7.665	2.980	6.619	6.238	1.1800	39.959
	2007	2.263	1.340	6.730	2.152	6.069	7.591	1.4021	40.166
	2010	2.389	1.234	6.718	2.384	5.419	8.227	1.5775	42.146
<b>PIB (2)</b>	<b>IDH (3)</b>		<b>IDI (4)</b>		<b>Taxa de analfabetismo (5)</b>				
335.018	0.69		0.66		<b>População de 10 a 15 anos</b>		<b>População de 15 anos ou mais</b>		
					7.40		19.70		

Fonte: Disponível em <<http://ide.mec.gov.br/2014/municipios/relatorio/coibge/2929503>> Acesso em: 23 de abril de 2015

Em relação aos aspectos culturais da cidade, no texto apresentado pelo Plano Municipal de Educação 1999-2001, são elucidados alguns elementos inerentes à cultura local, como se pode perceber no trecho a seguir:

No âmbito cultural, as diversas manifestações são oriundas das diferentes etnias que constituíam a população local. Lindramor; Queima da Lapinha; Reizado; Capoeira; Samba chula, que deu origem ao samba de roda, são algumas dessas manifestações que ainda estão registradas na memória do povo da região. Suas influências estão presentes também nas Quermesses de Natal, no São João, no trabalho das bordadeiras e na culinária local. Sob uma forte influência da tradição católica, a devoção se manifesta através de um grande calendário de festas que percorre o ano inteiro (...). (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ, 1999, p.3).

É perceptível, contudo, na realidade do município que apesar de ainda ser notada a presença de algumas tradições, em especial as festividades do calendário católico celebradas na cidade, diversas manifestações culturais, como, por exemplo, o Samba-de-roda, Lindramor, entre outras, já não possuem grande notoriedade, principalmente entre o público mais jovem, (SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ, 1999).

## 4.2 ASPECTOS EDUCACIONAIS

Quanto aos aspectos educacionais, o município, desde 2001, instituiu seu SME, por meio da Lei Municipal n. 004/2001. Integram o SME: as 44 unidades escolares da educação infantil e ensino fundamental, mantidas pelo poder público municipal, as unidades escolares de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada e filantrópica, a SEDUC e o Conselho Municipal de Educação (CME).

A SEDUC, que foi estruturada em 2009, por meio da Lei Municipal n. 005, tem dentre as suas competências a formulação da política educacional do município, em coordenação com o CME; a proposição da política educacional do município, considerando os objetivos de desenvolvimento econômico, político e social; promoção da gestão do ensino público municipal, assegurando o seu padrão de qualidade.

Considerado um órgão autônomo de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador da política municipal de educação, o CME foi criado pela Lei n. 486/95 e reformulado pela Lei n. 013/99.

A educação no município é atendida pelas redes estadual, particular e municipal. A rede municipal atende a etapa da educação infantil e o ensino fundamental, cumprindo o que determina a LDBEN/9394/96 no artigo 11, inciso V que a oferta da educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental é responsabilidade do município. Nas Tabelas 4 e 5 é possível visualizarmos o atendimento escolar por localização.

Tabela 4 - Evolução da matrícula da educação infantil no município de São Sebastião do Passé por localização, período de 2010 a 2014

Anos	Localização		Total
	Urbana	Rural	
2010	429	527	956
2011	467	511	978
2012	426	493	916
2013	386	547	933
2014	388	579	967

Fonte: Disponível em: <[www.qedu.org.br/cidade/4344-sao-sebastiao-do-passe](http://www.qedu.org.br/cidade/4344-sao-sebastiao-do-passe)>. Acesso em: 29/04/2015

Tabela 5 - Evolução da matrícula do ensino fundamental no município de São Sebastião por localização - 2010/2014

Anos	Localização		Total
	Urbana	Rural	
2010	3506	2609	6115
2011	3403	2531	5934
2012	3325	2361	5686
2013	3322	2222	5544
2014	3083	1076	4159

Fonte: Disponível em <[www.qedu.org.br/cidade/4344-sao-sebastiao-do-passe](http://www.qedu.org.br/cidade/4344-sao-sebastiao-do-passe) . Acesso em 29 de abril de 2015

Os números de atendimentos na educação infantil, constantes da Tabela 4, demonstram uma queda na matrícula na zona urbana. A zona rural apresenta um pequeno crescimento e um número de alunos maior que a zona urbana.

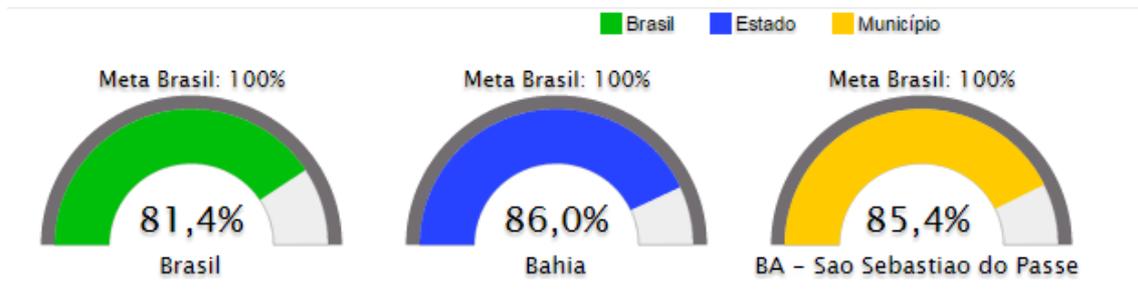
Pelos dados apresentados na Tabela 5, verificamos que o número de alunos matriculados no ensino fundamental vem diminuindo tanto na zona urbana quanto na zona rural.

No tocante à educação infantil, a meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei n. 13005/14, determina:

Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

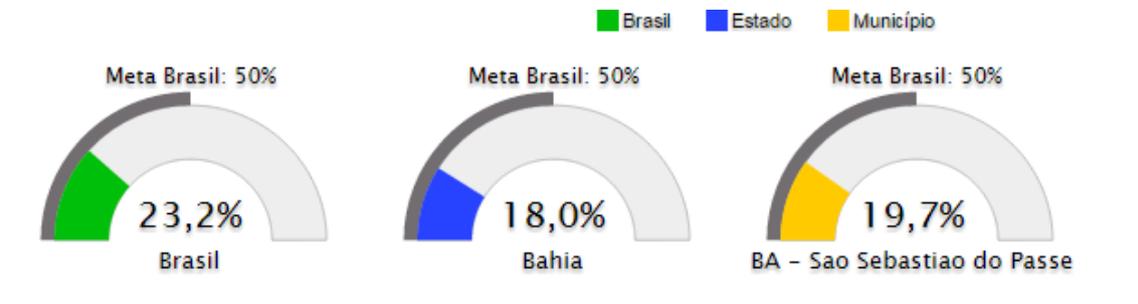
Analisando a meta estabelecida e a situação do município em relação à meta estadual e nacional, conforme apresenta a Figura 4, percebemos que o percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta a escola é inferior ao índice estadual e superior ao nacional. Já o percentual da população do município de 0 a 3 anos que frequenta a creche, de acordo com a Figura 5, é maior que o estadual e menor que a situação do Brasil. Isto significa que o município precisa envidar muitos esforços a fim de atingir a meta nacional de 100% das crianças de 4 e 5 anos frequentando a pré-escola em 2016 e 50% das crianças de 0 a 3 anos frequentando a creche em 2014.

Figura 4 – Percentual de população de 4 e 5 anos que frequenta a escola - 2010



Fonte: Estado Região e Brasil – IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) – 2013 / Município e Mesorregião – IBGE/Censo Populacional - 2010

Figura 5 – Percentual de população de 0 a 3 anos que frequenta a escola - 2010



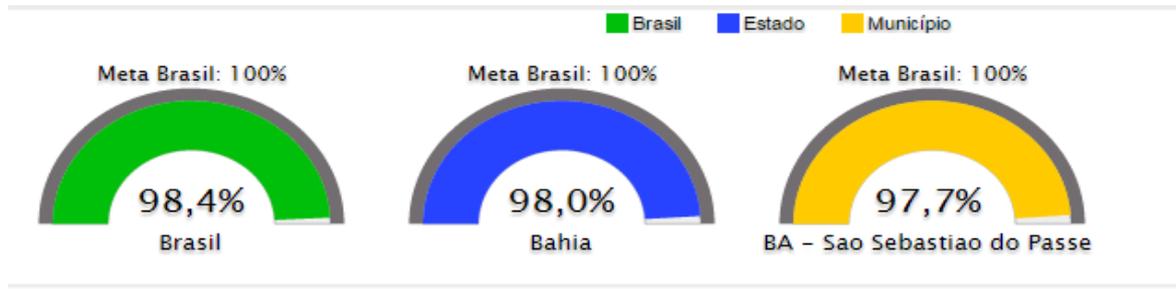
Fonte: Estado Região e Brasil – IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) – 2013 / Município e Mesorregião – IBGE/Censo Populacional - 2010

Com relação ao ensino fundamental, a meta 2 do referido PNE estabelece a universalização do

ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (BRASIL, 2014).

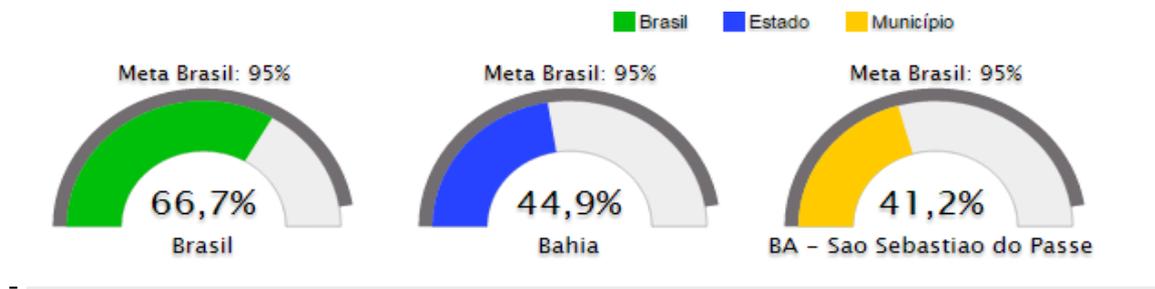
Pelos percentuais observados na Figura 6, constatamos que o município, no que diz respeito à taxa da população de 6 a 14 anos que frequenta a escola, está próximo de atingir a meta para o final da década do PNE. Quanto à taxa da população de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, de acordo com o explicitado na Figura 7, a situação é preocupante no que se refere a todos os entes federados.

