



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS PRIORITÁRIOS:
O EXERCÍCIO COOPERATIVO EM ANÁLISE**

LUCIANA TEOFILLO SANTANA

Julho - 2011

LUCIANA TEOFILLO SANTANA

**O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS PRIORITÁRIOS:
O EXERCÍCIO COOPERATIVO EM ANÁLISE**

Dissertação apresentada ao Instituto de Biociências do Campus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião

Rio Claro

2011

379.2 Santana, Luciana Teofilo
S232p O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas
prioritários: o exercício cooperativo em análise / Luciana
Teofilo Santana. - Rio Claro : [s.n.], 2011
118 f. : il., figs., gráfs., tabs.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista,
Instituto de Biociências de Rio Claro
Orientador: Theresa Maria de Freitas Adrião

1. Educação e Estado. 2. Cooperação federativa. 3.
Políticas educacionais. I. Título.

Ficha Catalográfica elaborada pela STATI - Biblioteca da UNESP
Campus de Rio Claro/SP

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO: O Plano de ações articuladas nos municípios rurais: o exercício cooperativo em análise

AUTORA: LUCIANA TEÓFILO SANTANA

ORIENTADORA: Profa. Dra. THERESA MARIA DE FREITAS ADRIÃO

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO, pela Comissão Examinadora.


Profa. Dra. THERESA MARIA DE FREITAS ADRIÃO
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro


Profa. Dra. BIANCA CRISTINA CORREA
Departamento de Educação, Informação e Comunicação/Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto - USP


Profa. Dra. RAQUEL FONTES BORGI
Departamento de Educação / Instituto de Biociências de Rio Claro

Data de concessão: 22 de agosto de 2011

*Dedico este trabalho às três mulheres que, na simplicidade
de suas sabedorias, me impulsionaram a ser quem sou:
Vó Sebastiana, Tia Sandra e Mãe Eliana.*

Agradecimentos

Agradeço:

À minha orientadora, professora Theresa Adrião, que nesse processo, me respeitou e compreendeu, de maneira incondicional.

À professora Teise Garcia, que desde a graduação, com generosidade e compreensão, contribui de maneira única para minha formação.

Às professoras Bianca Correa e Raquel Borghi, que participaram da banca de qualificação e, com muita generosidade, ofereceram valiosas contribuições para a condução deste trabalho de pesquisa.

Aos funcionários da Pós-Graduação do Instituto de Biociências da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – campus Rio Claro, em especial à Rose e Vanessa, pela dedicação e apoio à realização de nossas atividades de estudo.

À Marília e Professor Bomfim, por valorizarem, compreenderem e contribuírem com minha formação.

Ao Marcos, pelo companheirismo e companhia.

Aos meus amigos, em especial Elaine, Ed, Eliana, Lucilene, Carolina e Márcio pela torcida e contribuição para que esse trabalho se concretizasse.

E principalmente à minha família: em especial a minha mãe, e ao Francisco (Tácio), pai que escolhi para mim, por tudo.

Existe uma tendência a crer que as soluções são previamente conhecidas e que a explicação do problema deve acomodar-se às soluções pré-concebidas. Existe também uma tendência, em cada ator, a crer que sua solução e sua explicação são as corretas. Esses vícios de irreflexão opõem-se ao planejamento como processo criativo e penetrante. (MATUS, 1993, p. 312).

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa de natureza teórica documental, que analisa o movimento recente de articulação entre Governo Federal, representado pelo Ministério da Educação, e os demais entes federados, que em colaboração buscam empreender políticas educacionais frente às atuais demandas. Especificamente, o estudo se volta para o Plano de Ações Articuladas – PAR, instrumento do planejamento pelo qual se desenvolve um diagnóstico da situação educacional nas diferentes localidades e em consonância se estabelece ações e subações para as quais são ofertadas assistência técnica e financeira por parte do Governo Federal para os sistemas estaduais e municipais de ensino. Nesse sentido, o objetivo central deste trabalho consiste em identificar e analisar a cooperação técnica e financeira ofertada pelo Ministério da Educação a partir das ações e subações sugeridas pelo Plano de Ações Articuladas – PAR em municípios paulistas priorizados pelo Plano. A análise se construiu por meio da descrição do Plano de Ações Articuladas e da análise do aparato legal que o institui e regulamenta; e da identificação e análise das noções que fundamentam a proposta de planejamento contida no PAR. Tomamos inicialmente para análise o relatório público do Plano de Ações Articuladas dos dezessete municípios paulistas prioritários, no ano de 2007, para análise do seu diagnóstico da dimensão da área de Gestão Democrática do ensino. Dentre esses dezessete municípios foram selecionados aqueles que apresentavam menor desempenho na avaliação dos indicadores que compunham o diagnóstico e, portanto, demandaram maior assistência. As conclusões apontam para a importância de implantar medidas com vistas à cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais, nas quais os municípios, esferas frágeis de poder, possam se utilizar de programas e ações pré-estabelecidos, no âmbito do governo federal, com a finalidade de elevar seus índices educacionais que devem refletir qualidade de ensino. Contudo, sinalizamos a importância de que tal exercício cooperativo possa conceber os municípios como interlocutores, e não como meros executores de políticas pensadas em um plano central, mas que diante delas possam situar-se, posicionar-se e até mesmo contrapor-se. Tal princípio é inerente ao regime federativo no qual não deve haver sobreposição de poder de um ente federado com relação aos demais, mas sim coordenação de esforços para assunção e divisão de responsabilidades pela oferta de serviços de qualidade às populações, serviços dos quais a educação deve ser entendida essencial.

Palavras-chave: Cooperação Federativa. Plano de Ações Articuladas. Políticas Educacionais.

ABSTRACT

This thesis is a research based on documents that analyses the recent movements of coordination between the Brazilian Federal Government, represented by the Ministry of Education, and the Brazilian states and municipalities, which together seek to undertake educational policies given current demands. Specifically, the study turns to the Articulated Action Plan (Plano de Ações Articuladas – PAR), planning instrument by which it's developed a diagnosis of the educational situation in different localities and by mutual agreement it's established actions and subactions for which it's offered technical and financial assistance by the Federal Government to the state and municipality systems of education. In this sense, the goal of this thesis is to identify and analyse the financial and technical cooperation offered by the Ministry of Education from the actions and subactions suggested by the Articulated Action Plan - PAR in municipalities from São Paulo state prioritized by the Plan. The analysis is built through the description of the Articulated Action Plan and analysis of the legal framework that establishes and regulates it, and identification and analysis of the concepts that lay the foundation of the planning proposal contained in the PAR. We first review the public report of the Articulated Action Plan for the seventeen municipalities prioritized in São Paulo state in the year 2007, for analysis of its diagnosis of the teaching Democratic Management dimension. Among these seventeen municipalities it was selected those which had a lower performance in the indicators evaluation that comprised the diagnosis and, therefore, required further assistance. The findings point to the importance of implementing measures towards the cooperation among the actors to undertake educational policies, in which municipalities, fragile spheres of power, can use programs and activities pre-established by the federal government, in order to raise their educational levels reflecting the quality of teaching. However, we pointed out the importance of such exercise can conceive municipalities as partners, not as mere executors of policies thought in a central plan, but according to them the municipalities can located, position themselves and even to put against. This principle is inherent in the federal system in which there should be no overlapping of power of an entity with respect to the other, but coordination of efforts and shared responsibility for the provision of quality services to the population, and education services must understood to be essential.

Keywords: Federative cooperation, Articulated Action Plan – PAR, Educational policies in Brazil.

SUMÁRIO

Página

1.	INTRODUÇÃO	4
2.	O EXERCÍCIO COOPERATIVO.....	12
2.1.	A QUESTÃO FEDERATIVA NO BRASIL	12
2.2.	EXPERIÊNCIAS RECENTES DE COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA.....	20
2.3.	O PAR NO ÂMBITO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)	29
3.	O PAR – INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL	36
3.1.	CONCEPÇÕES E CONCEITOS DE PLANEJAMENTO	36
3.2.	PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	38
3.3.	PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL	40
3.4.	A LÓGICA DE PLANEJAMENTO DO PAR	43
4.	OS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS E SEUS PAR.....	58
4.1.	DA ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS PRIORITÁRIOS	58
4.2.	CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	64
4.2.1.	QUANTO AO PERFIL DOS MUNICÍPIOS.....	64
4.2.2.	SOBRE O ATENDIMENTO EDUCACIONAL.....	71
4.3.	OFERTA DE COOPERAÇÃO PREVISTA NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS	72
4.4.	ANÁLISE DA COOPERAÇÃO CONTIDA NOS TERMOS DE COOPERAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	73
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
6.	REFERÊNCIAS	98
	ANEXO 01 – Sistemas e Programas integrados ao SIMEC – Módulos.....	104
	ANEXO 02 – Descrição dos programas ofertados em cooperação.....	110

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho representa um esforço para compreender a política educacional recente do Ministério da Educação, com referência à atuação do governo federal na oferta de cooperação aos demais entes federados, em termos de assistência técnica e financeira para a implementação de políticas educacionais. É relevante esse exercício por parte do governo federal que, em primeira análise, significa um importante movimento de coordenação/cooperação federativa aos municípios, no contexto de redemocratização do Estado brasileiro. No final da década de 1980, em função das modificações do regime político e do modelo econômico brasileiro, os municípios assumem maior responsabilidade (sobretudo para planejar e executar suas ações); de modo que passam a arcar também com maiores responsabilidades diante dos problemas e desafios existentes, sugeridos a cada momento, decorrentes da questão da oferta de serviços públicos necessários.

Abrucio (2010) aponta que, apesar de terem status de entes federados, a maior parte dos municípios depende de algum tipo de auxílio, pois não dispõem de autonomia financeira e capacidade técnica para empreendimento das políticas sob sua responsabilidade. Assim, reafirma-se a necessidade de compartilhamento de ações entre os níveis de governo, característica intrínseca ao federalismo. No entanto, nesse contexto, o necessário compartilhamento de ações tende a dar lugar à competição entre os entes federados, de modo que os municípios também acabam tendo de disputar bases tributárias e recursos financeiros e técnicos escassos e mal distribuídos.

Nesse contexto, é necessário exercitar formas de superação de disparidades entre as localidades, para atendimento às demandas sociais e empreender políticas que minimizem a competição federativa e favoreçam os mecanismos de cooperação e coordenação entre os níveis de governo, especialmente no que tange a ações de competência comum e de ações supletivas da União. Seria necessária, então, a cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas, capazes de provocar uma piora na qualidade da política (ABRUCIO, 2010).

Como referência às políticas educacionais o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007, divulgado como um esforço para que a União fixasse metas comuns e definisse programas por meio dos quais prestará assistência técnica e financeira aos demais entes federados, com vistas à elevação dos índices educacionais do país.

No mesmo contexto, o Decreto presidencial 6.094/07, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação dispõe sobre as formas de execução da cooperação anunciada entre Municípios, Estados e União. Ao aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os municípios devem realizar um diagnóstico da realidade educacional local a partir das seguintes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura e recursos pedagógicos. A partir desse diagnóstico, desenvolvem um conjunto de ações definidas denominado Plano de Ações Articuladas (PAR) e inicia-se uma segunda etapa de caráter propositivo, na qual é gerado automaticamente um conjunto de ações e subações pré-estruturadas para as equipes locais desenvolverem. Esse segundo momento consiste da elaboração do PAR propriamente dito que considerando o diagnóstico da educação local oferece cooperação em forma de assistência técnica ou financeira por meio dos Programas do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Findo esse processo é gerado um Termo de Cooperação entre Município e Governo Federal, definindo as responsabilidades desses no processo. Após a elaboração, o documento é avaliado pela equipe do MEC que checa a coerência entre o solicitado e os dados do Censo Escolar. Verifica-se, portanto, a viabilidade e a necessidade das demandas.

O Plano de Ações Articuladas constitui-se, portanto, num instrumento de planejamento pelo qual se objetiva produzir diagnóstico da realidade educacional dos municípios e posterior movimento de execução de ações para as quais é ofertada assistência técnica aos estados e municípios, objetivando alterações na estrutura encontrada com vistas à elevação dos índices educacionais e desempenho dos alunos. Cada dimensão avaliada é composta por áreas de atuação e cada área apresenta indicadores específicos, totalizando cinquenta e dois indicadores que são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, pela metodologia adotada, os critérios para os quais são atribuídas pontuação 4 e 3 são avaliados como satisfatórios e critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações para as quais será demandada assistência por parte do governo federal (BRASIL, 2007d).

Elementos aqui apresentados apontam a relevância de estudos relativos ao PAR, uma vez que é essa ferramenta o instrumental utilizado para viabilizar assistência técnica e financeira aos estados e municípios. Portanto, sua análise como objeto central de um estudo que permite visualizar a efetivação da anunciada assistência. Essa política guarda em si elementos para análise, pois ao exercitar o regime de colaboração, indica e sugere a incorporação de modelos e prioridades na gestão que nem sempre emergem da administração local.

Tendo em vista essas políticas e sua implementação, este estudo objetivou identificar e analisar a cooperação técnica e financeira ofertada pelo Ministério da Educação a partir das ações e subações sugeridas pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paulistas priorizados pelo programa. Os objetivos específicos consistem em:

1. Descrever o Plano de Ações Articuladas por meio da análise do aparato legal que o institui e regulamenta;
2. Identificar e analisar as noções que fundamentam a proposta de planejamento contida no Plano de Ações Articuladas;
3. Analisar o sentido atribuído à cooperação técnica e financeira por parte do governo federal a partir das ações e subações descritas no Plano de Ações Articuladas em cada um dos municípios pesquisados, com ênfase, na dimensão da gestão educacional.

Reitera-se aqui que, no âmbito do PAR, localizam-se quatro dimensões educacionais das quais a Gestão Educacional é uma delas. A opção por essa dimensão, mais especificamente pela área de Gestão Democrática, deve-se ao fato de essa área apresentar o maior número de indicadores, de contemplar a maior multiplicidade de ações e de permitir, assim, maior visualização da assistência ofertada. Destaca-se, portanto, que o objeto desta pesquisa não é a temática da gestão e sim a cooperação ofertada para essa dimensão educacional pelo Plano de Ações Articuladas.

Na área de Gestão Democrática da dimensão da Gestão Educacional são contemplados e avaliados pelo PAR os seguintes indicadores que deverão sinalizar a qualidade de seus

descritores: 1) existência e atuação efetiva de conselhos escolares; 2) existência e atuação de conselhos municipais de educação; 3) existência e atuação de conselho de alimentação escolar; 4) existência de estímulo e subsídios por parte da Secretaria Municipal de Educação para elaboração dos Projetos Pedagógicos pelas escolas e sua efetivação; 5) existência e aplicação de critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; 6) existência de Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento; 7) existência de Plano de Carreira dos profissionais do magistério e demais profissionais da Educação; 8) existência de estágio probatório para os professores e demais profissionais da educação com regras e critérios claros; 9) existência e Plano de Carreira dos profissionais de serviços e apoio escolar. A análise parte desses indicadores para constatar as medidas de cooperação no âmbito do PAR.

A análise abrangeu os municípios paulistas priorizados pela Resolução CD/FNDE pela Resolução de nº 29, de 20 de junho de 2007¹, retificada pela Resolução CD/FNDE nº 047, de 20 de setembro de 2007², que não atendem os indicadores de qualidade e que, portanto, demandaram maior número de ações e subações na dimensão de Gestão do PAR. E centrou-se no Plano de Ações Articuladas elaborado em 2008, com previsão de execução das ações para o biênio 2008-2009.