Figura 6 – Percentual de população de 6 a 14 anos que frequenta a escola -2010



Fonte: Estado Região e Brasil – IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) – 2013 / Município e Mesorregião – IBGE/Censo Populacional – 2010

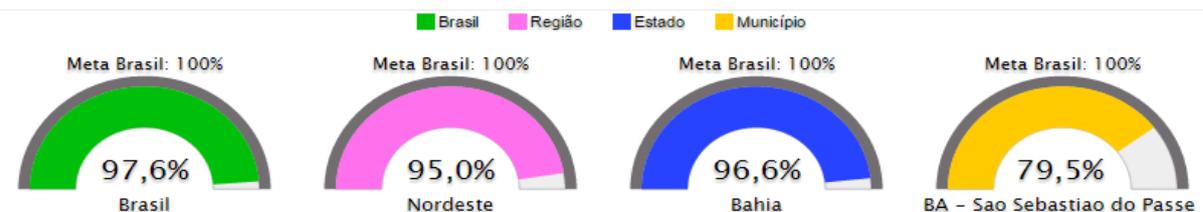
Figura 7 – Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído-2010



Fonte: Estado Região e Brasil – IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) – 2013 / Município e Mesorregião – IBGE/Censo Populacional – 2010

Outro fator que merece atenção é a alfabetização infantil. A taxa de alfabetização, segundo a Figura 8, é de 79,5%, muito distante das taxas de 96,6% da Bahia e 97,6% do Brasil. Os dados da Avaliação Nacional da Alfabetização<sup>1</sup> (ANA), em 2014, comprovam a dificuldade do município em alfabetizar suas crianças do ciclo inicial do ensino fundamental.

Figura 8 – Taxa de alfabetização de crianças que concluíram o 3º ano do ensino fundamental – 2010



Fonte: Estado Região e Brasil – IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) – 2013 / Município e Mesorregião – IBGE/Censo Populacional – 2010

Pelos dados da Tabela 6, identificamos que na leitura apenas 4,10% dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental alcançaram o nível mais elevado na escala de proficiência, a maior parte encontra-se no nível 2, ou seja, 40,13%. No que se refere à escrita, 63,11% alcançaram o nível 4, o que pode ser considerado um resultado animador e 3,23% o nível 5. Já em matemática, 7,72% obtiveram o nível 4. O maior percentual encontra-se no nível 2, 36,95%. Diante deste cenário, observamos que o percurso que o município terá que trilhar até “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014) ainda é longo, muito embora alguns resultados animadores estejam ocorrendo.

Tabela 6 – Distribuição do percentual dos estudantes do município de São Sebastião do Passé por nível de proficiência – ANA-2014

Nível	Leitura	Escrita	Matemática
I	24,81%	9,67%	36,48%
II	40,13%	10,56%	36,95%
III	30,97%	13,44%	18,85%
IV	4,10%	63,11%	7,72%
V	-	3,23%	-

Fonte: Disponível em: <http://ana.inep.gov.br/ANA/>. Acesso em: 24 de abril de 2015.

Tratando do IDEB, por meio da Tabela 7, verificamos uma queda no resultado nos anos iniciais do ensino fundamental, apesar de já ter atingido a meta prevista. Nos anos finais do ensino fundamental também houve uma queda. Os resultados obtidos deixaram o município abaixo das metas atingidas pelo estado e pelo país.

Tabela 7 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no ensino fundamental 2005/2013

Estabelecimento de Ensino	Anos Iniciais do Ensino Fundamental						Anos Finais do Ensino Fundamental					
	IDEB observado					Metas	IDEB observado					Metas
	2005	2007	2009	2011	2013	2021	2005	2007	2009	2011	2013	2021
Brasil Total	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	6,0	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	5,5
Rede Estadual	2,7	3,04	3,8	4,2	4,3	5,0	2,6	2,8	2,9	3,1	3,2	4,6
Rede Estadual do seu Município	3,0	3,7	4,7	4,9	4,1	5,3	2,6	2,8	3,0	3,0	2,8	4,6
Rede Municipal do seu Município	3,0	3,7	4,7	4,9	4,1	5,3	2,6	2,6	2,9	3,0	2,8	4,6

Fonte: Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ide/2008/gerarTabela.php>>. Acesso em 24 de abril de 2015.

Analisando os resultados por escola, observamos na Tabela 8 que apenas 3 (três) escolas conseguiram atingir a meta projetada para 2013.

Tabela 8 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) por escola do ensino fundamental anos iniciais - 2005/2013

ESCOLA	IDEB OBSERVADO					METAS PROJETADAS							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
ESC MINISTRO LUIS VIANA FILHO	3.1	4.1	4.8	5.2	3.9	3.2	3.5	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4
ESC MUL ANTONIO EZEQUIEL PORTUGAL	3.4	3.8	5.1	4.4	4.2	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7
ESC MUL AUGUSTA MENEZES DE SANTANA			4.4	4.5	***			4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
ESC MUN MANOEL AGOSTINHO DO AMARAL	3.4	3.7	4.8	5.5	3.2	3.5	3.8	4.3	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7
ESC ORLANDO SPINOLA			4.1	4.4	4.0			4.4	4.6	4.9	5.2	5.5	5.8
ESC REUNIDAS CONDESSA DE BARRAL				5.2	3.6				5.4	5.7	6.0	6.2	6.4
ESCOLA JOSIANE SANTOS DA CONCEIÇÃO			3.0	4.8	4.2			3.2	3.5	3.8	4.1	4.4	4.7
ESCOLA MUN PROF ROZILDA CRUZ			4.7	5.5	5.1			4.9	5.2	5.5	5.7	6.0	6.3
ESCOLA MUNICIPAL PROF EDGAR SANTOS			4.1	4.2	3.8			4.3	4.6	4.9	5.2	5.5	5.8
ESCOLA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO				5.2	***				5.5	5.7	6.0	6.2	6.5
ESCOLA NOVA BRASILIA		3.8			5.0		4.0	4.4	4.6	4.9	5.2	5.5	5.8
ESCOLA PROFESSOR ROMULO GALVÃO	3.0	3.6	4.3	4.1	4.7	3.0	3.4	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3
ESCOLA TEODORO XAVIER DE SOUZA				4.4	3.8				4.7	5.0	5.2	5.5	5.8

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=7457704>. Acesso em 24 de abril de 2015

\*\*\* Sem média na Prova Brasil 2013: não participou ou não atendeu os requisitos necessários para ter o desempenho calculado.

Os resultados marcados em verde referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

Destarte, diante do contexto apresentado, podemos perceber que o município enfrenta o desafio de desenvolver, na rede municipal de ensino, políticas educacionais que contribuam para a melhoria do fluxo escolar e aprendizagem com qualidade social, que se configura em uma formação sólida, crítica, ética e solidária do indivíduo.

Esta análise do contexto social e histórico em que a educação se insere no município é de fundamental importância para determinar o nível de qualidade das ações empreendidas no sistema educacional, haja vista que, segundo Dourado e Oliveira (2009), a dimensão socioeconômica e cultural da escola, aliado ao acúmulo de capital econômico, social e cultural

dos sujeitos-usuários da escola, são fatores determinantes na construção de uma escola com qualidade social.

#### 4.3 O PAR EM SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ: TRAJETÓRIA E DESAFIOS

O PAR, no município de São Sebastião do Passé, foi apresentado aos técnicos da Secretaria Municipal de Educação no ano de 2007 pela secretária de educação, que delegou um técnico para coordenar o processo de elaboração. O município não fazia parte do grupo de municípios prioritários, por este motivo não teve assessoria do MEC. Como era algo novo, causou estranheza, a equipe não conhecia o sistema e o técnico indicado pela secretária não sabia operacionalizá-lo. Desta forma, São Sebastião do Passé demorou a iniciar o processo de elaboração do Plano.

No processo de construção do PAR 2011-2014, o município recebeu duas visitas técnicas do técnico de campo, cada uma com carga horária de 16 horas. É importante ressaltar que o assessoramento aos municípios baianos nas fases de diagnóstico e elaboração do PAR foi realizado a partir de uma parceria firmada entre o MEC e a Secretaria de Estado da Educação da Bahia, por meio do PROAM.

Na primeira visita, ocorrida em novembro de 2011, foram destacados os seguintes aspectos, a saber: o PAR como instrumento de política pública; apresentação e exploração dos sites do MEC e FNDE; discussão acerca do PAR 2007-2010, do monitoramento técnico, análise de indicadores demográficos (disponíveis no SIMEC) e relatório público; apresentação da estrutura PAR 2011-2014; apresentação dos documentos básicos para elaboração do PAR; oficina para exploração do PAR no SIMEC (acesso, dados da unidade, questões pontuais e indicadores qualitativos); detalhamento dos indicadores qualitativos (pontuação, justificativa e demandas potenciais), (BAHIA, 2012).

No intervalo entre a visita técnica para orientação da etapa de diagnóstico e a visita para orientação a elaboração do PAR o município recebeu atendimento à distância do técnico de campo.

Na segunda visita técnica, foram discutidos os seguintes aspectos: a função social de cada membro representante participante da visita técnica, problematizando-os, a partir de algumas questões bases: Qual a função desempenhada na rede municipal de ensino? Por que foram convidados a participar desta reunião do PAR? Como vocês definem o PAR?; O PAR enquanto instrumento de planejamento e gestão da educação municipal; Os recursos já disponibilizados ao município, por meio do PAR: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) &

www.portaltransparencia.gov.br; Avaliação no SIMEC do que foi elaborado pelos municípios (diagnóstico e preenchimento das ações e subações, verificando coerência entre as subações e os indicadores demográficos e educacionais do município, assim como a distribuição das subações durante o período 2011 -2014); Continuação da elaboração do Plano (Plano de ações, subações, formas de execução: assistência técnica, assistência financeira, recurso do BNDES e executada pelo próprio município, cronograma global e por escola); Orientação quanto aos Programas/Ações de assistência técnica via PAR; Orientação dos trabalhos da equipe local para a continuidade da elaboração do PAR: definição de cronograma de finalização da elaboração do Plano para acompanhamento à distância; Atualização do SIMEC Módulo Monitoramento; Orientações para elaboração do Plano de Formação dos Profissionais de Educação (BAHIA, 2012).

Os sujeitos envolvidos no processo de elaboração do PAR foram: a secretária municipal de educação, técnicos da Secretaria Municipal de Educação, representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores de zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do CME.

O PAR teve seu diagnóstico finalizado no dia 5 de dezembro de 2011. Após elaboração, foi enviado para análise no dia 19 de junho de 2012. Em 2013, o novo secretário de educação solicitou, junto ao MEC, atualização das subações para os anos de 2013 e 2014. O estudo do PAR no SIMEC levou-nos a perceber que para muitas ações foram pedidas reprogramação. A justificativa do município para solicitar a prorrogação de prazo foi em virtude do atraso de repasse de recursos financeiros, bem como na realização do processo licitatório e, conseqüentemente, na execução do objeto de convênio.