Os municípios selecionados para a pesquisa compõem o grupo daqueles priorizados pela Resolução N.º 029, de 20 de junho de 2007, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que, a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2005, estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007, definindo municípios brasileiros prioritários para receber a assistência técnica e financeira diante da elaboração do Plano de Ações Articuladas.

Nesses municípios prioritários a iniciativa de adesão ao Compromisso Todos pela Educação, assim como o apontamento da necessidade de elaboração do Plano de Ações Articuladas partiu do Ministério da Educação e teve a finalidade declarada de identificar os

¹ Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007.

² Alterar a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de julho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007.

fatores que contribuíram para os índices insatisfatórios e mobilizar recursos e estratégias para sua melhoria. Por constituírem o grupo prioritário de municípios a receberem a assessoria direta do MEC, por meio de técnicos enviados pelo Ministério, acredita-se que há, nos municípios prioritários, maior aderência entre o formato do plano idealizado pelo MEC e o processo vivenciado pelas gestões da educação local.

A análise é iniciada pela delimitação dos municípios paulistas a serem pesquisados partindo-se daqueles que foram prioritários em 2007. Diante da análise do diagnóstico da área de gestão democrática de cada um deles procurou-se identificar os que necessitariam, no âmbito do PAR, de maior assistência técnica financeira por parte do Ministério da Educação. Apesar dos municípios terem sido selecionados pelo Governo Federal em 2007, os dados da presente pesquisa correspondem a 2008, pois esse foi o ano de elaboração do PAR nos municípios pesquisados.

Para esta análise foi consultado o relatório público do Plano de Ações Articuladas dos dezessete municípios paulistas prioritários, com o objetivo de indentificar e analisar o diagnóstico da dimensão da área de Gestão Democrática do ensino. Entre os dezessete municípios foram selecionados aqueles com pior desempenho na avaliação dos indicadores que compunham o diagnóstico e, portanto, demandaram maior assistência. Foram eles os municípios paulistas de Arapeí, Holambra, Itapirapuã Paulista, Jardinópolis, Paulistânia, Ribeirão Corrente e Serra Azul.

Para tanto, foi necessário caracterizar os municípios que compuseram a pesquisa, a partir de dados gerais para, de maneira específica, apresentar o diagnóstico municipal que integra o PAR, para identificar as ações e subações geradas para cada um deles.

O estudo demandou, ainda, a caracterização do Plano de Ações Articuladas, do aparato legal que o implementa e regulamenta; sua caracterização no âmbito do planejamento, descrição de sua estrutura, critérios e elementos por ele contemplados.

Para compor a análise foi necessário, também, discutir a questão federativa no Brasil, enfatizando-se a necessidade do exercício cooperativo por parte da União com os demais entes federados.

Diante dos objetivos expostos coube, neste estudo, a realização de pesquisa de natureza qualitativa. Segundo Minayo (1994, p.22), a abordagem qualitativa apresenta “o mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não

captável em equações, médias e estatísticas” e, sendo assim, o estudo não limitou-se à quantificações, ainda que essas componham o conjunto de dados e informações levantados e analisados. Mais especificamente trata-se de pesquisa documental, aquela constituída por exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar (Godoy, 1995). Nesse sentido, esta constitui-se pesquisa Documental, pois, o cerne da análise se concentra no Relatório Público do Plano de Ações Articuladas de cada um dos municípios pesquisados, pois é esse o documento que expressa a oferta de cooperação, objeto central desta análise.

O estudo recorreu à pesquisa documental em fontes primárias: legislação, sites oficiais e institucionais, como também documentos legais que implementam e regulamentam o Plano de Ações Articuladas, sua estrutura e lógica de organização, bem como as políticas que o ancoram:

- Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007;
- Resolução/CD/FNDE Nº 047 de 20 de setembro de 2007;
- Resolução/CD/FNDE de nº 29, de 20 de junho de 2007;
- Orientações gerais para elaboração do Plano de ações articuladas – PAR dos municípios.

Para efeito de análise da cooperação exercida por parte do Ministério da Educação, a partir da cooperação técnico-financeira ofertada, objetivo central deste trabalho, foi necessário analisar o Plano de Ações articuladas de cada município, seu diagnóstico, as ações e subações geradas no exercício de elaboração do PAR e a assistência técnica e financeira ofertada pelo governo federal por meio dos seguintes procedimentos e técnicas:

- Caracterização de cada uma das ações e subações descritas;
- Identificação da atuação do Ministério da Educação em cada uma das ações propostas, com análise de programas e atividades oferecidas;

Além de informações primárias relativas a:

- Dados demográficos e educacionais dos municípios pesquisados, para composição de seus perfis;
- Tamanho dos municípios de acordo com o número de habitantes;
- Região administrativa à qual pertencem os municípios;
- Partido político do prefeito no período de adesão ao Plano de Ações Articuladas;
- PIB *per capita*: Produto Interno Bruto de cada município por habitante;
- Principal atividade econômica dos municípios;
- Taxa de urbanização do município: grau de urbanização em percentual;
- Educação: número de matrículas, número de docentes e de escolas, número de funcionários e equipe administrativo-pedagógica; (2007 e 2008).

A obtenção dos dados se deu por meio de consultas a institutos e sistemas oficiais de estatísticas e educação³ e nos sites e órgãos dirigentes dos próprios municípios.

O desenvolvimento da pesquisa ainda requereu o levantamento bibliográfico em fontes secundárias: pesquisas e demais produções teóricas sobre o Plano de Ações Articuladas; produção bastante incipiente por se tratar de uma política recente; e de temáticas adjacentes que permitiram transitar teoricamente pela temática do planejamento educacional brasileiro e da qual o PAR se constitui como ferramenta de gestão, no diálogo com estudos que refletem sobre a importância de mecanismo de cooperação no federalismo brasileiro, para categorizar a política em estudo neste trabalho.

Esta dissertação está organizada em cinco partes: esta introdução. O primeiro capítulo, em que foi discutida a questão federativa no Brasil, com destaque aos desafios postos aos municípios como entes federados e o exercício cooperativo entre eles. Um segundo capítulo, em que são discutidas as ideias de planejamento, buscando entender a transposição de seus conceitos e propostas para o planejamento educacional na esfera

³ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira (Inep); Ministério da Educação e Cultura (MEC); Sistema Estadual de Análise de dados (Seade); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Sistema de Informações da Administração Pública – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; Banco de dados do Grupo de Estudo e Pesquisas em Política Educacional (GREPPE).

pública e a gestão educacional, relacionando-as com a lógica de planejamento contida no Plano de Ações Articulados - PAR, no qual se encontra, ainda, a apresentação do Plano.

O terceiro capítulo que trata do Plano de Ações Articuladas de cada município, das ações e subações geradas e do exercício cooperativo observado por parte da União. E por fim, as considerações finais, onde foram apresentadas reflexões sobre as características das ações propostas, identificando o sentido atribuído às ações cooperativas, apontando-se os limites e possibilidades do PAR como instrumento da gestão a serviço da qualidade das políticas educacionais.

2. O EXERCÍCIO COOPERATIVO

Este capítulo discorrerá sobre a questão federativa no Brasil, com ênfase nos impasses postos ao exercício cooperativo entre os entes federados, e apresentará experiências de cooperação, dentre as quais encontramos o Plano de Ações Articuladas (PAR), objeto de análise neste trabalho.

2.1. A questão federativa no Brasil

A compreensão da questão federativa no Brasil requer explicitação dos conceitos de Federalismo adotados neste trabalho e, para tanto, buscamos essa conceituação em estudos recentes que o apresenta em uma perspectiva histórica.

A definição do que constitui um Estado Federativo é tecida na literatura no comparativo com o que se configuram os Estados Unitários, entendendo que essas duas formas de organização do Estado se contrapõem. Nos Estados Federativos, diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território. O governo central e os subnacionais são independentes entre si, são atores políticos autônomos, com poder para implementar suas próprias políticas (ARRETCHÉ, 2002), diferente do que ocorre nos Estados Unitários, onde há concentração de autoridade política no governo central, que também é quem delega autoridade aos governos locais. Como Arretche, Abrucio também aponta a oposição entre o Estado federativo e o Estado unitário:

Enquanto no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo em questões condicionadas à interdependência entre eles (ABRUCIO, 2010).

Segundo Abrucio (2010) a existência de heterogeneidades em uma nação específica, sejam elas linguísticas, étnicas, socioeconômicas, culturais, políticas, às vezes somadas à grande extensão e à diversidade física de seu território, culminam na necessidade de se adotar uma forma de governo que concilie a unidade e a diversidade, e o federalismo se apresenta como principal saída para lidar com esse processo.

Assim, federalismo é compreendido como uma forma específica de organização do Estado, fruto não de mera escolha, mas a forma de governo que melhor se apresenta diante de determinações que constituem uma determinada nação.

Nos Estados federais os entes federativos são dotados de competências e responsabilidades por ofertarem determinadas políticas públicas que atendam às demandas sociais e de poder para editar leis em suas esferas de competência. Ocorre que essas competências e responsabilidades incidem sobre o mesmo território e população, daí ser fundamental a cooperação como alternativa aos conflitos entre os referidos entes, à tendência de hierarquização de poderes entre eles e à negação e omissão quanto às responsabilidades compartilhadas, que tendem a ser negligenciadas. Portanto, compatibilizar interesses e competências sobre o financiamento e a proposição das políticas públicas em um regime federativo se constitui um desafio.

Grande parte dos estudos sobre o desafio federativo no Brasil centra a análise na questão do desequilíbrio fiscal, o que se justifica, uma vez que a questão fiscal em grande medida, determina possibilidades orçamentárias para execução das políticas públicas, e dela muitas vezes decorrem as discrepâncias regionais, sociais e políticas:

O federalismo fiscal desempenha um papel importante quanto ao financiamento das políticas públicas. Na ausência de um modelo de federalismo fiscal que leve na devida conta a interdependência de seus componentes, o financiamento de políticas prioritárias para o desenvolvimento nacional padece de distorções que reduzem a eficácia dessas políticas e comprometem o alcance de seus objetivos, principalmente no que concerne à redução das desigualdades regionais e sociais (Rezende, 2010).

A questão fiscal tem, portanto, grande influência em qualquer regime federativo, no qual os recursos fiscais devem ser repartidos entre os entes federados de forma que estes possam dispor dos referidos recursos para financiar políticas que estejam sob suas responsabilidades. Para tanto é necessário buscar equilíbrio entre essas responsabilidades e os recursos disponíveis, o que requer soluções bastante elaboradas.

No Brasil, essa questão se apresenta ainda mais acentuada, pois, como aponta Resende (2010), quanto maiores as disparidade regionais e sociais, maiores as dificuldades para equacionar de maneira equilibrada recursos fiscais frente às responsabilidades dos diferentes entes federados. O desenho de distribuição do bolo tributário no Brasil favorece as disparidades, uma vez que a participação na receita arrecadada está ligada ao local onde

ocorre sua produção. Nesse caso, segundo Resende (2010), a concentração das atividades econômicas modernas em determinadas regiões do país, nesse modelo de distribuição, requer definição e execução de um eficiente regime de transferências intergovernamentais, pois regiões que concentram maior número de bases produtivas terão maior montante de recursos fiscais do que aquelas cujas bases são escassas ou inexistentes.

A busca por um equilíbrio federativo no âmbito fiscal deve, portanto, centrar-se em duas dimensões: a primeira referente à participação dos entes federados na arrecadação e percepção do bolo tributário; e a segunda, relativa às correções das disparidades regionais e sociais, em ação suplementar e redistributiva.

A primeira dimensão, situada em um plano vertical, diz respeito à participação e repartição do bolo tributário entre os entes federados. Os maiores impedimentos ao equilíbrio fiscal, nesse plano, devem-se à concentração e mobilidade espacial das bases tributárias e às exigências e limitações de eficiência da tributação, que conduzem a uma desigual repartição das receitas tributárias. A solução usualmente apresentada para atender à preocupação acima mencionada é partilhar, automaticamente, com os demais entes federados, a receita arrecadada pelo governo federal (ou pelos estados), mediante regras estabelecidas no texto constitucional (REZENDE, 2010).

Em um plano horizontal, no tocante à parcela dos estados ou municípios no montante total de tributos arrecadados, ocorrem desequilíbrios relativos à fragilidade orçamentária na capacidade dos entes federados subnacionais diante de suas responsabilidades de oferta dos serviços públicos. A solução usualmente adotada em regimes federativos é a instituição de um regime de equalização fiscal, que tem por essência “garantir mediante a transferência de recursos do governo federal, que toda e qualquer unidade que integra a federação (estado ou município) disponha de um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas” (RESENDE, 2010, p.74).

Nesse sentido, um regime de equalização fiscal requer esforços de ajustes verticais e horizontais, de forma a vincular receitas estaduais e municipais aos setores beneficiados, aproximando a repartição de recursos à repartição das demandas por serviços básicos. Os repasses federais devem privilegiar aquelas unidades que não tiverem condições de alcançar o padrão estabelecido, destinando incentivos à cooperação intergovernamental na provisão de serviços de maior complexidade e na realização de investimentos na expansão da rede pública.

Com referência ao financiamento da educação pública no Brasil, assistimos, nas últimas décadas, à implementação de mecanismos que buscaram associar oferta do ensino ao recebimento de recursos, por meio de mudanças nos mecanismos, então vigentes, de vinculação constitucional de impostos fixados pela Constituição Federal. As emendas constitucionais que instituem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), e mais tarde, em substituição a esse primeiro, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) representam tais mecanismos de associação da responsabilidade pela oferta dos serviços e (re)distribuição de recursos para subsidiá-los, contribuindo, em certa medida, para a redução das disparidades regionais, reequacionando a aplicação dos recursos financeiros em educação no país e permitindo, em tese, pelo menos em nível estadual, um compromisso mais equilibrado entre estados e municípios (PINTO, 2000).

Contudo, políticas de equalização fiscal, das quais o Fundef e o Fundeb são exemplos claros, não solucionam por completo os impasses postos ao federalismo, uma vez que não superam as disparidades regionais e não dão conta das questões relativas à qualidade das políticas que passam, também, pela possibilidade de financiamento das mesmas, mas não se esgotam nelas. No entanto, ao discutir os problemas do federalismo brasileiro e as saídas propostas observamos, ainda, ênfase à questão fiscal e seus decorrentes desequilíbrios econômicos, associados à grande extensão territorial, desequilíbrios políticos sociais e as discrepâncias regionais. No entanto, a questão cooperativa vem ganhando destaque crescente nesta análise.

Assim trata-se de alargar o entendimento de que os problemas federativos no Brasil restringem-se à questão fiscal, e que seriam resolvidos apenas por meio de reformas tributárias. Embora reformas dessa natureza possam contribuir para a reestruturação da dinâmica federativa no país, contudo não se esgota aí a problemática que envolve, além da questão fiscal, a capacidade técnica de cada ente federado na assunção das políticas sob sua competência e, que pode ser equacionada de forma cooperada entre esses entes.

No Brasil, nação constituída pela heterogeneidade, como em outros estados federativos, a adoção do federalismo como forma de governo significa tornar mais complexo o modo de organização do Estado, uma vez que, conforme Abrucio (2010) cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva, já que compartilham o poder em relações muito mais contratuais do que hierárquicas. É necessário então,

compatibilizar os princípios de autonomia e interdependência, por meio de uma divisão de funções e poderes entre os níveis de governo.

E, diante da referida heterogeneidade e das peculiaridades dessa forma de organização do Estado, indiscutivelmente apresenta-se a necessidade de um pacto no qual responsabilidades devem ser compartilhadas e distribuídas, tal como destaca Abrucio:

O funcionamento de uma federação deriva, em boa medida, do seu próprio sentido etimológico: a palavra vem do latim *foedus*, que significa pacto (ELAZAR, 1987), de tal modo que este arranjo territorial de poder envolve um “(...) acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO E FRANZESE, 2007).

No mesmo sentido, segundo Valeriano 2010, um dos elementos básicos do federalismo é o princípio contratual, segundo o qual a legitimidade do poder é resultado de pactos, convenções, associações ou contratos entre indivíduos ou comunidades (políticas) autônomas, que se constituem de forma mais ou menos permanente em função de objetivos de maior ou menor alcance e complexidade.

Essa forma de organização baseada num pacto, inscrita na constituição federal, demanda, para sua efetividade, não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas, também, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre os governos, de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa. Para essa forma de governo, em que a responsabilidade pelo empreendimento das políticas e a tomada de decisão são compartilhadas, deve haver esforços para sua efetivação.

A Constituição Federal de 1988 define o Brasil como uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal. Segundo o texto constitucional “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 8). No caso brasileiro o texto constitucional aprovado em 1988 inovou ao incluir o município como um terceiro ente federado, caso único nas federações existentes, pois, além do status de ente federado, a constituição confere aos municípios responsabilidades, principalmente na área social.

Segundo Duarte (2001), a valorização dos governos municipais no Brasil, no fim da década de 1980, assim como em outros países da América Latina tem origem no processo de redemocratização desses países, e, portanto vem acompanhado de forte viés democratizante. Por um lado esse movimento ampliou a possibilidade de participação do cidadão na gestão dos serviços públicos, dada a proximidade do *locus* decisório e emissor da política; porém, também significou o aumento das dificuldades na tentativa do estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a diversidade das demandas e da capacidade orçamentária dos 27 estados e dos 5.564 municípios brasileiros (ARAÚJO, 2006).

Segundo Cunha (2010), o federalismo é a forma de governo que permite melhor atender às demandas sociais em um contexto no qual se configura o Estado brasileiro, pois, em princípio, viabiliza a resolução de problemas práticos, orientando-se pela possibilidade de desenvolver ações compartilhadas entre os níveis de governo. Para tanto, é necessário estabelecer objetivos comuns, considerando-se, contudo, as particularidades locais, haja vista a diversidade de realidades que envolvem o território e a população de um ente federado.

Para processos acentuados de descentralização, como o ocorrido após a Constituição de 1988, autores apontam a necessidade de coordenação federativa, pois, na ausência da mesma, os municípios, além das dificuldades técnicas e orçamentárias severas, também não conseguem compreender com clareza seu papel. Diante disso, o grande desafio reside em conciliar a crescente demanda por serviços básicos (saúde, educação, habitação, segurança, etc.) e o compartilhamento de ações entre os entes federados, vez que o processo de descentralização tem focalizado o município como o principal responsável pela gestão e execução de políticas públicas, condicionando o desenvolvimento local à capacidade deste em firmar parcerias e convênios com outras instâncias da federação (CUNHA, 2010).

Abrucio (2010) destaca a presença dessa preocupação na Constituição Federal brasileira, na medida em que o texto apresenta a necessidade de fixação de normas para cooperação entre os entes federados, expressa no parágrafo único do artigo 23⁴, modificado pela EC nº 53/2006. No referido artigo a Constituição anuncia a definição de normas para

⁴ CF 1988 – Art. 23 Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A nova redação desse artigo, instituída pela Emenda Constitucional Nº 53, DE 19 DE dezembro de 2006, autoriza a tarefa de fixar normas de cooperação entre os entes federados a mais de uma lei.

efetivação de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento nacional, contudo, o texto constitucional atribui essa tarefa a leis complementares.

Apesar de a Constituição Federal sinalizar a importância da cooperação entre os entes federados em função da forma de governo adotada, não se observa maior especificação de suas formas de efetivação e no que, exatamente constituirá essa cooperação federativa:

Um outro óbice importante, até agora, para efeito de um sistema articulado nos fins e cooperativo nos meios e nas competências é a ausência de uma definição do que vem a ser o regime de colaboração, como determina o § único do art. 23 da Constituição Federal. O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. [...] A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no *desenvolvimento e bem-estar* dos cidadãos brasileiros. Na ausência de uma tal definição e que dela decorresse um sistema de constrangimentos legais, o risco que se corre é de transformar a cooperação em competição, como no caso da chamada “guerra fiscal”. (CURY, 2002, p. 173)

Com referência à tendência de conflitos entre os entes federados no exercício de compartilhamento de competências e responsabilidades, Abrucio afirma que:

A soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as Federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais, por outro. É preciso estabelecer, então, um relacionamento intergovernamental que evite a desagregação, a descoordenação e a competição selvagem entre os entes federativos, construindo um ambiente de cooperação sob um marco pluralista. (ABRUCIO, 2001)

Sobre essa omissão e a possível competição dela decorrente, apontadas pelos autores sobre o que vem a ser o regime de colaboração, Abrucio (2010) destaca ainda, a grande dificuldade de conciliar os interesses locais com os gerais, sinalizando a necessidade de coordenar esforços intergovernamentais em exercícios cooperativos que substituam a competição, muito observada em estados federativos, pela cooperação entre os níveis de governo.

Esses fatores limitantes somam-se à inadequação das formas de cooperação ofertadas. Quando existentes, ainda que de maneira bastante incipiente, muitos dos

programas e das políticas decorrentes de cooperação nem sempre se aproximam das necessidades dos diferentes entes envolvidos, em função de um distanciamento entre a idealização das políticas propostas em uma determinada esfera de governo e sua aplicação em outro, o que pode levar à perda da essência e da compreensão dos projetos e programas intergovernamentais, comumente expressos em resultados de programas que, em essência, são interessantes, mas não atingem resultados para os quais foram criados (ARRETCHE, 2002).

Assim, no contexto de omissão em relação a moldes e formas do regime de colaboração, de dificuldades em coordenar políticas em cooperação entre os entes federados e da decorrente inviabilização do necessário exercício cooperativo, é fundamental, em termos práticos, que os entes estejam empenhados em cooperar entre si:

Na prática, é uma formulação que expressa o “desejo” de colaboração entre os entes federados, mas que não encontra mecanismo de indução ou de obrigatoriedade, posto que, em princípio, estes são autônomos. Assim, se os dirigentes dos diferentes sistemas não estiverem predispostos a colaborar entre si, isso não ocorre. Em casos mais extremos, nem mesmo o planejamento conjunto da demanda é realizado (PORTELA E SOUSA, 2010).

No exercício de construção de efetiva cooperação entre os entes federados, tal como propõe Abrucio (2010), o regime de colaboração pode comportar a institucionalização de fóruns de negociação federativa, e medidas para induzir o papel coordenador do governo federal e também dos níveis estaduais com o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios.

Neste trabalho apresentamos algumas poucas formas de viabilização de cooperação e coordenação federativas tal como anunciadas pela Constituição Federal, que entendemos como importantes iniciativas. Tais formas de cooperação, que não necessariamente partiram do ente federado central ou de esfera distinta, são exemplos que podem fundamentar novas experiências cooperativas.

2.2. Experiências recentes de coordenação e cooperação federativa

Cabe aqui enfatizar o sentido atribuído ao conceito de coordenação federativa, cuja adoção se afasta da dicotomia entre centralização e descentralização, embora no contexto de práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação. Segundo Abrucio (2010), tende a crescer uma visão coordenadora, observada em várias políticas públicas: que coordenação federativa não significa adoção um modelo centralizador, que dota a União de poder sobre os demais entes federados. Sobre o atual cenário do exercício coordenativo o autor afirma:

Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta. (ABRUCIO, 2010)

Ainda Abrucio (2010) avalia positivamente estratégias recentes de coordenação que têm sido implantadas desde a metade da década de 1990, em setores como os da Educação, Saúde, Assistência Social e, mais recentemente, da Segurança Pública. Segundo o autor, o paradigma predominante, nesses casos, é o do conceito de sistema, que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador da União, mas com relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais. Esse modelo é considerado bastante interessante, ainda por prever a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais – entre os mesmos níveis de governo – e verticais, como os fóruns bipartite e tripartite dentro do SUS e os Conselhos de Secretários Estaduais, que permitem o fortalecimento dos mesmos na produção de consensos e na interlocução com o governo federal (SANO & ABRUCIO, 2009).

Viabilizar cooperação entre os entes federados é fundamental, especialmente no contexto no qual se apresentam os municípios brasileiros. Como já exposto: são entes federados frágeis com referência à participação no bolo tributário e implementação de políticas, e cada vez mais responsáveis por grande parte das políticas públicas. Desconsiderando essa fragilidade da maioria dos municípios, após a Constituição de 1988 a municipalização do ensino, em especial do ensino fundamental, no Brasil ganhou força, sem a devida observância das possibilidades dos governos municipais de assumirem, sozinhos, a formulação e implementação dessas políticas (ABRUCIO, 2010). Muitas vezes esse

“abandono”, em que se encontram os municípios é apresentado como autonomia, argumento decorrente do contexto de democratização no qual eles se apresentam.

Segundo Cruz (2001), Abrucio e Soares (2001) e Rocha e Faria (2004), no Brasil já foram observadas diversas experiências de cooperação intermunicipal - agências, associações, fóruns e consórcios -, autônomas ou induzidas pelos governos estaduais e federal, visando ao planejamento integrado, ao fomento do desenvolvimento regional, e à ampliação da capacidade técnica, gerencial e financeira dos municípios para atender as demandas locais e responder sua função relativa à provisão de bens e serviços públicos. Essas experiências são tradicionalmente desenvolvidas nos setores de saúde, de recuperação e proteção ambiental e desenvolvimento econômico e de infraestrutura local. A Tabela 1 ilustra o tipo e frequência dos consórcios observados no Brasil no início da década de 2000:

Tabela 01- Municípios consorciados no panorama nacional

Área de Consórcio	Número de Municípios
Educação	241
Habitação	64
Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos	669
Serviços de abastecimento de água	161
Serviços de esgotamento sanitário	87
Limpeza urbana	85
Coleta de lixo	138
Coleta seletiva de lixo	105
Reciclagem de lixo	139
Remoção de entulhos	85
Coleta de lixo especial	105
Tratamento ou disposição final de lixo	216
Processamento de dados	88
Saúde	1.969

Fonte: A autora com base no estudo Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública/IBGE 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 22 de abril de 2011.

Tal cenário tem se ampliado, principalmente, porque nos últimos dez anos, intensificou-se o debate sobre a formação e o funcionamento dos consórcios públicos envolvendo os diferentes setores ministeriais. Dessas discussões emerge a regulamentação do artigo 214 da Constituição Federal, já introduzida na década de 1990 com vistas à possibilidade dos entes federados formalizarem consórcios públicos e convênios de cooperação, autorizando, portanto, a formulação e implementação associada das políticas públicas.

Considerando o precedente legal que viabiliza e regulamente consorciamentos públicos, foram aprovados, nos anos 2005 e 2007, respectivamente, a Lei nº 11.107 e o Decreto Regulamentar nº 6.017, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e sua regulamentação.

Segundo esse aparato legal, que fundamenta essa forma de cooperação federativa, o consorciamento público consiste na união entre dois ou mais entes da federação (municípios, estados e União), sem fins lucrativos, com a finalidade de prestar serviços e desenvolver ações conjuntas que visem ao interesse coletivo e benefícios públicos. Consórcio constitui-se numa associação pública com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007c).

Para constituir um consórcio público a legislação responsável estabelece a obrigatoriedade da criação de uma pessoa jurídica para que possa assumir direitos e obrigações. A personalidade jurídica pode ser de direito público ou privado.

No consórcio de direito privado é instituída pessoa jurídica para a realização de objetivos comuns, personificada sob o direito privado. Pode adotar a forma de associação ou de fundação, porém, mesmo regido pelo direito privado, deve obedecer às normas de direito público. No consórcio de direito público a lei prevê uma associação pública de natureza autárquica, integrante da administração indireta devendo obedecer a todos os princípios da administração pública, desempenhando atividades típicas da administração pública de forma descentralizada, dotada de autonomia administrativa e financeira, com patrimônio e receita próprios.

Os entes federados podem associar-se de forma vertical, quando parcerias são constituídas por diferentes esferas de governo; e de forma horizontal, quando são constituídas ações cogeridas por entes da mesma esfera de governo. A forma de cooperação intermunicipal, mais recorrente no Brasil, é o consórcio intermunicipal formado por municípios de uma região ou microrregião. A proximidade física entre esses municípios é um fator importante para viabilizar a operacionalização de alguns consórcios, embora, em algumas atividades, a distância não seja um limitador das associações entre municípios (CRUZ, 2005).

Como já referido, nas modalidades de cooperação federativas a cooperação intermunicipal, chamada por alguns de cooperação horizontal, apresenta-se como

experiência de fortalecimento dos governos locais e de ampliação de sua capacidade na formulação e implementação das políticas. A cooperação entre municípios, na visão de Rocha e Faria (2004), surge da existência de interesses e problemas comuns que, na percepção dos participantes, podem ser melhor equacionados conjuntamente.

As municipalidades se unem para a consecução de atividades de interesse comum: construção e manutenção de equipamentos e serviços especializados de saúde; preservação de recursos naturais; tratamento e destinação de resíduos sólidos; manutenção e pavimentação de estradas, implementação de escolas técnicas e de instituições de ensino superior; compra de sistemas informatizados; estudo e implementação de políticas de investimento no turismo regional; composição e capacitação das equipes técnicas municipais; promoção de eventos, atividades e exposições comerciais e industriais para fortalecimento da economia local. Essa união pode se dar de forma temporária ou permanente, dependendo das demandas, objetivos e termos do consórcio. (CRUZ, 2005)

A operacionalização do consórcio intermunicipal é feita, basicamente, através da disponibilização de recursos materiais, humanos e financeiros próprios de cada prefeitura ou de outros parceiros. As despesas com a execução dos serviços devem estar previstas no orçamento anual de cada município. (CRUZ, 2005)

Esses consórcios públicos compreendem peculiaridades que usualmente contribuem para o fortalecimento dos municípios como entes federados. Sobre esses aspectos Abrucio e Soares (2001), Ribeiro e Costa (1999) e Vaz (1997) destacam, entre outros, a possibilidade de criação de instâncias e da tradição de diálogo entre os municípios; o aumento do poder de diálogo e de pressão dos municípios frente aos governos estaduais e federal; melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios.

Para o desenvolvimento das políticas públicas, os consórcios possibilitam agilizar a execução de projetos, conferindo maior autonomia legal aos municípios, pois alargam possibilidades de comprometimento orçamentário e das formas de aquisição de equipamentos para execução dos serviços públicos; barateiam custos, pois permitem ganhos em escala e atendem mais direta e adequadamente às demandas locais e regionais; conferem às políticas locais status e relevância, proporcionando a elas maior visibilidade e alcance. Para a efetivação do regime federativo esse movimento de associação dos municípios reforça a capacidade de coordenação dos governos estaduais e federal, pois permite equacionar e otimizar esforços, recursos técnicos e financeiros para subsidiar os

serviços públicos ofertados; institui políticas públicas que ultrapassam as fronteiras municipais, o que amplia o espaço político local e, no limite, efetiva a cooperação federativa necessária ao regime federativo.