Depois de atualizado, o PAR do município ficou com o seguinte número de ações e subações, conforme demonstrado na Tabela 9.

Tabela 9 – Síntese das Ações e Subações do PAR do município de São Sebastião do Passé por Dimensão do PAR

<b>DIMENSÃO</b>	<b>ACÕES DO PAR</b>	<b>SUBAÇÕES DO PAR</b>
Gestão Educacional	28	<b>113</b>
Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	15	<b>64</b>
Práticas Pedagógicas e Avaliação	15	<b>49</b>
Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	21	<b>148</b>
<b>Total</b>	79	<b>374</b>

Fonte: Elaborado pela autora utilizando como fonte o Plano de Ações Articuladas do Município de São Sebastião do Passé – 2011 a 2014

Analisando a Tabela 9, observamos que a Gestão Educacional é a dimensão com o maior número de ações. Por sua vez, a dimensão de Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos possui o maior número de subações. Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar e Práticas Pedagógicas e Avaliação possuem o mesmo número de ações, mas a última dimensão possui o menor número de subações.

Entendemos que o processo de realização da etapa de diagnóstico e elaboração do PAR se constitui em um desafio para o município, no entanto a fase de implementação também não é considerada uma tarefa fácil. A Tabela 10 apresenta o número de ações do PAR que o município conseguiu realizar.

Tabela 10 - Status das Ações do PAR do município de São Sebastião do Passé por Dimensão

<b>DIMENSÃO</b>	<b>NÚMERO DE AÇÕES DO PAR</b>	<b>STATUS DAS AÇÕES</b>		
		<b>EXECUTADA</b>	<b>NÃO EXECUTADA</b>	<b>EM ANDAMENTO</b>
Gestão Educacional	28	22	1	5
Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar	15	12	1	2
Práticas Pedagógicas e Avaliação	15	9	2	4
Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos	21	12	6	3
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>55</b>	<b>10</b>	<b>14</b>

Fonte: Elaborado pela autora utilizando como fonte o Plano de Ações Articuladas do Município de São Sebastião do Passé-2011-2014

Observamos na Tabela 10 que 69% das ações foram executadas, 13% não foram executadas e 18% estão em andamento. Entre as ações não executadas, o maior número incide sobre a dimensão Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Quanto aos recursos financeiros liberados pelo FNDE para o município no período de 2011 a 2014, observamos que a autarquia federal cumpriu com suas obrigações, não obstante o atraso nos repasses.

Tabela 11 – Recursos liberados pelo FNDE para o município de São Sebastião do Passé – 2011 a 2014

<b>PROGRAMA/RECURSO</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	R\$ 697.620,00	R\$ 517.176,00	R\$ 621.692,00	R\$ 652.784,00
PDDE – PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA	R\$ 1.826,40	R\$ 1.634,10	R\$ 3.400,00	R\$ 850,00
PNATE – PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSP ESCOLAR	R\$ 336.145,35	R\$ 281.908,46	R\$ 281.153,34	R\$ 271.588,59
BRASIL CARINHOSO – TRANSFERÊNCIA DIRETA	-	-	-	R\$ 227.642,81
PTA – PROGRAMA DE TRABALHO ANUAL	R\$ 933.570,00	-	-	-
MANUTENÇÃO EDUCAÇÃO INFANTIL TRANSFERÊNCIA DIRETA	-	R\$ 113.115,72	-	R\$ 193.968,57
PAC II – PROINFÂNCIA – CONSTRUÇÃO DE CRECHES	-	135.374,17	R\$ 203.061,26	-
PAC II – PROGRAMA DE CONSTRUÇÃO DE QUADRAS POLIESPORTIVAS	-	-	R\$ 254.915,86	R\$ 637.198,66
PEJA – PROGRAMA APOIO SIST ENSINO P/ ATENDIMENTO AO EJA	-	R\$ 159.348,25	R\$ 159.348,25	-
PAR – PLANO DE AÇÃO ARTICULADA – TRANSFERÊNCIA DIRETA	-	-	-	-
QUOTA – ESTADUAL/MUNICIPAL	R\$ 633.478,46	R\$ 687.710,21	R\$ 738.716,75	R\$ 804.175,79
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 2.602.640,21</b>	<b>R\$ 1.896.266,91</b>	<b>R\$ 2.262.287,46</b>	<b>R\$ 2.788.208,42</b>

Fonte: Disponível em: [http://www.fn.de.gov.br/pls/simad/internet\\_fn.de.liberacoes\\_result\\_pc](http://www.fn.de.gov.br/pls/simad/internet_fn.de.liberacoes_result_pc). Acesso em: 28/02/2016

Os recursos foram liberados para os municípios em várias parcelas, mediante depósito em conta corrente específica e conforme cronograma estabelecido. Constatamos, por

meio da Tabela 11, que houve um decréscimo no valor recebido no ano de 2012. Em 2014 houve um pequeno crescimento em relação a 2013.

Cumpramos ressaltar que no período referente ao segundo ciclo do PAR, a Secretaria Municipal de Educação contou com quatro dirigentes municipais de educação. Sendo assim, podemos inferir que essa troca de dirigentes pode ter contribuído para a não efetivação de todas as ações e subações.

Diante do exposto, refletimos sobre os efeitos dos programas e ações do PAR nas escolas públicas do ensino fundamental, anos iniciais, da rede municipal de ensino de São Sebastião do Passé, bem como se as ações efetuadas atenderam às reais demandas da escola.

## 5 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES ACERCA DOS EFEITOS DO PAR NAS ESCOLAS

A rede municipal de São Sebastião do Passé, suas especificidades, possibilidades e seu cenário, explicitados a partir dos dados apresentados na caracterização descrita nesta pesquisa, foi o panorama sobre o qual se lançaram as reflexões e conclusões desta pesquisa. Como a percepção tem relação direta com contexto, experiência e visão de mundo, a aferição *in loco* destas impressões e inflexões foi feita por meio de entrevistas semiestruturadas com cinco dirigentes das escolas municipais, cujos dados básicos, apresentados abaixo, constituem o perfil predominante da gestão escolar no município.

Quadro 10 – Perfil dos Gestores Escolares entrevistados no município de São Sebastião do Passé/BA-2016

PERFIL	GESTOR 1	GESTOR 2	GESTOR 3	GESTOR 4	GESTOR 5
<b>SEXO</b>	Feminino	Feminino	Feminino	Feminino	Feminino
<b>FAIXA ETÁRIA</b>	36 – 40 anos	36 – 40 anos	36 – 40 anos	36 – 40 anos	36 – 40 anos
<b>TIPO DE VÍNCULO</b>	Efetivo	Efetivo	Efetivo	Efetivo	Efetivo
<b>REGIME DE TRABALHO</b>	40 horas	40 horas	40 horas	40 horas	40 horas
<b>TEMPO DE GESTÃO</b>	6 a 10 anos	6 a 10 anos	6 a 10 anos	5 anos	6 a 10 anos
<b>EXPERIÊNCIA DOCENTE NA INSTITUIÇÃO</b>	5 anos	5 anos	3anos	3 anos	3 anos
<b>FORMAÇÃO</b>	Licenciatura em Pedagogia	Licenciatura em Pedagogia	Licenciatura em Pedagogia	Licenciatura em Pedagogia	Licenciatura em Pedagogia
	Especialização em Alfabetização	Especialização em Alfabetização e Letramento com enfoque na EJA	Especialização em Alfabetização	Especialização em gestão e coordenação	Especialização em gestão
<b>TIPO DE INGRESSO NA GESTÃO DA ESCOLA</b>	Eleição	Eleição	Eleição	Eleição	Eleição

Fonte: Dados coletados em entrevista com gestores escolares da Rede Municipal de Ensino de São Sebastião do Passé/BA

Ao observarmos o Quadro 10, notamos que existe uma homogeneização no perfil dos gestores entrevistados. Todos os sujeitos/participantes, no caso as gestoras entrevistadas, são

do sexo feminino e dentro de uma faixa etária de 36 a 40 anos, funcionárias efetivas da Secretaria Municipal de Educação, com regime de trabalho de 40 horas semanais e com experiência no âmbito da gestão escolar de 5 a 10 anos. O tempo na docência na instituição na qual atuam varia de três a cinco anos, mas já atuaram em outras unidades escolares do sistema municipal de ensino. Todas possuem graduação e pós-graduação *lato sensu*. Quanto ao ingresso na função de gestora escolar, ocorreu após a participação no processo de eleição para gestores escolares, ao qual foram eleitas pela comunidade escolar.

O processo de análise de dados envolveu três etapas, utilizando como base de sustentação os estudos de Bardin (2011). Inicialmente, fizemos a pré-análise realizando uma leitura flutuante de todas as entrevistas buscando demarcar o que seria analisado. Em seguida exploramos o material disponível, definindo as categorias de análise, as unidades de registro e as unidades de contexto. Por fim, fizemos o tratamento dos dados obtidos e a interpretação. Esta última etapa foi o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica (BARDIN, 2011).

A análise foi desenvolvida tendo como referência a categoria central, que é a percepção dos gestores acerca dos efeitos do PAR e como subcategorias, a compreensão dos gestores acerca do PAR; mobilização na elaboração do PAR; identificação das 28 diretrizes no cotidiano escolar; participação da escola no monitoramento do PAR; condicionantes dificultadores na implementação dos programas e ações do PAR; articulação entre os níveis de planejamento.

Analisando a compreensão dos gestores em relação ao PAR, pudemos perceber que grande parte das entrevistadas demonstram um desconhecimento ou conhecimento superficial acerca da política em análise, conforme explicitado nas falas de G1, G3, G2 e G5. “Lembro quando foi feito o diagnóstico, mas eu não tenho em mãos. Fui convidada pela secretaria para fazer o diagnóstico anterior, mas não foram muitas vezes” (G1). A resposta de G3 foi sucinta “Eu não conheço o plano de ações articuladas do município”. Outra entrevistada conhece o PAR, mas não consegue explicitar de forma detalhada:

Conheço. Eu sei que tem programas que fazem parte do PAR, mas dizer detalhadamente o que é, eu não sei. Eu tomei conhecimento de que tem o PAR aqui no município porque sempre que tem uma reunião na Secretaria de Educação, por exemplo, geralmente, quem é do Departamento de Gestão fala que é preciso tirar uma foto da ação que está sendo feita na escola para alimentar o PAR, mas detalhadamente o que é o PAR não foi dito (G2, 2016).

G5 afirma que conhece de forma superficial, conforme podemos observar:

Para ser sincera já nos foi colocado este material, agora eu não cheguei a ler a fundo, assim... sei superficialmente. Pra mim não foi entregue em mãos, mas eu creio que na escola... porque isso na realidade já vem há anos. Eu creio que já vi aqui na escola, não lembro onde. Algumas coisas que eu sei, assim, é porque dei uma pesquisada na internet. Fiz pesquisa para saber realmente o que era o PAR, principalmente quando você me ligou falando sobre a pesquisa, aí eu disse deixa eu dar uma lida para me situar (G5, 2016).