Apesar de datar das últimas décadas, a regulamentação dos arranjos de cooperação intermunicipal não são instrumentos recentes. Com o crescimento da atuação dos municípios nas diferentes áreas sociais, antes mesmo da formalização desses como entes federados pela constituição de 1988, mecanismos de consorciamento já existiam. Cruz (2001) afirma que as primeiras experiências de consorciamento de municípios aconteceram no Estado de São Paulo. Na década de 1960, foi criado o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru e, na década de 1970 o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba. Também em São Paulo constituiu-se o consórcio intermunicipal de saúde que, posteriormente, serviu de inspiração para um conjunto de outros municípios brasileiros.

No Estado de São Paulo, arranjos cooperativos encontram incentivo especial para sua criação e implementação durante o governo de André Franco Montoro (1983 a 1987), período, em que, como o apoio operacional e financeiro do governo do Estado, destacam-se, segundo Cruz (2005) os consórcios intermunicipais de agricultura, em especial os de produção de alimentos e os de obras de infraestrutura. Na área de saúde, surgem experiências para viabilizar a prestação de serviços, principalmente os secundários (clínica de especialidades, laboratórios, hospitais de média complexidade, entre outros).

Segundo Luce e Sari (2010), na área educacional ainda há pouco registro de experiências de cooperação, embora muitas já sejam observadas. As mais comuns, segundo as autoras, são as inter-relações municipais na oferta educacional diante da grande demanda nas regiões metropolitanas, por exemplo, onde surge a necessidade de se pensar em formas de colaboração entre os municípios, uma colaboração horizontal. Nas regiões metropolitanas tendo em vista a distribuição espacial, a passagem de um município a outro é imperceptível, assim como é também difícil definir sob qual responsabilidade está a população que demanda os serviços públicos. Entre esses municípios, apesar da proximidade, há grandes diferenças de disponibilidade técnica e orçamentária para atender às demandas pelos serviços públicos que devem ofertar. Assim, em muitos casos populações vizinhas são atendidas de maneira muito diferente pelas políticas públicas, pois há restrições de cobertura aos não residentes de um município específico, por exemplo. Nesse contexto, fóruns ou consórcios intermunicipais podem contribuir para equacionar desigualdades nas

condições de oferta ou qualidade dos serviços no interior das regiões metropolitanas, uma vez que os serviços de uma dada região são compartilhados do ponto de vista de elaboração e da execução. Esse movimento proporciona, ainda, otimização de custos operacionais e de pessoal técnico para os serviços, pois, quando reunidos em forma de consórcio, o trabalho acaba dividido entre os municípios participantes.

Entre as experiências de cooperação federativa observadas, destaca-se a ocorrida no estado do Rio Grande do Sul no contexto da municipalização ensino, no final da década de 1980, proposta pelo governo estadual, a exemplo do que acontecera em outros estados brasileiros, em que pesava a pouca capacidade de atendimento de cada município para arcar com as novas incumbências.

A municipalização do ensino no Rio Grande do Sul surgiu acompanhada de ampla discussão sobre a ação federativa no contexto de aprovação da Constituição Federal, mediada por uma assessoria educacional e pela União dos Dirigentes Municipais - UNDIME do estado. Em parceria com universidades e institutos de pesquisa, por meio de projetos de desenvolvimento da educação, esses estudos sobre a constituição dos sistemas municipais de ensino e o regime de colaboração intergovernamental receberam, então, grande impulso, mediante ações extensionistas para subsidiar e qualificar as administrações municipais para a sua própria organização e, também, para a discussão com os governos estadual e federal, numa perspectiva ética e democrática (LUCE e SARI, 2010).

Assim, o regime de colaboração intergovernamental na área da educação, passou gradativamente a tema prioritário na pauta dos eventos (reuniões, fóruns, seminários e outros) realizados pelas entidades representativas dos municípios gaúchos, no seu âmbito e no espaço de diálogo e debate com as outras instâncias federadas. (LUCE e SARI, 2010)

As autoras destacam ainda, que a autonomia municipal nesse cenário constituiu-se uma tônica, com a instituição do sistema municipal de ensino, a criação de estrutura de trabalho, do conselho municipal de educação, a elaboração do plano municipal de educação e do plano de carreira para o magistério. Tais princípios, segundo elas, foram também absorvidos pela Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, promulgada em 1989, que os transformou em requisitos básicos exigidos dos municípios para o recebimento de recursos voluntários do governo do estado.

Com referência a essa experiência, Sari e Luce (2010) concluem que houve inegável fortalecimento do regime de colaboração, inicialmente entre os próprios municípios de

pequeno, médio e grande porte, em âmbito regional e estadual, por meio do trabalho conjunto e do intercâmbio de experiências nos espaços organizados das entidades que os congregam, no exercício do debate sobre a institucionalização de um regime de colaboração. Os avanços observados na democratização e qualidade da educação pública, também decorrentes de amplos processos de negociação e debates, de atuação e fortalecimento de entidades representativas dos municípios junto ao governo do estado, chamaram atenção de pesquisadores e entidades de outros estados como exemplo do exercício de colaboração federativa.

No entanto, em tendência contrária à experiência ocorrida no Rio Grande do Sul, Reis (2007) destaca que, em grande parte das experiências observadas no âmbito da cooperação horizontal, os consórcios públicos são de natureza precária, sem personalidade jurídica, considerados, portanto, meros pactos de cooperação. Em alguns casos os arranjos (fóruns regionais, comitês temáticos e consórcios de direito privado) têm assumido o papel do poder público, complementando ou mesmo substituindo recursos e políticas quando ausentes; portanto, nem sempre se configurando exercício de fortalecimento da cooperação necessária do regime federativo.

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais sobre Gestão Pública de 2005, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com referência às parcerias por meio de consórcio público com os estados, era observado índice de 20,1 % em educação, enquanto, na mesma área, quando os consórcios relacionam Municípios e a União, os índices observados eram de 13,8%. A participação da União em ação cooperativa por intermédio de consórcios públicos com os municípios, no comparativo com os governos estaduais, é bastante reduzida⁵.

Portanto, dada incipiência da cooperação horizontal e insuficiência da cooperação estadual na maior parte dos estados brasileiros para efetivação das políticas por parte dos próprios governos dos estados, e principalmente, dos municípios, a coordenação e cooperação federativa exercidas pela União são fundamentais e necessárias à efetivação do regime de colaboração anunciado pela Constituição Federal.

No que tange ao exercício coordenativo da União com a finalidade de viabilizar cooperação com os governos subnacionais, tem-se, com maior ou menor sucesso nos

⁵ Dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Gestão Pública, Rio de Janeiro- 2005.

diversos setores, estabelecido mecanismos de coordenação intergovernamental por intermédio de normas com validade nacional – como o exemplo recente do piso para o magistério –, mecanismos de indução à assunção de tarefas, redistribuição de recursos entre as esferas de governo e de instrumentos de auxílio condicionado para as municipalidades. É bem verdade que a maior parte dessas ações procedem da União, como é comum em quase todas as federações; contudo, os estados brasileiros, infelizmente, ainda não assumiram um papel coordenador junto aos municípios, como acontece em diversos países federativos, o que geraria maior equilíbrio intergovernamental (ABRUCIO, 2010).

Com referência às políticas educacionais, temos observado nas últimas décadas, por parte do governo federal, movimentos que podem ser considerados tentativas de aumentar os mecanismos e instrumentos de coordenação e cooperação vertical, envolvendo diferentes níveis de governo. Além da já citada política de implementação de fundos em educação como medida de redução das disparidades na distribuição dos recursos financeiros para educação no país, ainda na primeira metade da década de 1990 o governo federal instituiu exames padronizados mecanismos de avaliação para aferição do desempenho de alunos, escolas e rede de ensino. Ao aferir, divulgar, balizar e referenciar a “qualidade” do ensino com esses mecanismos avaliativos, o governo federal passa a exercer função estratégica na coordenação, indução e controle de ações e programas, em substituição ao controle direto, antes exercido por processos diretos de supervisão, com órgãos e funcionários específicos para a função.

Em princípio, tal movimento efetiva o que já se expressava no texto constitucional de 1988, ainda que não tenha avançado em regulamentação, como já exposto neste trabalho:

É equivocado afirmar que a questão da interdependência federativa não foi tratada pela Constituição de 1988. Ela recebeu atenção em três aspectos: na definição de medidas de combate à desigualdade entre os entes, principalmente de cunho financeiro; na manutenção de um grande poder legislativo para a união propor políticas nacionais; e na proposição de que haveria mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, tema que foi destacado em algumas políticas, e de maneira geral pelo artigo 23 da Carta Constitucional. Pela primeira vez na história, foi criada uma engenharia institucional que levava em consideração à complexidade da federação brasileira. (ABRUCIO, 2010)

Portanto, esse precedente constitucional ancora movimentações que, em primeira análise, permitem categorizar como mecanismos que induzem o exercício cooperativo. Em

educação, a Lei de nº 9394 de 1996 que, estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), reafirma a necessária articulação entre os níveis de governo e, ainda que de maneira incipiente, estabelece os papéis dos níveis de governo com relação às responsabilidades educacionais⁶.

Entre os esforços recentes de coordenação e cooperação federativa, identificam-se programas implementados pelo governo federal que, buscam influir diretamente sobre escolas ou redes de ensino. Entre os programas destacam-se dois que ilustram possibilidades de ação cooperativa e coordenativa ofertada pela União. O Programa Dinheiro Direto na escola - PDDE é um exemplo de cooperação ofertada diretamente às unidades escolares. Por meio deste programa, as escolas que tiverem instituída sob seu funcionamento unidade executora de direito privado recebem recursos financeiros para aquisição de bens duráveis e consumíveis para realização de suas atividades.

Como assistência aos sistemas e rede de ensino, com referência à qualificação dos profissionais da educação, há o Plano Nacional de Formação de Professores e o Profuncionário, programas que viabilizam, em parceria com instituições públicas e privadas de ensino técnico e superior, formação em área compatível aos quadros docente, de suporte e apoio escolar em exercício nas redes públicas de ensino de estados e municípios brasileiros. A esses programas somam-se: Alimentação Escolar, Biblioteca da Escola, Brasil Profissionalizado, Caminho da Escola, Formação pela Escola, Livro Didático, Proinfância, Transporte Escolar.

No entanto, apenas em 2007, a União propõe ao país a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, esteada no regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, para a execução do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e de diversos programas do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Assim, o resgate da trajetória da construção dessa estratégia de relacionamento e de mecanismos para sua implementação no Rio Grande do Sul ganha atualidade, força e

⁶ Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Art. 9º. A União incumbir-se-á de: [...] III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

sentido, no intuito de identificar os limites e possibilidades do regime de colaboração (ABICALIL E CARDOSO NETO, 2010).

A maior parte dos atuais programas de cooperação, ofertados pelo governo federal aos demais níveis de governo, está condicionada a efetivação da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e posterior elaboração o Plano de Ações Articuladas (PAR) instrumento do planejamento por meio da qual se viabiliza a demanda e a oferta de assistência técnica e financeira veiculada por esses programas, e objeto de análise desta pesquisa.

2.3. O PAR no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Parcialmente superadas as questões acerca da demanda pela escolarização no ensino fundamental (etapa obrigatória), o foco das políticas do Ministério da Educação, após a segunda metade da década de 1990, tem se voltado para questões relativas à qualidade do ensino, cujo principal indicador é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. O péssimo desempenho das escolas públicas tem sido pauta de governos e pesquisadores, não só do Brasil, mas de todo o mundo, desde que se identificou a contradição entre massificação do acesso à escola básica e queda da qualidade da educação escolar, uma questão a ser discutida e equacionada. As saídas para a situação vêm sendo debatidas na perspectiva da didática, da psicologia, da economia e da administração (ADRIÃO, GARCIA, 2008).

Tendo o Brasil apresentado, nas edições das quais participou, baixo desempenho no *Programme for International Student Assessment (PISA)*⁷, e sendo esse indicador o principal instrumento para aferir a qualidade da educação em diferentes países na atualidade, segundo Garcia e Adrião (2008) não é de estranhar que, em um novo esforço de regulação, o MEC tenha proposto, em 2007, a instituição de um programa de apoio técnico e financeiro voltado prioritariamente aos municípios com piores indicadores de desempenho, desde que aceitem submeter-se a certas medidas, caracterizadas pelas autoras como de responsabilização (*accountability*), para atender a metas que levariam à qualidade expressa em um compromisso firmado. Segundo o Decreto presidencial, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação:

⁷ Tradução livre para o Português do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes.

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

Parágrafo único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (BRASIL, 2007a).

A já citada intensificação dos processos de descentralização de competências e recursos para com o ensino público trouxe para os municípios, de maneira bastante acelerada, a responsabilidade de oferta e gestão da educação pública, via municipalização do ensino fundamental. Os municípios tiveram um aumento estratosférico no número de matrículas, especialmente nessa etapa da escolarização. Sendo os municípios uma esfera frágil de gestão, com baixa capacidade tributária diante dos processos de descentralização são intensificados arranjos diversos para oferta e gestão da educação nessas dependências administrativas, tal como aponta Adrião:

O redesenho da oferta da educação pública, iniciado nos anos 1990, ainda está em curso, situação que resulta da própria lógica pulverizadora deflagrada no período. Essa “pulverização” da oferta da educação básica – termo que a nosso ver melhor designa o processo de transferência de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais – tem sido responsável pelo surgimento de inúmeros arranjos locais. Estes, na melhor das hipóteses, buscam responder às demandas educacionais por acesso e qualidade, redirecionadas para as estruturas pouco aparelhadas e desprovidas de recursos como são os municípios (ADRIÃO, 2007).

Diante desse movimento, políticas que busquem cooperação entre as esferas de governo, sobretudo ações que buscam colaboração técnica e financeira a esse ente federado são, em primeira análise, ações negadoras de uma lógica descentralizadora que levam os municípios a buscar estratégias diversas, muitas vezes junto à esfera privada, para oferta, gestão e organização dos seus sistemas de ensino.

O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE apresentado pelo Ministério da Educação em 2007, concomitante ao Decreto presidencial 6.094/07, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, disponibilizou aos Estados e Municípios

instrumentos de avaliação e de implementação de políticas que foram pensadas tendo em vista a melhoria da qualidade da educação. Ao firmar esse compromisso os municípios e os estados devem aderir a uma espécie de contrato territorial entre as diferentes esferas de governo para poder receber transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica (KRAWCZYK, 2008).

Como indicador da qualidade das políticas educacionais, o PDE adota o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica – Ideb. Principal proposição do PDE, o Ideb, que combina os resultados de desempenho escolar obtidos na Prova Brasil com os resultados de rendimento escolar e fluxo de alunos apurados pelo censo escolar e, considerando esse indicador, são apontados escolas, municípios, estados e regiões que necessitam de maior cooperação para elevação da qualidade das ações desenvolvidas e, por conseguinte, desse indicador que a expressa. (Brasil, 2007a)

É, portanto, com vistas à elevação dos indicadores que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, em última análise, que as políticas provenientes do Plano de Desenvolvimento da Educação, na qual estão incluídas as ações e programas ofertados, viabilizam-se, no contexto de um exercício de cooperação e coordenação federativos, nos quais figuram Municípios, Estados e União.

Essa medida compõe um exercício declarado de responsabilização das esferas políticas em relação à qualidade do ensino que ofertam, e constitui-se, também, na mesma medida, um novo regime de colaboração, que busca condicionar a adesão dos Estados e Municípios à colaboração técnica e financeira por parte da Federação.

Para autores como Krawczyk (2008) e Weber (2007), o PDE apresenta-se como uma política nacional que revisa as responsabilidades da União, que passa a assumir o compromisso do combate às desigualdades regionais e da construção de um mínimo de qualidade educacional para o país e, portanto, de efetivação do regime federativo por meio da assunção de funções cooperativas, coordenativas e avaliativas. Aos estados e municípios, nessa relação, cabe assumir o compromisso pelo desenvolvimento educacional nas localidades, Nesse sentido se constituindo uma política nacional da educação que incitaria a (re) definição das ações entre os entes federados.

Ao incluir a União nas ações desenvolvidas e atribuir a ela, responsabilidade pelo financiamento e suplementação de programas e ações, segundo Weber (2007), o PDE contribui, pois prevê a assunção, por parte do governo federal, de sua atribuição

constitucional de coordenar e incentivar a definição e execução de políticas educacionais, e de desenvolver ação supletiva e distributiva na elevação dos padrões de qualidade do ensino oferecido no âmbito da educação básica.

O PDE consiste em um apanhado de 52 ações que cobrem as mais diversas áreas de atuação do Ministério da Educação (MEC) e incide sobre aspectos dos diferentes níveis de ensino, contemplando e incluindo medidas de apoio e de infraestrutura, com vistas à melhoria da qualidade da educação. Muitas das ações previstas já vinham sendo desenvolvidas, embora haja algumas novas, inspiradas em ações implementadas por outros setores da sociedade. Esse exercício de articulação das diferentes ações desenvolvidas pelo Ministério de Educação apresenta-se com a preocupação de superar a fragmentação das ações desenvolvidas e articular as políticas de diferentes níveis e setores (KRAWCZYK, 2008).

A intervenção do Ministério da Educação na orientação da Gestão⁸ e no apoio para implementação de políticas públicas em âmbito municipal, à medida que oferece apoio técnico e financeiro aos municípios, parece, em um primeiro momento, distinguir-se do modelo emergente de gestão dos sistemas públicos municipais que, diante de seu crescimento significativo, intensificado pela municipalização do ensino fundamental, buscam, na iniciativa privada, formas de organizar e gerir seus sistemas públicos de ensino, tal como apontam quando afirmam que a transferência de responsabilidade tem gerado a busca por parte dos municípios de apoio técnico e político, inclusive junto ao setor privado, tendo em vista as limitações operacionais ou as opções políticas encontradas no nível local (ADRIÃO e BORCHI, 2007).

Como já exposto, em primeira análise e tal como declara o documento que apresenta o Plano de Desenvolvimento da Educação, essas medidas em consonância com as proposições do art. 211 da Constituição Federal⁹, que estabelece a organização de seus sistemas de ensino em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cabendo à União exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo

⁸ Neste trabalho atribuímos ao termo gestão o mesmo sentido de administração da educação.

⁹ CF – 1998 Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 2007b).

Nesse sentido Weber (2007) afirma que, entre outros aspectos, o PDE revisa a articulação histórica entre estados e municípios, apresentando-se como parceiro para o desenvolvimento das políticas educacionais locais, pois compreende a educação básica como política de Estado, prevendo apoio aos entes federados, sem associá-los a competições, punições ou classificações; suscita o apoio das universidades na formação docente e na fundamentação, execução, monitoramento e avaliação de políticas educacionais; contempla importantes aspectos ligados aos profissionais do magistério, incidindo sobre as questões de formação, remuneração, condições e jornada de trabalho docente.

Para a operacionalização da demanda e do oferecimento da cooperação técnica e financeira, o Ministério da Educação definiu vários mecanismos e instrumentos de execução, acompanhamento e controle das ações municipais. O primeiro deles é o Termo de Compromisso que formaliza a adesão dos municípios em troca de assistência técnica e apoio financeiro para atender às demandas, que serão apresentadas por meio de instrumento diagnóstico. Foi implantado um Sistema Eletrônico de Monitoramento (Simec) para acompanhar as ações do PDE e dos PAR empreendidos por estados e municípios para a melhora das condições da educação básica. Ao aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os municípios e estados iniciam as etapas de diagnóstico e definição de ações, subações para as quais será ofertada assistência pela União.

O Plano de Ações Articuladas – PAR descrito, no Decreto 6.094, no Capítulo IV, Seção II, é apresentado com o objetivo de viabilizar o trabalho de colaboração com as redes municipais, estaduais e federal, buscando também a participação das famílias e da comunidade, envolvendo, principalmente, a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à realização das metas do Compromisso Todos pela Educação:

Art. 9º O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes. (BRASIL, 2007a)

Ao realizar um diagnóstico da realidade educacional local, primeira etapa do planejamento das ações, os municípios e estados respondem às questões relativas às

dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura e recursos pedagógicos; e, a partir desse diagnóstico, desenvolvem um conjunto de ações definidas denominado Plano de Ações Articuladas - PAR. “O PAR será base para termo de convênio ou de cooperação, firmado entre o Ministério da Educação e o ente apoiado” (BRASIL, 2007a, art. 10), pois apresenta as principais necessidades identificadas no diagnóstico e a elas correspondem ações locais ou cooperadas para equacioná-las.

§ 2º A partir do diagnóstico, o ente elaborará o PAR, com auxílio da equipe técnica, que identificará as medidas mais apropriadas para a gestão do sistema, com vista à melhoria da qualidade da educação básica, observado o disposto no art. 8º, §§ 3º e 4º (BRASIL, 2007a).

Para elaboração do diagnóstico da educação básica na sua localidade, alguns municípios contaram com assistência de técnicos do MEC para apoiar tecnicamente o trabalho da equipe local na elaboração do PAR. Finda a elaboração do diagnóstico e o descritivo das ações e subações que respondam às demandas locais apontadas no diagnóstico com vistas ao melhoramento da qualidade da educação. E, finalmente, esse documento (Plano de Ações Articuladas) será encaminhado ao Ministério da Educação para análise e aprovação e, conseqüentemente, tomada de decisões, ou seja, fazer com que as ações se transformem em investimentos diretos na rede educacional. Cumpre apontar que nem todas as ações geradas pelo Plano de Ações Articuladas encontram financiamento e suporte técnico disponibilizados pelo MEC.

Destarte, o Plano de Ações Articuladas (PAR) se caracteriza como instrumento do planejamento disponibilizado às redes de ensino para a definição de ações consonantes com as necessidades apontadas por meio de diagnóstico sistematizado, viabilizando a concretização das ações previstas a partir de descritores e indicadores¹⁰ de qualidade pré-qualificados na estrutura do próprio instrumento; e essas ações compõem o termo de cooperação a ser formalizado entre poder local e União.

Elementos aqui apresentados apontam a relevância de estudos relativos ao PAR, uma vez que, em primeira análise essa política guarda em si elementos a serem mais compreendidos, pois, ao mesmo tempo em que de maneira declarada se aproxima de

¹⁰ Os descritores, indicadores e dimensões compreendidos no instrumento de planejamento do PAR serão apresentados e analisados no capítulo 2 deste trabalho.

estratégias que viabilizam o regime de colaboração, atribui aos municípios responsabilidade pela gestão de seus sistemas, aparentemente indica e sugere a incorporação de modelos e prioridades na gestão, que nem sempre emergem da administração local. Compreender essa lógica de planejamento e o teor da cooperação ofertada por seu intermédio será o exercício apresentado nos próximos capítulos.

3. O PAR – INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Neste capítulo serão discutidos, conceitos e instrumentais do planejamento educacional no Brasil, em um exercício de compreensão da lógica de planejamento que ancora o Plano de Ações Articuladas, considerando os elementos e a estrutura que o constituem.

3.1. Concepções e Conceitos de Planejamento

O planejamento remete a uma ação em constante redefinição, cujo conceito sofre modificações históricas, políticas e sociais. Segundo Matus (1998), importante estudioso do planejamento na América latina, o planejamento pode ser compreendido, segundo uma visão ortodoxa, a partir de três traços marcantes nas culturas em que ele se dissemina.

Uma das formas de conceber o planejamento manifesta-se o traço conforme orientação e conteúdo originários da ideologia dos técnicos que o elaboram. Esse traço chamado “voluntarismo utópico”, tende à idealização da figura do técnico do planejamento, identificando-o como o agente da mudança. Essa concepção e forma de se estruturar o planejamento estão diretamente ligadas à crença em que as políticas públicas se efetivam, ou não, a depender exclusivamente da ação de planejar.

Outro traço observado na prática e na concepção de planejamento é o chamado “reducionismo econômico”, que ocorre quando os sistemas nacionais tendem a ser observados, explicados e descritos exclusivamente através de sua dimensão econômica (MATUS, 1998).

Há concepções e formas de planejamento que se manifestam na adoção de procedimentos e recomendações considerados essenciais para o correto cumprimento das tarefas propostas. Essa é a orientação que fundamenta a maior parte das práticas de planejamento no Brasil, com tradução na permanência das formas de trabalho inspiradas no método de “*planejamento por etapas*”, isto é, faz-se numa sequência composta basicamente pelos seguintes passos: diagnóstico, objetivos e metas, previsão de comportamento das variáveis, programas, políticas e projetos. Nessa perspectiva o planejamento é orientado por políticas que se traduzem em projetos, tendência que (MATUS, 1998), denomina “formalismo”.

Neste trabalho nos referenciamos em um conceito de planejamento em geral, em hipótese alguma negando sua historicidade; mas sim evocando a definição autores que compreendem os diferentes sentidos atribuídos à função de planejar e que, em um esforço, buscam apresentar o conceito através de uma abstração, embora a partir de um lugar histórico, e compartilhando concepções específicas.

É fundamental partir de uma definição clássica de planejamento, difundida no senso comum, que o trata como a antecipação da ação, em seu significado mais genérico, podemos falar de plano de ação como inevitável na prática humana, cuja única alternativa é o domínio da improvisação (MATUS, 1991).

De maneira mais específica o planejamento pode ser entendido 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 no cumprimento dos principais objetivos do projeto político vigente (MATUS, 1988).

Segundo Testa (1992), é preciso conhecer o processo histórico-político da realidade antes de iniciar o planejamento, pois os métodos utilizados a desenvolver os propósitos almejados são contagiados pela historicidade e pelo contexto político. Assim, segundo o autor, o método deve acompanhar o processo de transformação social, como ocorre com a ciência histórica aplicada.

Assume-se aqui o entendimento de Matus (1989), que defende o planejamento para solucionar problemas que se relacionam em contextos específicos e não problemas setoriais. Para ele o planejamento significa um cálculo que precede e preside a ação:

Se falo em enfrentar as surpresas com rapidez e eficácia, devo ser capaz de aprender com meus erros e pagar por eles, apenas o custo necessário. Por conseguinte, devo prever a forma de aprender, oportunamente, com o passado recente e pôr este conhecimento a serviço dos outros argumentos deste discurso MATUS (1989).

Portanto, planejar significa assumir uma atitude que se internaliza na prática da gestão, mobilizando saberes e técnicas a serviço da ação. Contudo, o autor pondera que não se pode universalizar uma metodologia de planejamento numa sociedade com atores tão diferentes. É possível, entretanto, ter um planejamento fundamentado numa teoria social.

Tradicionalmente, no Brasil, planejamento remete à elaboração de planos, projetos e controle, haja vista a quantidade de planos que já foram e continuam sendo elaborados:

trienais, decenais, econômicos, plurianuais, de desenvolvimento, regionais, diretores etc. Segundo Oliveira (2006), existe no Brasil, uma cultura de planos, com a ideia de antever e organizar o futuro, como se fosse possível, de maneira racional e previsível. Ainda nessa concepção de planejamento se faz presente a ideia do controle, e ele se apresenta carregado de pretensões de controle dos projetos e programas idealizados. Essa concepção de planejamento é compartilhada por aqueles que vêem, nos planos, possibilidade de crescimento da economia e melhoria das condições de vida da população, ao preverem o futuro e controlarem os processos.

Ainda segundo esse autor, tanto os brasileiros quanto a própria literatura brasileira clássica, na área de planejamento, o veem de forma simplista. De acordo com Lafer (1970) e Matus (1993), na literatura o planejamento é visto como o processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, dividido em várias etapas sequenciais (estabelecimento de objetivos, elaboração de planos, execução deles etc.). Para esses autores os esforços realizados em matéria de planejamento no Brasil situam-se, tradicionalmente, no âmbito econômico. A cultura de planejamento do Brasil ainda vive um pouco da época do milagre econômico dos anos 1960 e 1970 e da utopia do “Estado desenvolvimentista”, ligada ao conceito de planejamento da primeira metade do século passado. Vivemos a ilusão de simplificar a realidade complexa que é a do processo de planejamento (OLIVEIRA, 2006).

3.2. Planejamento de Políticas Públicas

Segundo Oliveira (2006), quando se fala em planejamento de políticas públicas também se encontram escolas de pensamento, que se diferem do ponto de vista do entendimento e das ações propostas para o planejamento, em função do contexto histórico, da matriz teórica que o sustenta e demais interesses que a ele subjazem. Assim observam-se algumas tendências diferentes nas concepções e formatação das políticas públicas no Brasil.

A primeira forma de compreender o planejamento de políticas públicas baseia-se na compreensão de que ele deve acontecer por meio da elaboração de planos envolvendo tomada de decisões políticas, reuniões de discussão, mapas detalhados, modelos matemáticos e cenários, criação de legislação e distribuição de responsabilidades. Ao fim dessa etapa devem-se assumir ações planejadas que serão implementadas e atingirão os resultados esperados, se o plano for bem feito e executado. Nessa perspectiva a qualidade

da ação política está diretamente ligada à qualidade do plano, e, portanto, são necessários bons planejadores. Para essa concepção a implementação das políticas tem papel secundário, o que, conforme Matus (1996) está fundamentado no voluntarismo utópico.

Uma segunda tendência, como na concepção anterior, concebe o planejamento de políticas públicas com ênfase a qualidade do plano como determinante para o sucesso dessas políticas, contudo, atribui maior peso a implementação da política, compreende, portanto que bons planos dependem de bons processos de implementação (OLIVEIRA, 2006).

Segundo Oliveira (2006), na tentativa de superar essa predominância do plano, uma visão mais moderna busca adicionar ao plano componentes de implementação para garantir que o indicado nele seja executado. Esses componentes podem ser chamados de mecanismos de monitoramento e reúnem auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Esses mecanismos estão presentes no Plano de Ações Articuladas e serão explicitados ainda neste capítulo.

Então, observa-se a predominância do entendimento de que as políticas públicas, nas quais a educação se inclui, devem ser pensadas a partir de planos, o que, em alguma medida justifica a adoção desse modelo de planejamento, em que o plano tem função central para a formatação da política analisada neste trabalho, a do Plano de Ações Articuladas.

O objetivo aqui não implica negar a elaboração de planos como estratégia para formulação de políticas públicas, já que se admite a concepção de Matus (1989) segundo a qual o planejamento consiste, sim, num processo amplo de formulação de planos, operacionalização e avaliação da implementação da política, compreendendo modos diferentes de pensar e de agir. Mas, efetivamente, o planejamento não pode se reduzir a formulação do Plano e a mecanismos de controle e monitoramento de sua implementação, especialmente por ter, essa última, caráter particular:

Implementação trata-se de como políticas mudam à medida que elas passam de diretivas administrativas para prática com (1) uma declaração governamental de suas preferências, (2) mediada por um número de atores sociais que (3) criam um processo circular caracterizado por relações recíprocas de poder e negociação. (REIN e RABINOVITZ, 1977, apud OLIVEIRA, 2006).