Apenas uma gestora afirmou conhecer o PAR porque trabalhou no Departamento de Gestão da Secretaria de Municipal de Educação.

Conheço. Antes eu ouvia falar, pois na minha primeira gestão enquanto diretora tiveram algumas reuniões iniciais falando sobre o PAR, sobre algumas metas, mas depois pararam de acontecer, porém eu sempre fui curiosa e ficava me perguntando: o que é esse PAR? Então eu buscava informações na internet para saber, de fato, o que era o PAR e quais eram as suas diretrizes. Depois, como eu fiquei um mês no Departamento de Gestão, antes de assumir a direção da escola, pensei que enquanto gerente de gestão eu precisava ter uma ideia mais aprofundada do que era o PAR. (...) A gente trabalha muito no sentido de olhar os problemas e procurar fazer um plano de ação, mas, na verdade, o problema já está sinalizado no PAR, desde que ele tenha sido bem construído, tenha sido feito com certa precisão, porque, às vezes, infelizmente, se segue a lógica de que tem que fazer porque o tempo está curto, o que faz com que muita coisa que poderia ser bem feita não tenha tanta validade ( G4, 2016).

Face ao exposto, é possível inferir que a gestão da Secretaria de Educação não envolveu o coletivo de gestores escolares nas etapas de diagnóstico e elaboração do PAR.

No que tange aos programas e ações que estão sendo implementados nas escolas, observamos que envolvem as quatro dimensões do PAR, conforme expressa o Quadro 11.

Quadro11 - Mapeamento dos programas e ações do PAR implementados nas escolas no período de 2011 a 2014

<b>AÇÃO/PROGRAMA</b>	<b>OBJETIVO DA AÇÃO/PROGRAMA</b>
<b>PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES</b>	Fomentar a implantação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares, por meio da elaboração de material didático específico e formação continuada, presencial e a distância, para técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação e para conselheiros escolares, de acordo com as necessidades dos sistemas de ensino, das políticas educacionais e dos profissionais de educação.
<b>PDDE (PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA)</b>	Prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficentes de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.

<b>PDDE INTERATIVO</b>	Apoiar a gestão escolar desenvolvida pelo Ministério da Educação, em parceria com as Secretarias de Educação, e está disponível para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar de 2014.
<b>MAIS EDUCAÇÃO</b>	Ampliar a jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral, tendo em vista a melhoria do desempenho escolar.
<b>ESCOLA ACESSÍVEL</b>	Adequar o espaço físico das escolas estaduais e municipais, a fim de promover acessibilidade nas redes públicas de ensino. Disponibiliza recursos, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, às escolas contempladas pelo Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. No âmbito deste programa são financiáveis as seguintes ações: adequação arquitetônica: rampas, sanitários, vias de acesso, instalação de corrimão e de sinalização visual, tátil e sonora; Aquisição de cadeiras de rodas, recursos de tecnologia assistiva, bebedouros e mobiliários acessíveis.
<b>PROINFO</b>	Promover o uso da tecnologia como ferramenta de enriquecimento pedagógico no ensino público fundamental e médio.
<b>PNAE (PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR)</b>	Contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional.
<b>EDUCACENSO</b>	Obter uma radiografia detalhada do sistema educacional brasileiro. A ferramenta permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. Todo o levantamento é feito pela internet.
<b>FPE (FORMAÇÃO PELA ESCOLA)</b>	Fortalecer a atuação dos agentes e parceiros envolvidos na execução, no monitoramento, na avaliação, na prestação de contas e no controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo FNDE. É voltado, portanto, para a capacitação de profissionais de ensino, técnicos e gestores públicos municipais e estaduais, representantes da comunidade escolar e da sociedade organizada.
<b>PNAIC (PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA)</b>	Assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. Para isso, contempla a participação da União, Distrito Federal, estados e municípios.
<b>SALAS MULTIFUNCIONAIS</b>	Disponibilizar às escolas públicas de ensino regular, conjunto de equipamentos de informática, mobiliários, materiais pedagógicos e de acessibilidade para a organização do espaço de atendimento educacional especializado.
<b>PNLD (PROGRAMA NACIONAL DO LIVRO DIDÁTICO)</b>	Subsidiar o trabalho pedagógico dos professores por meio da distribuição de coleções de livros didáticos aos alunos da educação básica
<b>PNBE (PROGRAMA NACIONAL BIBLIOTECA DA ESCOLA)</b>	Promover o acesso à cultura e o incentivo à leitura nos alunos e professores por meio da distribuição de acervos de obras de literatura, de pesquisa e de referência.

<b>PROVA BRASIL</b>	Oferecer subsídios à formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas e programas de intervenção ajustados às necessidades diagnosticadas nas áreas e etapas de ensino avaliadas; produzir informações sobre os fatores do contexto socioeconômico, cultural e escolar que influenciam o desempenho dos alunos; proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade uma visão clara dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos.
<b>PROVINHA BRASIL</b>	Diagnosticar o nível de alfabetização das crianças matriculadas no segundo ano de escolarização das escolas públicas brasileiras. Essa avaliação acontece em duas etapas, uma no início e a outra ao término do ano letivo.
<b>ANA (AVALIAÇÃO NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO)</b>	Produzir indicadores que contribuam para o processo de alfabetização nas escolas públicas brasileiras. Para tanto, assume-se uma avaliação para além da aplicação do teste de desempenho ao estudante, propondo-se, também, uma análise das condições de escolaridade que esse estudante teve, ou não, para desenvolver esses saberes. A avaliação está direcionada para as unidades escolares e estudantes matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental, fase final do Ciclo de Alfabetização, e insere-se no contexto de atenção voltada à alfabetização.
<b>PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA - TRANSPORTE ESCOLAR</b>	Renovar a frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural das redes estaduais e municipais.
<b>PROGRAMA BANDA LARGA NAS ESCOLAS- PBLE</b>	Conectar todas as escolas públicas urbanas à internet, rede mundial de computadores, por meio de tecnologias que propiciem qualidade, velocidade e serviços para incrementar o ensino público no País.
<b>ATLETA NA ESCOLA</b>	Incentivar a prática esportiva nas escolas, democratizar o acesso ao esporte, desenvolver e difundir valores olímpicos e paraolímpicos entre estudantes da educação básica, estimular a formação do atleta escolar e identificar e orientar jovens talentos.

Fonte: Elaborado pela autora utilizando como fonte os sites <http://portal.mec.gov.br/> e <http://www.fnede.gov.br/>

Quando indagamos acerca dos condicionantes que dificultam a implementação desses programas e ações, em síntese as entrevistadas afirmaram que: a) Nem sempre os pais estão com tempo disponível para permanecer na escola; b) O recurso disponibilizado é insuficiente para as demandas da escola; c) Falta de estrutura física das escolas para que os programas aconteçam de forma correta, como: quadra esportiva, vestiário, equipamentos para preparar alimentação; d) Recurso liberado com atraso; e) Falta de manutenção dos equipamentos por parte da SEDUC; g) Falta de esclarecimento prévio sobre os programas; h) A SEDUC não ter apoiado a escola nas ações voltada para infraestrutura que tinha alto custo; i) Número de livros didáticos não corresponde ao número de alunos e a reposição da reserva técnica é muito demorada; j) Velocidade baixa da internet, não tem boa conexão. Em função dessas dificuldades, podemos supor que os programas e ações não tem conseguido alcançar os

efeitos almeçados no âmbito da gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Ao questionarmos se a elaboração e a implementação do PAR mobilizou as unidades escolares, G1 responde: “Não me lembro de ter tido esse trabalho, tanto é que o PAR ficou um pouco esquecido dentro das escolas”. G2, por sua vez, fala: “Eu me lembro que teve uma época que foi falado que estava se implementando o PAR no município, mas não me lembro de ter participado de alguma etapa, pode ter até acontecido, mas, sinceramente, agora eu não lembro”. Esta situação também é corroborada por G3, quando afirma não lembrar da implementação deste programa.

Nessa direção, G5 comenta: “Na realidade (...) não tive conhecimento a fundo de como foi feito, depois disso para cá não tenho lembrança de que tenha sido feito algo com essa nomenclatura PAR”. Por sua vez, G4 lembra que na época que o PAR surgiu houve mobilização na sua implantação. Entretanto, para este sujeito/participante, é importante a mobilização de todos na implantação desta política educacional no município. Na sua visão,

[...] diante da importância que o PAR tem, deveria ser mais. [...]. A escola tem que ser chamada, tem que ser chamado o diretor para que seja feita esta ação de “vai e vem”, e este tipo de ação eu não vejo muito. Na verdade, as meninas (técnicas da Secretaria de Educação) pegam o PAR, criam as ações e, de certa forma, levam para as escolas, porém lá na escola chega sem que se tenha a ideia de aquela é uma ação do PAR. Assim, se for perguntado a alguma coordenadora ou diretora: qual a ação do PAR aqui? Ninguém vai saber, pois não sabem que aquela ação que o gerente foi lá no sistema, pegou e fez é uma ação do PAR, e eu acho que o PAR não é feito para ser alimentado, mas sim para fazer as coisas acontecerem (G4, 2016).

Ao fazermos a análise das respostas apresentadas, refletimos que as escolas não foram convidadas a um compartilhamento de responsabilidades em relação ao PAR. Podemos supor que não estava claro para todos qual era o propósito da implementação da política em questão. Os gestores escolares da rede municipal, bem como coordenadores pedagógicos e professores não foram envolvidos em torno do mesmo objetivo no sentido de, juntos, buscarem resultados discutidos coletivamente. Neste sentido, entendemos que o coletivo de profissionais que compõe a escola poderia exercitar seu direito de participar da tomada de decisão em relação ao rumo das ações e programas empreendidos na unidade escolar numa articulação entre o local e o global.

Em relação às 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, as entrevistadas demonstraram desconhecimento. Todavia, quando apresentamos as diretrizes e

perguntamos quais tem sido contempladas no cotidiano escolar, todas as entrevistadas afirmaram que a escola estabelecia como foco a aprendizagem; tem como meta alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; desenvolvem ações de combate à evasão e repetência; incluem, no caso das escolas que possui este profissional, o coordenador pedagógico no núcleo gestor da escola e garantem acesso à escola às pessoas com deficiência. No que concerne a esta última diretriz, as gestoras afirmam que não ofertam o Atendimento Educacional Especializado (AEE). Quando perguntamos sobre as salas de recursos multifuncionais, duas gestoras sinalizaram que receberam os equipamentos do FNDE, mas não puderam instalar porque não tem espaço na escola, conforme comenta G1:

A gente tem os materiais, mas não tem uma sala. Inclusive em uma caravana que eles fazem com as escolas, onde se fala tudo o que precisa estar melhorando na escola e a gente também fala o que é necessário que seja contemplado, foi falada essa questão de que era para a gente tá garantindo essa sala para os alunos já que temos o material, mas não temos uma sala, no entanto para nós garantirmos teríamos que dispensar alguns alunos porque ou superlotamos as turmas e temos a sala multifuncional ou a gente não vai receber os alunos, pois agora na sede só temos três escolas” ( G1, 2016).

Em sintonia com a fala de G1, G2 explica:

Não temos a sala, só temos os equipamentos. Recebemos um recurso para adequação do banheiro para acessibilidade, mas como o recurso não dava para o banheiro, eu solicitei da prefeitura a questão da sala de recursos multifuncionais que estaríamos recebendo os equipamentos [...], mas não foi feito. Então, por conta de não ter espaço, não foi possível instalar a sala de recursos multifuncionais e os equipamentos já estão aqui parados desde 2013 (G2, 2016).

Sobre o acompanhamento a cada aluno individualmente, G1 fala:

Essa já é uma grande dificuldade porque tem crianças que a gente consegue fazer, mas tem crianças que precisam de um atendimento mais específico. Uma criança que tem uma dificuldade de aprendizagem, por exemplo, a gente não tem como estar garantindo esse atendimento individual (G1, 2016).

A partir das falas das gestoras podemos compreender que as escolas não estão organizadas para atender as necessidades e os interesses de todos os alunos, garantindo que tenham acesso a processos educacionais inclusivos. Não obstante, uma das subações do PAR do município seja orientar as escolas para institucionalização, no PPP, da oferta do AEE, percebemos que este atendimento, uma das condições para o sucesso da inclusão escolar dos alunos com deficiência, não é garantido nas escolas, impossibilitando, desta forma, que as crianças ultrapassem as barreiras impostas pela deficiência.

Sendo assim, quando identificamos nos relatos das gestoras das escolas poucas evidências da implementação das diretrizes, supomos que o município não está cumprindo o que foi acordado no Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, quando se comprometeu a realizar ações para viabilizar o alcance de resultados nas 28 (vinte e oito) diretrizes estabelecidas pelo MEC.

Quando perguntamos se o PAR tem sido utilizado no planejamento da escola, as gestoras, unânimes, esclarecem que não há uma relação entre estes instrumentos. Entendemos, assim, que o planejamento das unidades escolares e o PAR não estão articulados entre si. O projeto político pedagógico que poderia, também, constituir-se em um documento de operacionalização do Plano não apresenta articulação com as ações propostas, como mostra a fala de G5: “Em relação à integração entre o PAR e o projeto pedagógico (...) não existe articulação porque na criação do PPP da escola, nós não atentamos para pegar o PAR e está fazendo nosso plano, utilizando-o como referência” (G5, 2016).

Esta fala confirma um distanciamento entre as diretrizes do planejamento ao nível da rede municipal de ensino e sua incorporação pelas escolas ao realizar seu próprio planejamento. Nesse sentido, compromete os resultados de muitas das ações e subações do PAR que exigem uma vinculação com o PPP.

Acerca da participação da escola no monitoramento da execução das ações do PAR realizado pela Secretaria Municipal de Educação, Equipe Local e Comitê Local, G4 fala que não tem lembrança desta articulação. Nas visões de G5 e G3 isto não acontece. Já na ótica de G1

[...] às vezes, o que acontece é que quando estão realizando alguma atividade, que também é do PAR, aí eles colocam: “Essa também é uma ação do PAR”, mas a gente não tem consciência de quais são as ações do PAR mais fundamentais aqui no município (G1, 2016).

Por sua vez, G2 aponta que esta participação acontece, mas de forma tímida “(...) porque não teve uma reunião específica para explicar o que é o PAR e para sabermos quais as ações que fazem parte do PAR do município”. Estes relatos demonstram, mais uma vez, a falta de sintonia entre as escolas e a Secretaria Municipal de Educação sobre as ações do plano, como também a não percepção dos envolvidos sobre a importância da efetivação desta política para melhoria dos indicadores educacionais.

Entendemos que o monitoramento é uma etapa importante do PAR, tendo em vista sua contribuição para a qualificação da política. Na visão do MEC, o monitoramento cabe ao

Comitê Local, órgão responsável pelo acompanhamento, no SIMEC, da execução das ações e subações. Todavia, compreendemos que poderiam ser apresentados às escolas os resultados desses monitoramentos para que o coletivo escolar pudesse acompanhar a evolução dos indicadores propostos para cada dimensão do PAR.

A participação das escolas no processo de monitoramento poderia contribuir, dentre outros aspectos, para fortalecer a gestão das ações e programas do PAR no espaço escolar; subsidiar a avaliação da política; racionalizar a distribuição dos recursos financeiros; estreitar laços com a Secretaria Municipal de Educação, responsável pela gestão do PAR no município; possibilitar reflexões acerca da realidade observada e ajudar na tomada de decisão sobre quais aspectos se pretende intervir. Desta forma, o acompanhamento, o monitoramento e o fortalecimento das escolas são condições fundamentais para que possa impulsionar a concretização das ações e programas da política em tela, ao longo dos seus quatro anos de vigência.

Por fim indagamos, aos sujeitos/participantes, na sua percepção, quais efeitos das ações e programas do PAR são percebidos na escola? G1 respondeu:

Eu acho que uma coisa do PAR que ajudou na escola foi a formação continuada do professor. O PAR assegurou durante o ano todo esse tipo de formação com o Pnaic, o que vem ajudando muito os professores. Eu acho que ter uma formação é bom porque eles vão tendo outra visão do que fazer na sala de aula, de como conseguir desvencilhar a questão dos problemas que existem de acordo com cada aluno. Os professores passam a visualizar mais aqueles alunos que têm dificuldade e não buscar somente aqueles que, de certa forma, já estão bons na aprendizagem, tendo, portanto, uma visão voltada para aqueles alunos que não estão com tanto rendimento quanto os outros. Apesar de ser mais difícil está realizando essas atividades para os alunos que persistem com dificuldades. Em relação à aprendizagem percebemos efeitos, mas ainda bem simplórios. Porém, uma coisa trazida pelo PAR que foi muito significativo para a escola foi o Programa Mais Educação, que trouxe um efeito positivo em relação ao senso de responsabilidade dos alunos, pois os meninos eram um pouco distante, mas ao participarem assumiram uma nova postura. Aqui temos a oficina de banda de fanfarra e os alunos ficam bem empolgados, no dia da fanfarra todos querem participar, todo mundo vem. Então foi bom para eles porque melhorou a questão da autoestima (G1, 2016).

Na percepção de G2:

[...] a partir do PAR melhorou a questão dos recursos materiais que a escola recebe, como: (computador, impressora, notebook, laboratório de informática); a questão dos materiais para a sala de recursos multifuncionais, que são coisas boas e necessárias dentro da escola, o ensino também mudou porque a escola passou a ter mais autonomia e os programas serviram de incentivo aos alunos (G2, 2016).

G3, por sua vez, percebe os efeitos das ações e programas do PAR:

[...] como algo importante porque é por meio desse plano que vem os programas para as escolas. É importante, tem que ser feito e, para mim, vejo como algo positivo por trazer ações como o Programa Mais Educação, por exemplo. [...] Assim, de todas as ações do PAR, a que eu vejo ter um efeito mais positivo aqui na escola é o Programa Mais Educação. [...] O Mais Educação mudou a disciplina dos meninos, a maioria dos que participam se interessam, porque nós sempre chamamos atenção para a necessidade deles estudarem e passar de ano para permanecerem no Programa. Então, causa um efeito muito positivo mesmo, principalmente porque os alunos gostam e participam (G3, 2016).

De acordo com a percepção de G4:

Na verdade, o efeito que o PAR tem na escola são esses programas que temos autonomia de dar continuidade, programas que vem desassociados da prefeitura, direto para a escola, e a escola tem autonomia de fazer o raio- x e ela mesmo tentar resolver o problema, mas, fora isso, eu não vejo muita coisa. Temos de positivo a questão do processo formador que aconteceu, mas a questão de infraestrutura, malmente é feita uma pintura, por exemplo, a parte elétrica está aí desde 2010 sem ser feita, e não foi por falta de ofícios, que inclusive eram encaminhados dizendo que não ia ter aula pelo risco de curto circuito, entre outras questões. Em relação à questão da prática docente, acho que as meninas da secretaria tentam fazer acontecer, tanto essa gestão como outras que já passaram, porém tem outros entraves que terminam impedindo que as coisas aconteçam. (...) Então, em resumo, o PAR teve efeito na questão da avaliação, teve um efeito na formação docente, mas depois não ficou com tanta força e na questão dos programas que tiveram mais autonomia dentro da escola foi onde teve mais efeito (G4, 2016).

G5 concorda, quando afirma:

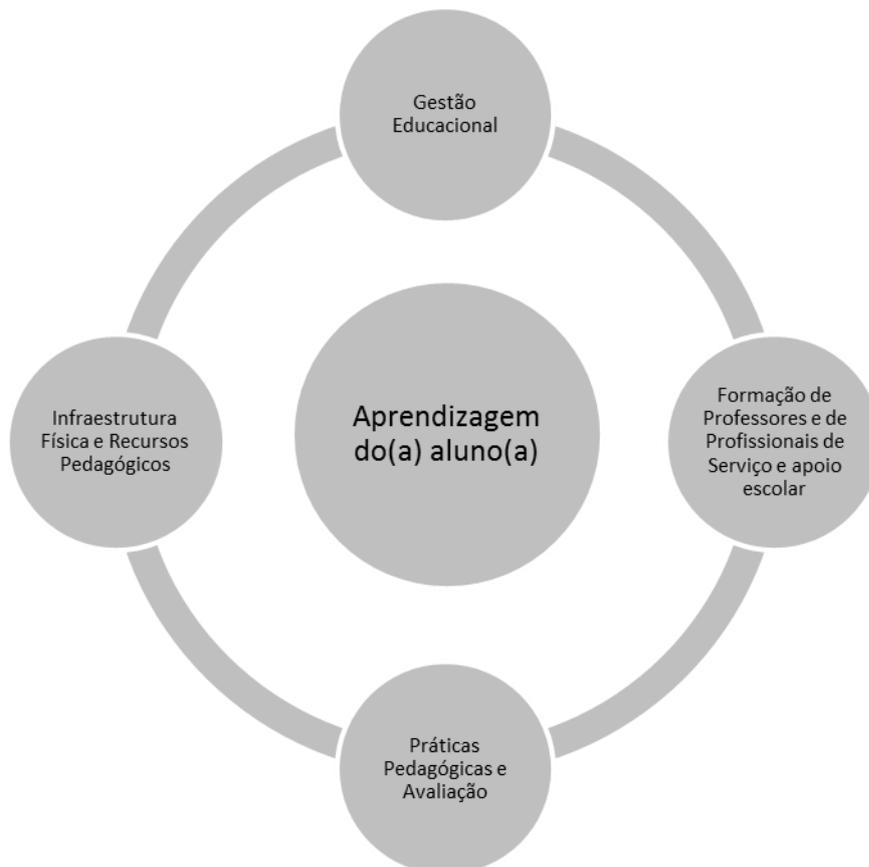
Se não tivesse essas políticas públicas nas quais a gestão pode entrar sem falar com “beltrano” ou “fulano”, a escola teria morrido porque tudo demanda dinheiro e quando vêm estes programas para a escola, ele realimenta a escola, é o que dá vida a escola. O Mais Educação dá vida a escola com os recursos que trazem [...]. Então essa questão de nós mesmos fazermos e enviarmos o plano é excelente porque assim a escola tem mais autonomia para usar os recursos naquilo que ela necessita. Tem reflexos na aprendizagem porque, por exemplo, se a gente faz uma aula de reforço de português e matemática, se fazemos a aula de karatê que trabalha a questão dos limites, controlando a indisciplina, que uma das questões que mais dificulta a aprendizagem, os professores falam que os alunos estão melhores no comportamento e na aprendizagem, então, apesar das dificuldades, estas políticas trazem muitos pontos positivos para a escola (G5, 2016).