Nesse sentido o resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tal como aponta Oliveira (2006), tem de ser visto como uma série de

eventos aparentemente simples, mas dependentes de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o resultado esperado, embora, muitas vezes, essa cadeia não possa ser prevista ou controlada, pois envolve diferentes contextos, autores, interesses determinantes diversos, correlação de forças, capacidades para execução dos planos, entre outros tantos fatores, por vezes imprevisíveis, que devem compor o planejamento.

3.3. Planejamento Educacional no Brasil

Discutir planejamento educacional requer, antes de mais nada, a distinção entre as diferentes modalidades de planejamento utilizadas em educação: planejamento curricular, planejamento escolar, planejamento de ensino, planejamento educacional.

Planejamento curricular corresponde ao processo de tomada de decisões sobre a dinâmica da ação escolar. É previsão sistemática e ordenada de toda a aprendizagem dos alunos. Essa modalidade de planejar constitui um instrumento que orienta a ação educativa na escola, cuja preocupação está voltada para a proposta geral das experiências de aprendizagem que a escola deve oferecer ao estudante, através dos diversos componentes curriculares (VASCONCELLOS, 1995).

Quanto ao Planejamento de ensino, Vasconcellos (1995) assim denomina o processo de decisão sobre atuação concreta dos professores no cotidiano de seu trabalho pedagógico, envolvendo as ações e situações de ensino aprendizagem. Esse nível de planejamento trata das atividades do professor a serem desenvolvidas com os alunos, refere-se ao planejamento das aulas, projetos e sequências didáticas, entre outras atividades e situações de ensino.

Já o Planejamento escolar é o planejamento global da escola, envolvendo o processo de reflexão, de decisões sobre a organização, o funcionamento e a proposta pedagógica da instituição. É um processo de racionalização, organização e coordenação da ação docente, articulando a atividade escolar e a problemática do contexto social (LIBÂNEO, 1992).

Sem pretensões de hierarquizar essas modalidades mais comuns de planejamento, neste trabalho, tendo em vista a natureza da política em análise, adota-se a modalidade de Planejamento Educacional, também denominado Planejamento do Sistema de Educação, entendendo-o, como Vasconcellos (2000), como o de maior abrangência, correspondendo ao planejamento que é feito em nível nacional, estadual ou municipal, que incorpora e

reflete as grandes políticas educacionais. Assim, o Plano de Ações Articuladas, temática desta investigação, é compreendido como uma atividade do planejamento educacional, uma vez que se refere a uma modalidade de planejamento definida em âmbito nacional, com vistas à formulação e implementação de políticas educacionais no âmbito dos sistemas de ensino.

Resgata-se uma definição clássica de planejamento, que o compreende também como processo de seleção de meios apropriados para a realização de fins políticos, econômicos e sociais. Coombs (1975) entende, assim que a maneira mais eficaz de se enfrentar os problemas educacionais é através de um planejamento educacional eficaz, baseado em princípios e técnicas. Contudo, não se trata de conceber o planejamento como uma prática universal e a - histórica, pois, segundo o autor, o planejamento precisa atentar para mudanças ocorridas na sociedade.

Nestes termos, Coombs (1975, p. 60) afirma que:

O planejamento educacional não é certamente um remédio milagroso para curar sistemas educacionais precários [...]. É em seu sentido genérico mais amplo, a aplicação de análise sistemática e racional ao processo de desenvolvimento educacional com o objetivo de tornar a educação mais efetiva e eficiente no atendimento às necessidades e metas dos estudantes e da sociedade.

Desta forma, para o autor, o planejamento se apresenta com uma forma eficaz de enfrentar os problemas emergentes em diversos e relacionados setores, como a Educação e, para tanto, é necessária a realização de um planejamento eficiente, baseado em métodos, propósitos e organização. Nesse sentido o objetivo do planejamento é a realização de uma mudança social, fixada por métodos que se relacionam aos propósitos a serem alcançados. Sendo assim, é preciso haver uma relação de coerência entre os propósitos de um programa e o Estado, os métodos empregados para efetivá-los e as organizações em que serão realizados. Essas categorias de propósito e método, de acordo com Testa (1992), podem ser caracterizadas como um evento que se pretende realizar; e a organização como um conjunto de instrumentos que possibilitam a realização das opções propostas pelas instituições. Assim, propósitos, métodos e organização das ações reunidas em planejamento devem estar articuladas e inseridas em um dado contexto social, pois, sem coerência entre esses elementos, o planejamento dificilmente surte o efeito desejado de mudança social, podendo, ao contrário, favorecer a conservação, a estabilidade e o equilíbrio.

Para complementar esse exercício reflexivo sobre a temática do planejamento educacional, Fernandes (2006) entende o planejamento educacional como um processo histórico-social e, assim sendo, deve adotar os preceitos sociopolíticos fixados como papéis educacionais, tanto na sua definição, como na sua metodologia, afirmando, portanto, um modelo de planejamento que não se limita à questão técnico-instrumental.

No que se refere às concepções de planejamento educacional, no Brasil, a importância atribuída ao planejamento passa pelos mesmos dilemas paradigmáticos dos outros setores. Segundo Garcia (1993), a partir do diagnóstico de que há distorções na política educacional, políticos e administradores tendem a caminhar às cegas, recorrendo a soluções mágicas que negam a eficácia da intervenção racional e apelam para medidas quaisquer que, por vezes, atuam mais como medidas de desmobilização do que como solução, mas são eficazes à medida que dão impressão de que problemas estão sendo solucionados.

A negação do planejamento como uma atividade importante leva a ações sem previsão, coordenação de esforços e sem o menor exercício racional de mobilização dos diferentes recursos com vistas a finalidades claras; portanto, sem considerar a ação política intencional. Contraditoriamente, o planejamento se apresenta, ora como a panaceia para os males educacionais, ora como sem importância para a formulação efetiva de políticas aos sistemas de ensino.

Garcia (1993) aponta que, a partir dos anos 60 e 70, a dissociação entre a formulação de planos e a realidade acaba por atribuir ao Planejamento Educacional a responsabilidade pela ineficiência das políticas públicas educacionais. De maneira equivocada são atribuídos exclusivamente ao modelo de planejamento educacional nesse período. Ao mesmo tempo se constituem causas dessa forma de entendimento pouca influência do Ministério da Educação na formulação da política educacional; a descontinuidade das ações; redução do planejamento a orçamento e diminuição da capacidade do MEC de influir nos destinos da Educação.

De forma propositiva Garcia (1993) sinaliza com a possibilidade de se compreender e adotar o planejamento com vistas à utilização do mesmo de maneira efetiva para a formulação das políticas educacionais, apropriando-se, ainda, das contribuições dessa importante ferramenta para a efetivação das políticas, por meio, principalmente, da

incorporação de novos atores ao processo de planejamento; revisão das posturas tradicionais de formatação do planejador educacional.

Nesse sentido compreende-se, neste trabalho, o exercício de oferta de cooperação técnica e financeira por parte da união aos demais entes federados, por meio da elaboração de um planejamento estruturado tal como se apresenta o PAR, como um movimento importantíssimo, pois nega a lógica de implementação de políticas isoladas e às cegas.

3.4. A lógica de planejamento do PAR

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007, é um programa estratégico do PDE, que como já mencionado, segundo o Ministério da Educação, inaugura um novo regime de colaboração, que busca convencionar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia, envolvendo primordialmente a decisão política, a ação técnica e atendimento da demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais (BRASIL, 2007b). A ideia divulgada é de que se trata de estabelecer diretrizes por meio da elaboração de um plano de metas concretas, efetivas, que compartilhe competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas educacionais. A partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os estados e municípios elaboram seus respectivos Planos de Ações Articuladas.

Como parte operacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) o PAR foi criado pelo MEC, em 2007, como instrumento de planejamento, ao estabelecer ações de responsabilidade conjuntas entre estado, município e federação. Sua elaboração é feita em diferentes etapas.

O PAR pode ser compreendido como um planejamento de caráter plurianual, com duração prevista para quatro anos, e objetivo de organizar as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Por meio de diagnóstico são definidas ações, subações, prazos e responsáveis, com vistas a equacionar as demandas expressas no diagnóstico. As informações são registradas pelo sistema e materializadas no PAR propriamente dito, que reúne descrição da realidade analisada e medidas futuras com vistas a sua modificação.

Pela lógica, o PAR é classificado como um plano, pois se constitui, tal como aponta Padilha (2001), o produto do planejamento, a apresentação sistematizada e justificada das

decisões tomadas, orientando a prática partindo da própria prática, por meio da indicação de ações, por exemplo.

Para a elaboração do PAR, o Ministério da Educação criou um módulo chamado Módulo PAR Plano de Metas dentro do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças (Simec), no qual estão compreendidos os processos de elaboração, análise e apresentação de resultados dos PAR. O Simec é um sistema que integra todos os demais do Ministério da Educação e, portanto, reúne o instrumental para o planejamento e monitoramento da maior parte de ações e programas desenvolvidos pelo MEC. O Anexo 01 apresenta todos os módulos contidos no Simec.

Considerando a importância do planejamento e acompanhamento para a efetividade das ações desenvolvidas pelos órgãos públicos condicionar assistência técnica e financeira à cooperação por meio de um sistema específico de planejamento e acompanhamento contribui para induzir a realização de planejamento, a implementação das políticas pensadas, o monitoramento das ações, a avaliação e a revisão contínua de cada política, nesse sentido o instrumento que busca reunir planejamento, programação e execução, de forma a orientar os processos de tomada de decisão.

Esse sistema, o Simec, pode ser acessado de qualquer computador que possua acesso à internet por usuários previamente cadastrados. O acesso será realizado mediante senha pessoal, que habilitará o usuário aos módulos para os quais tenha sido previamente autorizado. O cadastro, no caso do PAR, deve ser solicitado pelo dirigente municipal de educação, toda solicitação de cadastro é avaliada pela equipe responsável que autorizará o acesso compatível com o perfil do solicitante.

Embora com acesso ao sistema restrito a usuários previamente cadastrados, o Simec permite consulta pública do PAR elaborado por todos os estados e municípios. A consulta inclui resultado do diagnóstico municipal, dados que identificam a rede de ensino, ações e subações geradas no âmbito do PAR e o termo de cooperação gerado entre os Estados e os Municípios com a União.

No interior do Simec a dinâmica do PAR tem três grandes etapas: o diagnóstico da realidade da educação e a elaboração do plano são as primeiras etapas e estão na esfera do município/estado. A terceira etapa é a da análise técnica feita pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e pelo FNDE. Depois da análise técnica, o município assina um termo de cooperação com o MEC, do qual constam os programas aprovados e

classificados segundo a prioridade municipal. O termo de cooperação detalha a participação do MEC que pode ser com assistência técnica por um período ou pelos quatro anos do PAR e assistência financeira. No caso da transferência de recursos, o município precisa assinar um convênio, que é analisado para aprovação a cada ano.

De forma a qualificar as redes de ensino o Simec disponibiliza, no interior do instrumento de elaboração do PAR, aos municípios os treze tipos de tabelas com dados demográficos e do censo escolar de cada ente federativo, e informações sobre como preencher os dados, que reúnem informações sobre matrícula, formação dos profissionais da educação, recursos transferidos ao município ou ao estado para os programas de alimentação e transporte escolar, por exemplo.

A partir do acesso às informações que pré-qualificam a rede de ensino, inicia-se a primeira etapa do PAR, que consiste na elaboração de um diagnóstico da situação educacional, com o objetivo de promover uma análise compartilhada das condições de educação do município, identificando a situação vigente, nos municípios prioritários O Ministério da Educação enviará ao ente selecionado na forma do art. 8º, § 2º, observado o art. 10, § 1º, equipe técnica que prestará assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local (BRASIL, 2007a).

Sobre a função diagnóstica do PAR:

De todo modo, no PDE é anunciada uma Avaliação de Campo, instrumento voltado para a análise do sistema educacional, a ser realizada de forma compartilhada pelos entes federados e que abordará quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de apoio escolar, infraestrutura, e cuja expectativa é aprofundar o relacionamento entre as esferas governamentais na efetivação de novos patamares de qualidade na educação (WEBER, 2007).

O instrumento para o diagnóstico da situação educacional local está estruturado em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional, Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação, Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Cada uma dessas dimensões é composta por áreas de atuação, e cada uma apresentando indicadores específicos.

No Quadro 2 que segue são apresentados elementos do instrumento diagnóstico, explicitando cada uma das dimensões avaliadas, as áreas delimitadas e os indicadores de qualidade a serem mensurados na dimensão de Gestão Educacional:

Quadro 2 - Descritivo de dimensões, áreas e indicadores Dimensão Gestão Educacional

Áreas	Indicadores
1. Gestão Democrática	• Existência de Conselhos Escolares (CE). • Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação. • Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). • Existência de projeto pedagógico (PP) nas escolas e grau de participação dos professores e do CE na elaboração do smesmos; de orientação da SME, e de consideração das especificidades de cada escola. • Critérios para escolha da direção escolar. • Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE). • Plano de carreira para o magistério. • Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação. • Plano de carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar.
2. Desenvolvimento da Educação Básica: Ações que Visem a sua Universalização, à Melhoria das Condições de Qualidade da Educação, Assegurando a Equidade nas Condições de Acesso e Permanência e Conclusão da Idade Adequada.	• Implementação e organização do ensino fundamental de 9 anos. • Existência de atividades no contraturno. • Divulgação e análise dos resultados das avaliações oficiais do MEC.
3. Comunicação com a Sociedade	• Existência de parcerias externas para realização de atividades complementares. • Existência de parcerias externas para execução/adoção de metodologias específicas. • Relação com a comunidade/ promoção de atividades e utilização da escola como espaço comunitário. • Manutenção ou recuperação de espaços e equipamentos públicos da cidade, que podem ser utilizados pela comunidade escolar.
4. Suficiência e Estabilidade da Equipe Escolar	• Quantidade de professores suficientes. • Cálculo anual/semestral do número de remoções e substituições de professores.
5. Gestão de Finanças	• Cumprimento do dispositivo constitucional de vinculação dos recursos da Educação. • Aplicação dos recursos de redistribuição e complementação do Fundeb.
Total de Indicadores da Dimensão	20

Fonte: Manual de orientação aos municípios para elaboração do plano de ações Articuladas (2009).

Reunidas as quatro dimensões estabelecidas pelo diagnóstico do PAR são totalizados 52 indicadores, pontuados segundo critérios cuja descrição corresponde a 4 níveis:

- **Critério de pontuação 4** – a descrição aponta para uma situação positiva, ou seja, para aquele indicador não serão necessárias ações imediatas.
- **Critério de pontuação 3** – a descrição aponta para uma situação satisfatória, com mais aspectos positivos que negativos, ou seja, o Município desenvolve, parcialmente, ações que favorecem o desempenho do indicador.
- **Critério de pontuação 2** – a descrição aponta para uma situação insuficiente frente ao indicador apresentado, com mais aspectos negativos do que positivos; serão necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.
- **Critério de pontuação 1** – a descrição aponta para uma situação crítica, de forma que não existem aspectos positivos, apenas negativos ou inexistentes para o indicador avaliado. Nesses casos são necessárias ações imediatas que poderão ser geradas com indicação de apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

Após avaliação, a equipe de elaboração do PAR, designada pelo poder público local, deve apontar qual desses quatro níveis corresponde à situação que melhor reflete a realidade local com relação ao indicador em questão. Como exposto ao se atribuir pontuação 1 e 2 a um indicador significa que há uma situação crítica, sendo necessárias ações imediatas que poderão contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. No entanto, quando o critério de pontuação alcançado é três ou quatro, não são necessárias ações imediatas. Os indicadores avaliados com notas 1 e 2, portanto, permitem identificar as áreas prioritárias, que apresentam situação insatisfatória ou insuficiente e, portanto, passíveis de ações. Ao adotar indicadores medidos através de uma escala numérica, o PAR possibilita uma comparação do desenvolvimento educacional entre as diferentes redes de ensino.