Quando trazem suas percepções acerca dos efeitos do PAR, as gestoras trazem múltiplos sentidos que combinaram autonomia, aprendizagem do aluno, avaliação, formação dos professores, mudança no ensino, recursos materiais e melhoria da autoestima dos alunos e senso de responsabilidade dos alunos. A autonomia da escola aparece como um dos

indicativos mais recorrentes, praticamente todas as gestoras relataram que as ações e programas que mais geraram efeitos positivos na escola foram aquelas na qual a escola teve autonomia para escolher, adaptar às suas necessidades e opções, utilizando os recursos de acordo com a sua própria realidade. O Mais Educação apareceu nas falas dos sujeitos/participantes como um programa que tem provocado mudanças positivas na escola, todavia não está sendo operacionalizado como deveria por falta da contrapartida do executivo municipal. Com isso, fica evidenciada a importância de estreitar a relação entre a escola e o órgão gestor da educação municipal, assim como envolver os gestores no processo de elaboração, operacionalização, monitoramento, acompanhamento e avaliação do PAR como um mecanismo fundamental para efetivação das ações e subações.

Observamos que nos relatos as gestoras fizeram referência às quatro dimensões do PAR, porém nenhuma fala expressou a totalidade da política, representada pela articulação de quatro dimensões, conforme mostra a Figura 9.

Figura 9 - Articulação entre as dimensões do PAR



Fonte: Elaborado pela autora

As dimensões estão divididas em áreas que envolvem gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; gestão de pessoas; conhecimento e utilização de informação; gestão de finanças; comunicação e interação com a sociedade; formação inicial de professores da educação básica; formação continuada de professores da educação básica; formação de professores da educação básica para atuação em educação especial/ atendimento educacional especializado, escolas do campo, em comunidades quilombolas ou escolas indígenas; formação de professores da educação básica para cumprimento das Leis n. 9.795/99, n.10.639/03, n.11.525/07 e n.11.645/08; formação de profissionais da educação e outros representantes da comunidade escolar; organização da rede de ensino; organização das práticas pedagógicas; avaliação da aprendizagem dos alunos e tempo para assistência individual/coletiva aos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem; instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação; condições da rede física escolar existente; uso de tecnologias; recursos pedagógicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a diversidade das demandas educacionais (BRASIL, 2011).

Face ao exposto, do ponto de vista dos formuladores do PAR, para que ocorra a efetivação da aprendizagem, seria necessário o desenvolvimento de todas as áreas vinculadas às dimensões do PAR, no âmbito dos sistemas de ensino, formando, assim, um todo articulado. Para isto, é preciso que haja empenho dos gestores do município para a implantação efetiva do programa, principalmente, buscar o engajamento dos sujeitos educativos, quais sejam gestores escolares, professores e demais profissionais que fazem parte da comunidade escolar no sentido de compreender e conhecer os objetivos e as ações do PAR, socializando as ações e objetivos desta política. Isto é possível por meio de encontros para conhecimento e discussão do plano; cursos de formação para os gestores e demais profissionais da educação. Em suma, é importante que sejam empreendidos esforços no sentido de viabilizar a implantação, por parte do município, das ações e subações que fazem parte do plano, visando o objetivo do PAR que é a melhoria da aprendizagem e indicadores educacionais, na escola.

A partir daí, é possível pensar em mudanças efetivas no interior da escola, em especial, na melhoria da aprendizagem dos alunos. A construção de uma nova cultura escolar, com outras práticas, normas e concepções, não depende apenas de leis, resoluções e decretos, mas, sobretudo, da criação de condições para tal, o que incide em alterações das condições oferecidas às escolas pelo poder público.

## 6 CONCLUSÃO

Nesta pesquisa, analisamos a percepção dos gestores escolares no que concerne aos efeitos das ações e programas do PAR nas escolas no sentido de contribuir para superação do distanciamento entre o que as políticas educacionais propõem e as unidades escolares conseguem operacionalizar. O estudo foi realizado no município de São Sebastião do Passé-BA, utilizando como referência o período de 2011 a 2014.

O caminho percorrido para o alcance do objetivo geral perpassou pelos seguintes objetivos específicos: descrever o processo de implementação do PAR no município em uma perspectiva analítica; refletir sobre os pontos de articulação entre o planejamento no âmbito da rede municipal de ensino e o planejamento da escola; identificar as diretrizes do Compromisso Todos pela Educação que estão sendo contempladas no cotidiano escolar; identificar a percepção dos gestores escolares acerca dos efeitos das ações e programas do PAR na escola.

A pesquisa realizada foi de natureza qualitativa do tipo estudo de caso. No que se referem às técnicas para obtenção de dados, utilizamos a entrevista semiestruturada, análise documental, além das observações *in loco*.

As análises que fizemos dos textos legais, nacionais e municipais, a descrição do PAR do município, bem como das entrevistas realizadas com as gestoras das escolas, buscaram responder a questão central de pesquisa: qual a percepção dos gestores escolares sobre os efeitos dos programas e ações do PAR nas escolas do ensino fundamental anos iniciais, no município de São Sebastião do Passé-BA? A partir daí, é possível concluir que a questão elaborada no projeto de pesquisa foi respondida no decorrer do trabalho, assim como os objetivos propostos foram alcançados.

Diante das análises produzidas neste estudo, podemos observar que não houve a efetivação de todas as ações e subações do PAR no município, assim como as escolas não foram convidadas a um compartilhamento de responsabilidades em relação ao PAR. Nas reflexões acerca dos pontos de articulação entre os níveis de planejamento, observamos que o PAR não é utilizado como referência no planejamento escolar. No tocante às diretrizes do Compromisso Todos pela Educação, percebemos poucas evidências de implementação nas escolas. A percepção das gestoras sobre os efeitos das ações e programas do PAR na escola trazem múltiplos sentidos que, combinaram ampliação da autonomia da escola, aprendizagem do aluno, avaliação, formação dos professores, mudanças no ensino, recursos materiais e melhoria da autoestima e senso de responsabilidade dos alunos. Quanto aos efeitos nos

indicadores educacionais, observamos, na introdução desta dissertação, que o resultado obtido pelo município no ensino fundamental, anos iniciais, apresentou um desempenho abaixo do esperado no IDEB de 2013. Apesar de ter atingido a meta, apresentou um resultado inferior ao ano de 2011. Das cinco escolas que participaram desta pesquisa, apenas 2 (duas) conseguiram atingir a meta proposta para o ano de 2013. Isso não deixa de ser preocupante, porque a operacionalização das ações e programas do PAR nas escolas objetiva o alcance das metas estabelecidas nas 28 (vinte e oito) diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a elevação do IDEB em busca dos índices projetados pelo MEC. Neste sentido, observamos contradições entre o que ocorre na instituição escolar e o que propõe o texto do PAR.

Deste modo, à guisa de conclusão e sem querer esgotar o tema, esperamos que a pesquisa sirva de reflexão crítica sobre a forma como as políticas educacionais chegam e são implementadas nas escolas. Esperamos, também, que possa contribuir para o entendimento sobre as diretrizes e objetivos do PAR e a importância de sua operacionalização no âmbito escolar. Desejamos, ainda, que possa ajudar a revelar caminhos que permitam ao órgão gestor da educação municipal desenvolver mecanismos eficientes que contribuam para a inclusão dos gestores e outros sujeitos que fazem parte da comunidade escolar na elaboração e implementação das políticas públicas educacionais, ensejando o propósito de envolver os sujeitos em sua construção democrática.

Este entendimento é importante porque a pesquisa deixou perceptível que o desconhecimento dos gestores entrevistados no que concerne à política em estudo compromete a constituição do PAR como instrumento que pode contribuir para organização e articulação das ações da escola, assim como para melhorar a qualidade da aprendizagem.

Assim, após um trabalho empírico, alicerçado pela discussão teórica empreendida neste trabalho de pesquisa, na qual aponta a natureza e a importância da implementação do PAR no município para melhoria e desenvolvimento escolar, foi possível concluir que o município de São Sebastião do Passé, apesar do esforço empreendido, ainda está aquém de desenvolver, com efetividade, a implementação desta política nas escolas, uma vez que precisa, dentre outras variáveis, de uma articulação conjunta entre Secretaria Municipal de Educação e gestão das escolas para sua efetivação.

Sobre as conclusões aqui apresentadas, ressaltamos que não são conclusões finais, visto que não tivemos a pretensão de trazer respostas definitivas para as questões que orientaram esta pesquisa. Tivemos a intenção de, muito mais do trazermos respostas prontas, fomentarmos novos questionamentos.

Finalmente, as evidências da pesquisa recomendam que sejam observadas:

- Necessidade de fomentar, na escola, espaços de diálogos para que o coletivo escolar aprenda a refletir, criticamente, sobre as políticas que chegam à instituição.
- Percepção crítica, por parte da escola, dos jogos de interesses e ideologias que permeiam a elaboração das políticas educacionais.
- Compreensão de que os gestores escolares, principal responsável pela gestão das políticas educacionais na escola, necessitam conhecer as políticas e diretrizes educacionais, como condição importante para promover a melhoria dos indicadores educacionais.
- Entendimento de que a participação efetiva do gestor necessitaria se estender desde a elaboração e implementação à avaliação das ações do PAR, em articulação com o órgão gestor da educação municipal e a comunidade escolar, para assegurar os efeitos das ações no âmbito da escola.
- Entendimento, por parte dos gestores municipais, da importância da riqueza das diferentes vozes e visões, de um amplo debate no processo de planejamento, visto que um plano construído em gabinetes por sujeitos que não conhecem a realidade local tende a não alcançar os efeitos almejados.
- Articulação entre os instrumentos de planejamento educacional no âmbito da rede municipal de ensino e escola, no sentido de orientar e fortalecer as ações educativas.

Entendemos que a educação no âmbito municipal é uma tarefa complexa e de responsabilidade do poder público. No entanto, seu desenvolvimento precisa também da participação de todos que fazem parte da escola, considerando a possibilidade de os objetivos e as metas educacionais sejam alcançadas a partir da compreensão, da aceitabilidade e do comprometimento do coletivo escolar em relação a esses objetivos e metas. A cultura da participação social é construída através do exercício de uma gestão democrática.

Destarte, a escola, no exercício da gestão democrática, precisa ter também como base a reflexão sobre a ação educativa transformadora do homem e do mundo, contra a opressão e a injustiça social, tendo como utopia a construção de uma nova sociedade mais justa, humana, igualitária, inclusiva, democrática, transformadora, libertadora.

Diante do exposto, ressaltamos que a escola enfrenta o desafio de preparar localmente um indivíduo que pode atuar globalmente e interagir com diversas culturas. A contemporaneidade eleva a responsabilidade da educação a uma escala de grandes

proporções, mas ainda é um desafio a ser vencido no seio das comunidades escolares, da família e da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. In Araújo, M. F.; Beira L. (orgs). Tópicos de economia paulista para os gestores públicos. São Paulo: Fundap, 1.ed, v.1, 2007, p.13-31.
- AGUIAR, Márcia Ângela da S. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão**. Educação e Sociedade, Campinas, v.31, n.112, p.707-727, jul/set, 2010. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes; VIEIRA, Sofia Lerche. **Política e Planejamento Educacional**. Fortaleza: edições Demócrito Rocha. UECE, 2001.
- ALBUQUERQUE, Severino Vilar de. **Formação continuada de professores no estado do Maranhão: do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ao Plano de Ações Articuladas (PAR)**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- AMORIM, Milene Dias. **A qualidade da educação básica no PDE: uma análise a partir do Plano de Ações Articuladas**. Dissertação (Mestrado). Dourados, MS: UFGD, 2011.
- 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 Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica Dom Bosco, 2012.
- ARRUDA, Cleciana Alves de. **Colaboração intergovernamental ou indução de ações pela União?** Analisando a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios do Agreste de Pernambuco. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco, PE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2013.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins. **Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal**. Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 49-71. Disponível em [www.scielo.br/scielo](http://www.scielo.br/scielo). Acesso em 10 de dezembro de 2015.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins. **O Estado, a política e a regulação do setor educacional no Brasil: uma abordagem histórica** In: Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos. Naura Syria Carapeto Ferreira, Márcia Ângela da S. Aguiar (orgs.). São Paulo: Cortez, 2001. 2.ED. P.17-42.
- BAHIA, Suely Alves. **A gestão da educação municipal no contexto das políticas de descentralização, a partir da implementação do Plano de Ações Articuladas**. Dissertação (Mestrado). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2012.
- BAHIA. Secretaria de Estado da Educação. **Projeto do Programa de Apoio à Educação Municipal**. Salvador, 2008.
- BAHIA. Secretaria de Estado da Educação. **Relatório da Ação de Assessoramento a Elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) nos Municípios Baianos**. Salvador, 2012.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Estatísticas dos Municípios Baianos**. Salvador- v.4 - n.1-2013.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARTHOLOMEI, Maria Elisa Ennes. **Provimento do cargo de diretores escolares, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), na rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul (2007-2010)**. Dissertação (mestrado em educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 11ª ed., 1998.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3.ed.rev. -Ijuí:Ed. Unijuí,2011.

BORDIGNON, Genuíno. **Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento**. IN: Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas. Donaldo Bello de Souza, Angela Maria Martins (orgs.). São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BORGES, Marcelo Silva. **Plano de Metas/PAR e o Desenvolvimento Territorial**. Dissertação (Mestrado). Salvador: Universidade do Estado da Bahia - UNEB, 2012.

BRASIL, Ministério da Educação. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Documento disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L4024.htm). Acesso em 10 dezembro de 2015.

BRASIL, Ministério da Educação. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Documento disponível em:<<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>> Acesso em 05 de julho de 2013.

BRASIL, República Federativa. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988**. Disponível em:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 04 de julho de 2013.

BRASIL, República Federativa. **Constituição Federal de 16 de julho de 1934**. Disponível em:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em:04 de dezembro de 2015.

BRASIL, República Federativa. **Constituição Federal de 18 de setembro de 1946**. Disponível em:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em:04 de dezembro de 2015.

BRASIL, República Federativa. **Constituição Federal de 1967**. Disponível em:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 04 de dezembro de 2015.

BRASIL, República Federativa. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Disponível em:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 04 de julho de 2013.

BRASIL. **Decreto Presidencial n. 6094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em 30 de maio de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação: passo a passo**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004458>. Acesso em: 10 de janeiro de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instrumento Diagnóstico**. PAR 2011-2014. Brasília/DF, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 10.172 de 9 de janeiro de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso em 30 de maio de 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas**. Brasília: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações para Elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios**. 2011-2014. Brasília/DF, 2011

BRASIL. Ministério da Educação. **Projeto de Lei n.8.035/2010**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/PL/2010/msg701-101215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2010/msg701-101215.htm). Acesso em 20 de março de 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 14, de 8 de junho de 2012**. Disponível em : <http://www.fnede.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/>. Acesso em 04 de junho de 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 86.

BRITO, Tatiana Feitosa de. **Passo a Passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional**. Plano Nacional de Educação (recurso eletrônico):

construção e perspectivas / Ana Valeska Amaral Gomes, Tatiana Feitosa de Britto (organizadoras). – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara : Senado Federal, Edições Técnicas, 2015. 293 p. – (Série obras em parceria; n. 8)

CALDAS, Carmen Lígia. **Plano de ações articuladas na rede municipal de ensino de Campo Grande, MS: o processo de implantação dos conselhos escolares (2007- 2010)**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2013.

CAMINI, Lucia. **A política educacional do PDE e do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação**. RBPAE. v.26, n.3, p. 535-550, set/dez. 2010.

CARA, Daniel. **Plano de Desenvolvimento da Educação: ausência e limitações**. Retratos da escola. Brasília, n. 1, 2007.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2010.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ - Vozes, 2011.

CORRÊA, Nesdete Mesquita. **Salas de recursos multifuncionais e Plano de Ações Articuladas em Campo Grande – MS: análise dos indicadores**. Campo Grande -Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Centro de Ciências Humanas e Sociais, 2012.

COSTA, Jean Mário. **A política de educação básica brasileira instituída pelo plano de desenvolvimento da educação: relações intergovernamentais no contexto da nova gestão pública**. 217f.il.2014. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

COSTA, Vanessa do Socorro Silva da. **A implantação do plano de ações articuladas em São Sebastião da Boa Vista – PA: ações concretas ou pressupostos para o regime de colaboração?** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2014.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Madga Lopes. 3ª ed.- Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, Jamil Carlos Roberto. **Plano Nacional de Educação no Brasil**. In. Política e Planejamento Educacional no Brasil do século 21. Eliza Bartolozzi Ferreira e Marília Fonseca (organizadoras)- Brasília: Líber Livro, 2013.

CURY, Jamil Carlos Roberto. **Por um novo Plano Nacional de Educação**. Caderno de Pesquisa. v.41- n.144. set/dez. 2011.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Org.). **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa. Teorias e Abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DINIZ, Maria Auriana Pinto. **A adesão ao Plano de Ações Articuladas influencia a gestão da educação básica no Distrito Federal?** Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília. Faculdade de Educação, Programa de Pós- Graduação em Educação, Mestrado Profissional em Educação, 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas.** Educação e Sociedade, Campinas, vol.28, n.100-especial, p.921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A qualidade da educação: perspectivas e desafios.** Cad. Cedes, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago, 2009.

EZPELETA, Justa; ROCKWELL, Elsie. **Pesquisa participante.** Tradução de Francisco Salatiel de Alencar Barbosa. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989.

FARENZENA, Nalú. **Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil.** RBPAE-v.26, n. 2, p. 237-265, mai/ago 2010.

FARENZENA, Nalú; ROSSI, Alexandre José; MACHADO, Maria Goretti Farias; DEL PINO, Mauro Augusto Burkert; BATISTA, Neusa Chaves. **Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: pontuando achados relevantes.** In Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros. Organizadora: Nalú Farenzena; Alexandre José Rossi...[et al]- Pelotas: Ed. Graf. Universitária/ UFPel, 2012.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. **Federalismo e Planejamento Educacional no Exercício PAR.** Caderno de Pesquisa. v.44 n.153 p.602-623 jul./set. 2014.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. **O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais.** Perspectiva, Florianópolis, v.29, n.1, 69-96, jan/jun. 2011.

FONSECA, Marília. **Políticas Públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social.** Caderno Cedes, Campinas vol 29, n. 78, p, 153-177, maio/ago. 2009.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras.** RBPAE-v.25, n.2,p.233-246,mai/ago.2009.

FREITAS, Kátia Siqueira de. **Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar.** Em Aberto, Brasília v. 17, n. 72, p. 47-59, fev-jun, 2000.

FREY, Klauss. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e políticas públicas. N. 21- jun, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Educação básica no Brasil na década de 90: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado.** Educação e Sociedade, Campinas,v.24, n. 82, p. 93-130, abril, 2003.

GALVANIN, Beatriz. **Reforma do sistema educacional dos anos 90: breves considerações sobre os aspectos históricos, econômicos, e políticos.** Horus- Revista de Humanidades e Ciências Sociais Aplicadas, Ourinhos/ SP, n.03, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HÖFLING, Eloísa de Matos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais.** Caderno Cedes, ano XXI, n. 55, novembro, 2001.

IBGE. Cidades do Brasil. **Dados Gerais do Município de São Sebastião do Passé, 2014.** Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/16MP>. Acesso em: 13/05/2015 às 14:00h.

JESUS, Nadja Maria Amado. **Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo de caso no Município de Macarani - Bahia.** Salvador: Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual da Bahia - UNEB, 2012.

JUNQUEIRA, Deborah Saib da Silva. **A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil: o plano de ações articuladas e a relação entre as escolas e a união.** Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, 2011.

KRAWCZYK, Nora. **O PDE: novo modelo de regulação estatal?** Revista Caderno de Pesquisa, n. 135, outubro, 2008. Disponível em: <http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/articulos/16.pdf>. Acesso em 28 de abril de 2015.