O Quadro 3 apresenta um exemplo do quadro que ilustra o formato de avaliação, feita pela equipe de elaboração do diagnóstico local, que atribui a situação existente pontuação equivalente.

Quadro 3 - Avaliação diagnóstica: Dimensão 1. Gestão Educacional

Áreas	Indicadores	Critérios de pontuação	Pontuação				
1.Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)	4. Quando existe, em toda rede, CE implantados com participação atuante de todos os segmentos. A SME sugere e orienta a implantação dos CE.	NSA	4	3	2	1
		3. Quando existem CE atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede; a SME sugere e orienta a implantação dos CE. As escolas da rede, em parte, se mobilizam para implantar CE.					
		2. Quando existem CE em menos de 50% das escolas, pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte se mobilizam para implantar CE, mas não recebem orientação. 1. Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta a implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE.	Justificativa: Demanda Potencial:				

Fonte: A autora com base Manual de orientação aos municípios para elaboração do plano de ações Articuladas (2009).

Legenda: NSA – Não se aplica.

De maneira coerente com a pontuação atribuída deve ser apresentada pela equipe de elaboração do PAR justificativa pela situação identificada, bem como, demanda gerada para se equacionar a questão. No caso do indicador apresentado, por exemplo, ao se apontar no diagnóstico que não existem conselhos de escola em 50% das unidades escolares da rede de ensino, deve-se apresentar uma demanda potencial de criação de conselhos nos outros 50% das escolas que ainda não possuem esse colegiado. Os itens: justificativa e demanda potencial, são de preenchimento obrigatório, e permitem a inserção de ressalvas, para os casos nos quais a situação real no município corresponde parcialmente a descrita no critério de pontuação escolhido. Na figura 1 é possível observar exemplo de diagnóstico de indicador preenchido:

Figura 1 – Exemplar de diagnóstico preenchido na estrutura disponível no SIMEC

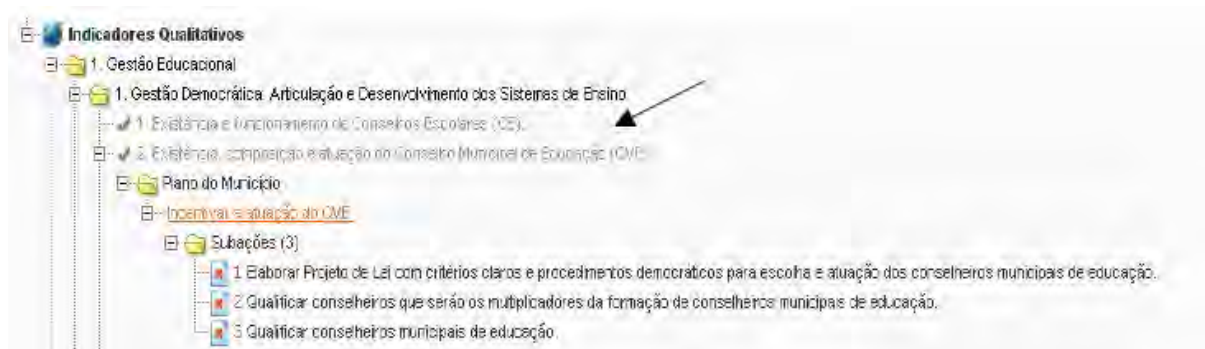
Dimensão: 1. Gestão Educacional	
Área: 1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino	
Indicador: 1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE).	
Pontuação	Critérios (Preenchimento Obrigatório)
☐	Não se aplica.
☐	4. Quando existe, em toda rede, CE implantados com participação atuante de todos os segmentos. A SME sugere e orienta a implantação dos CE.
☐	3. Quando existem CE atuantes em pelo menos 50% das escolas da rede; a SME sugere e orienta a implantação dos CE. As escolas da rede, em parte, se mobilizam para implantar CE.
☒	2. Quando existem CE em menos de 50% das escolas, pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte se mobilizam para implantar CE, mas não recebem orientação.
☐	1. Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta a implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE.
Justificativa: O Município tem 30 escolas e apenas 12 CE implantados (40%); estes são pouco atuantes. A maioria das escolas não se mobiliza para implantar CE. <u>Ressalva:</u> A SME sugere e orienta as escolas na implantação dos CE. Demandas potenciais: Implantar 18 conselhos escolares e qualificar 30 conselheiros escolares. (OBS: Deve-se quantificar e não usar porcentagem ou expressões como “todos”).	

Fonte: Manual de orientação aos municípios para elaboração do plano de ações Articuladas (2009)

Ao término do registro das informações no diagnóstico feito nas quatro dimensões avaliadas, é necessário finalizá-lo para começar a elaboração do PAR propriamente dito, no qual serão descritas as ações e subações para atender às demandas geradas no diagnóstico.

A segunda etapa de elaboração do PAR, inicia-se imediatamente após a conclusão do diagnóstico, nela os indicadores com pontuação 1 e 2 são priorizados de forma automática pelo sistema, e as ações são definidas e registradas para provocar a melhoria desses indicadores. O instrumento apresenta, então, o detalhamento das ações e subações previamente indicadas, que devem ser qualificadas pela equipe local de elaboração do PAR, na estrutura do SIMEC, apresentada na figura que segue:

Figura 2 – Exemplo de ações e subações por indicador, geradas automaticamente ao fim do diagnóstico disponível no SIMEC



Fonte: Manual de orientação aos municípios para elaboração do plano de ações Articuladas (2009)

As ações e subações devem ser qualificadas pelo comitê local que coordena a elaboração do PAR, e que deverá associar a cada uma delas a indicação, na localidade, de profissionais responsáveis por implementar o conjunto de ações e subações previstas, prazos, demanda em números, e forma de atendimento de indicador, conforme demonstra o Quadro 5.

Com referência a essa dinâmica, observa-se notória aproximação com o que preconiza o Par e o preconizado pela “Gestão Pública por resultados” na qual, segundo Pares e Valle (2006), a produção das informações sobre a execução das ações em um plano é atribuição do coordenador de ação, que, por situar-se o mais próximo possível da execução da ação, deve fornecer os dados das metas físicas realizadas e registrar as restrições e as oportunidades para mobilizar diversos atores que possam cooperar. Essas informações subsidiarão também as decisões da alta administração das organizações, visto que as atribuições dos gerentes de programas devem coincidir com as dos gestores responsáveis pelas unidades administrativas, favorecendo o alinhamento dos processos de decisão em níveis estratégicos e operacionais.

Quadro 5 – Exemplar de ações e subações geradas pelo PAR a partir de diagnóstico

Dimensão 1. Gestão Educacional										
Área: 1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino										
Indicador	Critérios de Pontuação	Ações Propostas			Unidade de Apoio / Programa					Unidade de Medida
		Ação	Subações	Metodologia	P M	M E C	AT		Outros	
1. SEB - Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)	1. Quando não existem CE implantados; a SME não sugere, tampouco orienta a implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE	Implantar CE	1. Reunir os segmentos da comunidade escola para incentivar e orientar a criação dos CE	Reuniões com os diversos segmentos da comunidade escolar para criação dos CE	X		AF			Reunião
			2. Qualificar técnicos da SME que serão os multiplicadores da formação de conselheiros escolares.	Curso de aperfeiçoamento pelo Programa Nacional de Fortalecimento de CE (PNFCE)	P M	M E C	AT	X	Outros	Servidor da SME
			3. Qualificar conselheiros escolares.	Estudo do material institucional disponibilizado pelo PNFCE	P M	M E C	AT		Outros	
			4. Monitorar a atuação dos CE.	Elaboração e aplicação de instrumentos de acompanhamento, realização de reuniões	P M	M E C	AT		Outros	Reunião
					X		AF			

Fonte: A autora com base no Manual de orientação aos municípios para elaboração do PAR (2009).

Legenda: PM – Prefeitura Municipal; MEC – Ministério da Educação; AT – Assistência Técnica; AF – Assistência Financeira

No interior do SIMEC a estrutura descrita, na qual as ações e subações serão detalhadas, corresponde à interface gráfica apresentada na figura abaixo:

Figura 3 – Exemplar de detalhamento de ações e subações no SIMEC

Dimensão:	1. Gestão Educacional
Área:	1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
Indicador:	1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE).
Demanda:	Rede Municipal
Descrição da Ação:	Implantar conselhos escolares. 470 máximo de caracteres
Nome do Responsável:	
Cargo do Responsável:	
Período Inicial:	
Período Final:	
Resultado Esperado:	 499 máximo de caracteres
Parecer:	
Salvar Voltar	

Fonte: Manual de orientação aos municípios para elaboração do PAR (2009)

Após o detalhamento das ações, tal como demonstra o exemplo acima, são cadastradas, nos mesmos moldes, as subações que, concluídas, permitem a geração do documento que consolida o Plano de Ações do Município.

Terminado o PAR gera-se um documento que, impresso, deve ser apresentado ao prefeito para aprovação, assinatura e encaminhamento ao FNDE por meio físico e pelo ambiente eletrônico SIMEC. O PAR de cada estado e município é submetido à comissão técnica específica do FNDE, responsável pela sua análise e aprovação. Na análise de aprovação do mérito, a resolução estabelece que a comissão técnica que analisa o PAR deve observar: a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, para sua implementação; capacidade operacional do FNDE e do ente federativo proponente. Após aprovação do PAR podem ser iniciados procedimentos operacionais de alocação de recursos e de execução das metas.

O PAR, então, é disponibilizado sob a forma relatório público¹¹ com o resultado do diagnóstico de cada estado/município por indicador; resultado quantitativo da realização do diagnóstico; descrição das ações e subações estabelecidas para cada estado/município; o termo de cooperação, com as ações e subações que contarão com apoio técnico do Ministério da Educação; e síntese da liberação de recursos financeiros com relação de ações que geraram convênio.

Efetivadas a aprovação e publicação do Termo de Cooperação Técnica de cada estado e município esses devem iniciar o módulo de monitoramento do PAR, no Simec, para informar sobre a situação de execução das ações e subações cadastradas em seus respectivos Planos de Ações Articuladas.

O comitê local de elaboração do PAR é responsável também pelo seu monitoramento, que em módulo específico no interior do Simec deve preencher formulário específico para cada uma das subações em prontuários referentes a cada semestre no período de quatro anos, período de vigência do planejamento. O Sistema permite ainda que sejam anexados documentos que comprovem a realização das subações a fim de atestar veracidade e exatidão das informações prestadas.

Para descrição da situação das subações desenvolvidas são fixados os seguintes estágios: 1) Não iniciado: Este estado acontece quando o município não recebeu a assistência técnica do MEC ou não executou a subação de sua competência no cronograma previsto; 2) Em andamento: Quando foi iniciado o processo de execução da subação, mas ainda não finalizado pelo MEC ou município; 3) Concluído: Refere-se à conclusão da subação em sua totalidade; 4) Suspenso: Quando algum impedimento temporário interfere no processo de execução da subação, esteja ela iniciada ou não; 5) Cancelado: A subação deixa, terminantemente, de ser executada pelo município, porque se tornou inviável por parte desse ente. A figura 4 demonstra o ambiente de monitoramento da subações no Simec.

¹¹ Relatórios Públicos do Plano de Ações Articuladas disponíveis no Período de vigência do PAR Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: 22 de abril de 2011.

Figura 4 – Modelo de apontamento do estado de subação
Módulo de Monitoramento do PAR no SIMEC

Execução da subação			
1º Semestre de 2008		2º Semestre de 2008	
-		-	
		Previsto	
		4	
Período de referência :	1º Semestre de 2008		
Acumulado até :	Selecione... / 2008		
Estado da subação :	Selecione...		
Quantidade :	Selecione... Não Iniciado Em Andamento Suspendido Cancelado Concluído		

Fonte: Manual Técnico-operacional do Módulo de Monitoramento do Plano de ações articuladas - PAR (2009)

Para as subações não iniciadas, suspensas ou canceladas para as quais haja restrições, deverão ser informadas as dificuldades encontradas no desenvolvimento do plano, acompanhadas dos motivos do desenvolvimento. Tais apontamentos são úteis para redefinição de ações, tanto por parte da localidade quanto por parte do MEC/FNDE, pois possibilitam a ambos acompanhar o monitoramento por intermédio de equipe local responsável.

Figura 5 – Modelo de apontamento do estado de subação - justificativas
Módulo de Monitoramento do PAR no SIMEC

Período de referência :	1º Semestre de 2008	
Estado da subação :	Não Iniciado	
Observações :	500 máximo de caracteres	
	Motivos ☐ Não foi possível reunir os segmentos da comunidade para a realização de reuniões necessárias a execução da subação ☐ O município não disponibilizou os recursos humanos, materiais e/ou financeiros necessários para a execução da subação ☐ Outros	Observações
Anterior Grava e anterior Gravar Fechar Grava e próxima Próxima		

Fonte: Manual Técnico-operacional do Módulo de monitoramento do PAR (2009).

Essa dimensão de acompanhamento de execução das ações é prevista pelo Decreto que institui o PAR:

Art. 11. O monitoramento da execução do convênio ou termo de cooperação e do cumprimento das obrigações educacionais fixadas no PAR será feito com base em relatórios ou, quando necessário, visitas da equipe técnica.

§ 1º O Ministério da Educação fará o acompanhamento geral dos planos, competindo a cada conveniente a divulgação da evolução dos dados educacionais no âmbito local (BRASIL, 2007a)

O decreto prevê, ainda, publicização das informações na localidade e, segundo Pares e Valle (2006), o monitoramento da ação governamental pressupõe coleta, armazenagem, processamento (tratamento) e divulgação das informações, fornecendo indicadores e elementos para a avaliação da ação pública. Ou seja, o monitoramento e a avaliação, embora possam ser conceitualmente delimitados, na prática estão intimamente associados à consecução de resultados na lógica da gestão pública. No referido decreto essa preocupação se expressa na previsão de disponibilização das informações referentes ao monitoramento das ações previstas no PAR na localidade, o que permitiria, em grande medida, avaliação pela sociedade civil das políticas empreendidas.

É explícito no Decreto a lógica de gestão que o sustenta e, portanto, que congrega a matriz de planejamento do PAR:

Art. 11. § 2º O Ministério da Educação realizará oficinas de capacitação para gestão de resultados, visando instituir metodologia de acompanhamento adequada aos objetivos instituídos neste Decreto. (Brasil, 2007a).

O PAR, como instrumento que viabiliza o importante mecanismo de cooperação entre as esferas da administração pública, se ancora na lógica da gestão pública por resultados, fortemente apregoada e implementada no Brasil durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, presente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, ensejado pelo então Ministro da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, cujo objetivo seria substituir o modelo de administração pública vigente, de caráter burocrático, com influências de práticas clientelistas e patrimonialistas, por um novo padrão de administração gerencial, que adotaria os princípios da nova gestão pública (*new public management*) (PEREIRA, 1999). O gerenciamento de resultados seria, portanto, uma forma

eficaz de superar a administração obsoleta e patrimonialista do setor público e sua ênfase seria o reordenamento da máquina estatal (GANDINI, 2008).