LÁZARI, Eliane Siqueira de Medeiros. **Política de formação dos profissionais do magistério da educação básica implementada pelo regime de colaboração a partir do plano de ações articuladas (PAR).** Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT). Programa de Pós-Graduação em Educação, 2012.

LEMME, Paschoal. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília. V.86. n.212. pag. 163-178, jan/abril. 2005.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática.** São Paulo: Heccus Editora. 2014.

LUCE, Maria Beatriz; Farenzena, Nalu. **O regime de colaboração intergovernamental. O Plano de Desenvolvimento da Educação.** (Em questão, v.4) São Paulo: Ação educativa, 2007.

LUCK, Heloísa. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática.** Petrópolis. Série Cadernos de Gestão, RJ: Vozes, 2011.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa D. A. **A pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 2013.

MAFASSIOLI, Andreia da Silva. **Plano de Ações Articuladas: Uma Avaliação da Implementação no Município de Gravataí/RS.** Porto Alegre: Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio grande do Sul-UFRS, 2011.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais.** Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>. Acesso em 26 de março de 2016.

MARCHAND, Patrícia Souza. **A implementação do Plano de Metas do compromisso Todos pela Educação no Rio Grande do Sul: uma regulação entre união e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas.** Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2012.

MARTINS, A.S. **“Todos pela educação”:** o projeto educacional de empresários para o Brasil no século XXI. Trabalho apresentado no GT9- Trabalho e educação durante a 31ª reunião Anual da ANPED. Caxambu, 2008.

MARTINS, Àurea Peniche. **O Plano de Desenvolvimento (PDE/MEC) e sua efetivação por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) em São Miguel do Guamá (PA).** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará. Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2012.

MATUS, Carlos. **Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina.** In: HADDAD, Paulo Roberto; EDLER, Paulo Soares (orgs.). Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade. Brasília: IPEA-CENDEC, 1988. p. 101-135.

MENEGOLLA, Maximiliano; SANT’ANNA, Ilza Martins. **Por que planejar? : como planejar?: currículo, área, aula.** 22ª ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 31ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

NOVAES, Ivan Luiz. **Construção do Projeto de Pesquisa sobre Políticas e Gestão Educacionais.** Salvador: EDUNEB, 2014.

NOVAES, Ivan Luiz; CARNEIRO, Breno Pádua Brandão. **Enlaces entre subjetividade, percepção e produção se sentido na gestão escolar.** Revista da FAEEBA- Educação e Contemporaneidade, Salvador, v.21, n. 38, p.95-104, jul/dez. 2012.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. **Descentralização educacional: características e perspectivas.** RBPAAE-v.26,n.3,p.585-602,set/dez.2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências.** RBPAAE, v. 25, p. 197-203, mai-ago, 2009.

OLIVEIRA, Dalila Oliveira. **Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira.** Educação e Sociedade, Campinas, v.32, n.115, p.323-337, abr/jun. 2011.

OLIVEIRA, Elisângela dos Santos de. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de organização do sistema nacional de educação: estudo de caso nos Municípios de Cariacica e de Vitória/ ES.** Dissertação (Mestrado) - Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2014.

OLIVEIRA, Jardelina de Santana de. **São Sebastião do Passé 278 Anos de História.** São Sebastião do Passé, 1997.

PALMEIRA, Maria José de Oliveira. **Natureza e conteúdo das políticas públicas na atualidade: notas introdutórias.** Revista da FAEEBA, Salvador, no 6, jul./dez. 1996.

- PARENTE, José. **Planejamento estratégico na educação**. 3 ed. Brasília: Liber Livro, 2010.
- PIMENTEL, Alessandra. **O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica**. Caderno de Pesquisa, n.114, p.179-195, novembro/2001.
- PORTELA, Adélia Luiza; ATTA, Dilza Maria Andrade. **A gestão da educação escolar hoje: o desafio do pedagógico**. Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal (PRADEM). Série Documentos, 1. Salvador, 2003.
- RIBEIRO, Fernanda Lucena. **O impacto do Plano de Ações Articuladas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação na qualidade da educação básica**. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração, Mestrado Profissional em Administração, 2012.
- ROOS, Cristiane. **O PAR (Plano de Ações Articuladas) e a Gestão Municipal**. Dissertação (Mestrado). Universidade do Vale do Rio dos Sinos-UNISINOS, 2012.
- RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. O Estudo da Política: Temas Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SANTANA, Luciana Teofilo. **O plano de ações articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista, 2011.
- SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo. **Guia prático da política educacional no Brasil. Ações, planos, programas e impactos**. - São Paulo: CengageLearning, 2012.
- SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ. Secretaria de Educação e Cultura. **Plano Municipal de Educação e Cultura, 2006-2016**.
- SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ. Secretaria de Educação, Cultura e Desporto. **Plano Municipal de Educação, Cultura e Desporto, 1999-2001**.
- SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ. **Lei n. 004/2001 que dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino**. Marcos Legais, 2001.
- SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ. **Lei n. 013/1999 que reformula a Lei que criou o Conselho Municipal de Educação**. Marcos Legais, 1997.
- SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ. **Lei n.005/2009 que dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Educação e Cultura**. Marcos Legais, 2009.
- SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ. **Plano de Ações Articuladas (PAR)**. 2011-2014.
- SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC**. – Campinas, SP: Autores Associados, 2009. - (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 99).

SAVIANI, Dermeval. **Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas**. Revista de Educação. Puc- Campinas, Campinas, n.24, p.7-16, junho 2008.

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. **Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação**. In Políticas educacionais: questões e dilemas/ Stephen J. Ball, Jefferson Mainardes (organizadores).- São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Eliezer Santos da. **Plano de Ações Articuladas (PAR): A atuação dos Comitês Locais do Compromisso como espaço de mobilização social pela educação, no Território do Vale do Jequiçá / Bahia**. Salvador: Dissertação (Mestrado). Universidade do Estado da Bahia - UNEB, 2013.

SOARES, Graciele Gomes. **A política do nome próprio no PAR/MT**.(Mestrado). Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, 2012.

SOUZA, Alan Solano; NETO, Cabral Antônio. **Accountability: do conceito em expansão às experiências de avaliação no contexto educacional**. XXVII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, Olinda, 2015.

SOUZA, Bartolomeu José Ribeiro. **O Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo?** XXV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação (ANPAE), São Paulo, 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TEIXEIRA, Ana Maria Silva; MUTIM, Avelar Luiz Bastos. **Regime de Colaboração: meio para organização dos sistemas de educação?** Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade, Salvador, número especial, p. 155-160, jul./dez. 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Políticas Públicas- O Papel das Políticas Públicas**. 2002. Disponível em: [www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf). Acesso em 18 de abril de 2015.

TORO, José Bernardo e WERNECK, Nisia Maria Duarte. **Mobilização social – um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

VASCONCELOS, Celso dos Santos. **Planejamento: Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político-Pedagógico-elementos metodológicos para elaboração e realização**. 7ª ed. São Paulo: Libertad, 2000.

VIEIRA. Sofia Lerche. **Planos e políticas educacionais: das concepções às práticas**. IN: Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas. Donaldo Bello de Souza, Angela Maria Martins (orgs.). São Paulo: Edições Loyola, 2014.

VIEIRA. Sofia Lerche. **Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples**. RBPAAE. v. 23, n. 1, p. 53-69, jan/abr, 2007.

VOSS, Dulce Mari da Silva. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos**. Cadernos de educação. FaE/PPGE/UFPeL/ Pelotas. P.43-67, janeiro/abril, 2011.

VOSS, Dulce Mari da Silva. **Os movimentos de recontextualização da Política Compromisso Todos pela Educação na gestão do Plano de Ações Articuladas (PAR): um Estudo de Caso no município de Pinheiro Machado (RS)**. Tese (Doutorado), 2012.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Tradução Ana Thorell; 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## SITES CONSULTADOS

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.anpae.org.br>

<http://www.anped.org.br>

<http://www.mec.gov.br>

<http://portal.inep.gov.br>

<http://bdtd.ibict.br/vufind>

<http://www-periodicos-capes-gov-br.ez86.periodicos.capes.gov.br>

## NOTAS

---

<sup>1</sup> O Decreto nº 6.094/2007 estabelece dispositivos legais da política que, *a priori*, permite o seu acompanhamento e a sua materialização, uma vez que define as diretrizes a serem alcançadas, disponibiliza apoio técnico e financeiro à operacionalização do PAR, apresenta o IDEB como indicador objetivo para avaliação do alcance das metas estabelecidas, responsabiliza o MEC pela pré-qualificação de materiais e tecnologias educacionais que contribuam para a melhoria do IDEB, e por fim, pela regulação dos mecanismos de participação da comunidade no processo de mobilização e controle social do plano (BRASIL, 2007, s/p).

<sup>2</sup> A partir deste trecho da introdução, são usados pronomes e verbos na primeira pessoa do singular para registrar relato pessoal da autora, nas demais partes do relatório de pesquisa será utilizada a primeira pessoa do plural.

<sup>3</sup> O conceito de “eficiência pode ser considerado a partir de duas perspectivas complementares: se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se requer para sua geração; se o gasto total está previamente fixado, procura-se otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto” (COHEN; FRANCO, 2011, p. 103).

<sup>4</sup> Eficácia “é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados” (COHEN; FRANCO, 2011, p. 102).

<sup>5</sup> Efetividade “constitui a relação entre os resultados e o objetivo” (COHEN; FRANCO, 2011, p. 107)

<sup>6</sup> Accountability em primeiro lugar refere-se ao sentido de responsabilidade individual de servidores públicos preocupados com o interesse público (“profissional” e “pessoal”, de prestação de contas), um sentido “interno”, que vai além do foco externo. Em segundo lugar, accountability é considerada também uma característica dos

---

vários pesos e contrapesos institucionais, através dos quais as democracias procuram controlar as ações dos governos (usada como “controle”), (...). Em terceiro lugar, accountability está relacionada com a prestação de contas, na medida em que os governos possibilitam a realização dos desejos ou necessidades dos seus cidadãos (prestação de contas como “resposta”), (...). Em quarto lugar, accountability é aplicada para a discussão pública entre os cidadãos sobre de que as democracias dependem (usada como “diálogo”), mesmo quando não há nenhuma sugestão de qualquer autoridade ou subordinação entre as partes envolvidas na relação de responsabilização Mulgan (2000 *apud* SOUZA; NETO, 2015, p.4).

<sup>7</sup>A Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA é aplicada anualmente nas classes do 3º ano do Ensino Fundamental e tem como objetivo produzir indicadores que contribuam para o processo de alfabetização nas escolas públicas brasileiras. Para tanto, assume-se uma avaliação para além da aplicação do teste de desempenho ao estudante, propondo-se, também, uma análise das condições de escolaridade que esse estudante teve, ou não, para desenvolver esses saberes (INEP, 2013).