O gerenciamento focado em resultados estabelece um modelo de planejamento que unifica a missão aos planos de ação e às atividades cotidianas da organização e que devem estar estruturadas em sintonia com os objetivos propostos. Segundo Gandini (2008), gestão de resultados parte, inicialmente, do levantamento de indicadores que estabelecem resultados mensuráveis para nortear o estabelecimento das metas a serem atingidas e a atuação nas diferentes dimensões. Em princípio, tal como descrito, todos esses elementos estão, em maior ou menor medida, presentes na lógica de funcionamento do PAR.

A aproximação entre postulados e ferramentas da gestão pública por resultados pode ser observada por elementos explicitados por Gandini (2008), segundo a qual o planejamento no gerenciamento por resultados pode ser apresentado por meio das etapas de sua implantação: definição de objetivos a serem atingidos; levantamento das metas quantitativas, por meio de diagnóstico das situações atuais frente aos objetivos propostos. Posteriormente são definidos objetivos estratégicos, terceira etapa, constituída pela definição desses objetivos estratégicos, desenvolvimento dos indicadores, ou seja, a determinação das metas de desempenho com base nos referenciais. Essa etapa é acompanhada pelo diagnóstico que visa encontrar os pontos fortes e fracos no desempenho e adaptar o corpo administrativo às suas habilidades e capacidades técnicas, aos objetivos estratégicos. Finalmente a ação administrativa enfoca o monitoramento dos indicadores de desempenho e a prática e o acompanhamento dos planos de ação.

Em primeira análise a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, nas determinações expressas no aparato legal que o regulamenta, bem como os instrumentos gerenciais e ações deles decorrentes correspondem a princípios da administração pública gerencial, em que as alterações na administração pública são geralmente alinhadas a valores de eficiência, *accountability*, flexibilidade e administração por resultados, na busca por modelo administrativo que, supostamente, apresente maior eficiência com vistas à qualidade dos serviços públicos oferecidos.

Essa proximidade entre a lógica do Plano de Ações Articuladas e os princípios da administração gerencial, especialmente influenciada pela concepção de gerenciamento de resultados, evidencia-se, diante da exposição sobre a condução da reforma na educação na década de 1990 feita pelo também ex-ministro Paulo Renato Costa Souza. Para o ex-ministro

haveria necessidade dessa mudança radical nos sistemas de gestão educacional em razão dos elevados gastos do governo, baixo desempenho e pouca eficiência em resultados. Souza afirma que a principal estratégia da reforma foi a adoção do processo gerenciado, pautado pela realização de um planejamento estratégico em equipe e a contínua realização de diagnósticos e propostas de ação.

Em suma, apesar de a escolha de uma matriz de gestão em grande medida influenciar as políticas empreendidas, é fundamental destacar que a instituição do Plano de Ações Articuladas como instrumento do Planejamento à disposição dos municípios para programar políticas públicas a partir de metas comuns em todo país, representa significativo avanço, uma vez que, pactuamos da concepção segundo a qual o planejamento de ações e de medidas não garante a implementação de políticas educacionais de qualidade, no entanto, sem ele, tampouco elas se efetivariam.

4. OS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS E SEUS PAR

Neste capítulo tratamos do Plano de Ações Articuladas de cada município, seu processo e dinâmica de elaboração, as etapas que o constituem, o conteúdo de seus diagnósticos e as ações e subações geradas e expressas no termo de cooperação que podem refletir o exercício cooperativo declarado por parte da União, mediante oferta de assistência técnica e financeira.

4.1. Da elaboração do Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários

A Resolução/ CD/ FNDE /N.º 029, de 20 de junho de 2007, que estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do compromisso Todos pela Educação seleciona, no exercício de 2007, os municípios a serem priorizados para receber assistência técnica e financeira, adotando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Os Municípios, prioritariamente relacionados pela referida Resolução, os Estados e o Distrito Federal aderentes ao Compromisso Todos pela Educação, tornam-se habilitados a receber ações suplementares de assistência técnica e financeira específicas, ofertadas pela União, para ações de gestão educacional, formação de professores e trabalhadores da educação, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura e recursos pedagógicos.

Os municípios priorizados pela resolução competente foram comunicados sobre a metodologia de execução das etapas previstas para diagnóstico e planejamento das ações e sobre a programação das atividades que incluía visita técnica da equipe designada pelo MEC para apoiar a elaboração do PAR. Para efetivação da cooperação anunciada, algumas condições deveriam ser atendidas por dirigentes locais: 1) elaboração e envio, dentro de prazo estabelecido pelo MEC, de informações prévias com a visão local das ações que pudessem contribuir para a melhoria das condições de acesso, permanência e aprendizagem dos alunos e para o desenvolvimento da rede pública da educação básica; 2) recepção à consultoria disponibilizada pelo MEC, garantindo a participação do dirigente municipal, dirigente educacional e outros representantes da sociedade civil e organizada, na formulação do Plano de Ações Articuladas (PAR); 3) garantia da participação representativa

da sociedade civil no exercício do controle das ações educacionais ofertadas à comunidade, durante a implementação do PAR, por meio da indicação de Comitê Local do Compromisso, conforme diretriz estabelecida no Art. 2o do Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007.

Foram disponibilizados pelo MEC consultores para visita aos municípios prioritários para apoiar a elaboração de Plano de Ações dos mesmos, com vistas à elevação da qualidade da educação ofertada, coordenação de esforços locais para prestação de assistência na elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local (BRASIL, 2007a).

Assim, de forma compartilhada, dirigentes e técnicos dos entes da federação pactuados elaboram o Plano de Ações Articuladas, que constitui a base para a celebração dos convênios de assistência financeira a projetos educacionais pelo FNDE/MEC. Concluída a ação *in loco* a equipe de consultores do MEC apresenta o PAR, constituído pelo diagnóstico do contexto educacional, ações a serem implementadas, os respectivos resultados esperados e metas a atingir para o desenvolvimento do IDEB.

A elaboração do PAR se efetivou nos municípios e estados por meio de um processo que se dividiu, principalmente, em duas etapas: a primeira, de aplicação do instrumento para o diagnóstico da situação educacional na rede municipal; e, a segunda, que consiste na elaboração do PAR propriamente dito.

Na etapa de diagnóstico há, por parte do documento de orientação para elaboração do PAR, o indicativo de que a coleta de informações e o seu detalhamento devem ser obtidos a partir da discussão conjunta entre os membros da equipe técnica local, cuja composição deve contemplar a presença de representantes do dirigente municipal de educação, técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola, dos professores da zona urbana, dos professores da zona rural, dos coordenadores ou supervisores escolares, do quadro técnico-administrativo das escolas, dos conselhos escolares e do Conselho Municipal de Educação.

O diagnóstico da situação educacional local, que deve ser realizado por meio de um desejado processo participativo, tem por objetivo declarado promover a coleta de informações quantitativas e qualitativas e desenvolver análise compartilhada da situação educacional na rede municipal. O instrumento para a realização do diagnóstico está estruturado em quatro grandes dimensões: Gestão Educacional; Formação de Professores e Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; Práticas Pedagógicas e Avaliação; Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

A área de gestão democrática apresenta nove indicadores relacionados à participação da sociedade civil e dos profissionais da educação nos processos decisórios no âmbito da escola e do sistema de ensino. São eles: 1) existência e atuação efetiva de conselhos escolares; 2) existência e atuação de conselhos municipais de educação; 3) existência e atuação de conselho de alimentação escolar; 4) existência de estímulo e subsídios por parte da Secretaria Municipal de Educação para elaboração dos Projetos Pedagógicos pelas escolas e sua efetivação; 5) existência e aplicação de critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; 6) existência de Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento; 7) existência de plano de carreira dos profissionais do magistério e demais profissionais da Educação; 8) existência, com regras e critérios claros, de estágio probatório para os professores e demais profissionais da educação; 9) existência de Plano de Carreira dos profissionais de serviços e apoio escolar.

Os dados relativos ao resultado do diagnóstico nessa dimensão apontam que muitos dos 9 indicadores relativos à gestão democrática do ensino não eram atendidos por grande parte dos municípios prioritários. A Tabela 2 apresenta os indicadores e como os municípios prioritários responderam a cada um deles, com destaque para os municípios selecionados pela pesquisa:

Tabela 2 - Diagnóstico de indicadores da gestão democrática do ensino municípios paulistas prioritários

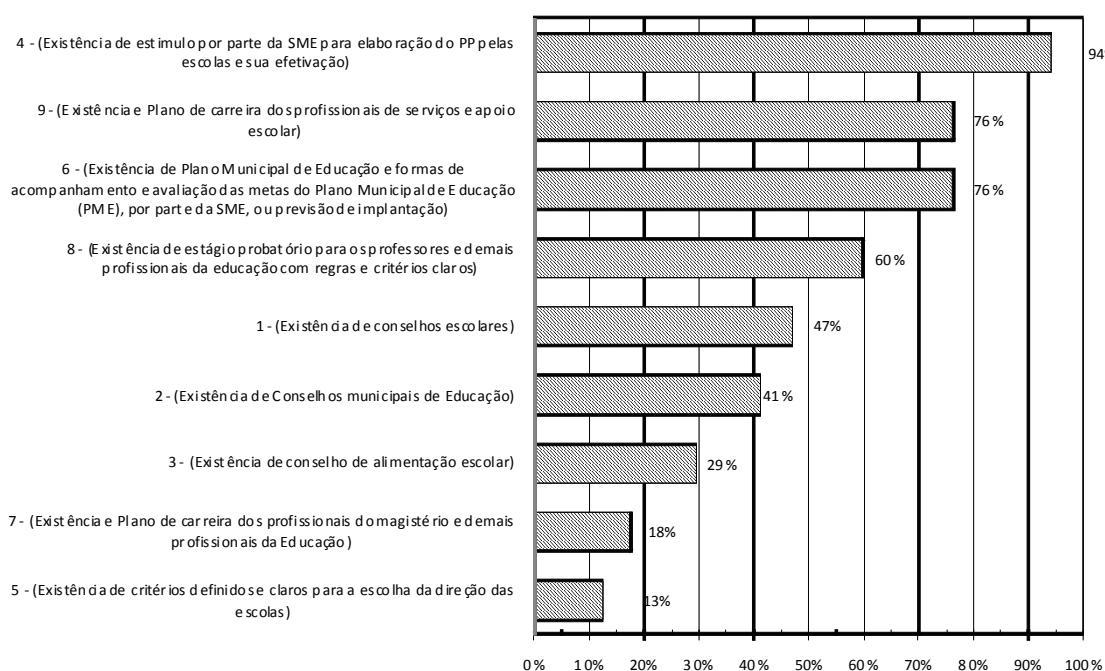
Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino									
	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4	Indicador 5	Indicador 6	Indicador 7	Indicador 8	Indicador 9
Municípios	Existência de Conselhos Escolares	Existência de Conselhos Municipais de Educação	Existência de Conselho de Alimentação Escolar	Existência de estímulo por parte da SME para elaboração do PP pelas escolas e sua efetivação.	Existência de critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas.	Existência de Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento e avaliação por parte da SME, ou previsão de implantação.	Existência de Plano de Carreira dos profissionais do magistério e demais profissionais da Educação.	Existência de estágio probatório para os professores e demais profissionais da educação com regras e critérios claros.	Existência de Plano de Carreira dos profissionais de serviços e apoio escolar.
Arapeí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Não	Sim	Não	Parcialmente	Não	Não
Cananéia	Não	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Emilianópolis	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente
Holambra	Parcialmente	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Não	Não	Não	Não
Itapirapuã Paulista	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Não	Sim
Jardinópolis	Parcialmente	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Não	Sim	Não se aplica	Não
Paulistânia	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim	Parcialmente	Não
Platina	Sim	Parcialmente	Sim	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Queiroz	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Parcialmente	Sim	Sim	Não
Reginópolis	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Não se aplica	Parcialmente	Sim	Não se aplica	Parcialmente
Ribeirão Corrente	Parcialmente	Não	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Não	Parcialmente	Não	Não
São Simão	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Não	Sim	Sim	Não
Serra Azul	Parcialmente	Parcialmente	Não	Parcialmente	Sim	Não	Sim	Não	Não
Traju	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Parcialmente	Sim	Sim	Sim
Vargem	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Parcialmente	Sim	Não	Não
Santa Cruz da Esperança	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Parcialmente	Sim	Não	Não
Canitar	Sim	Parcialmente	Sim	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: PAR (2008). Elaboração própria.

Obs. :Em destaque Municípios que declararam no diagnóstico não atender a mais de 50% dos indicadores desta área.

A mesma situação é observada, ainda, no Gráfico 1, que demonstra, de forma clara, o percentual de municípios paulistas prioritários em 2007 que não atende a cada indicador:

Gráfico 1 – Percentual de municípios paulistas prioritários por indicadores não atendidos e parcialmente atendidos – 2008



Fonte: A autora, com base no relatório público do PAR dos dezessete municípios paulistas prioritários.

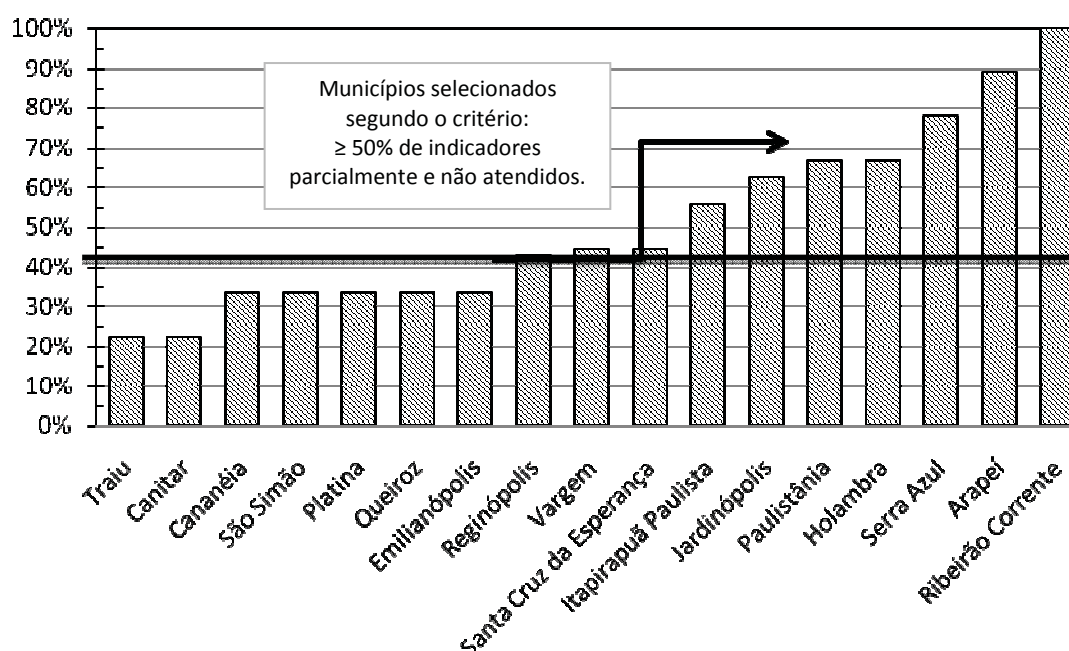
Obs.: Indicadores avaliados com notas 1 e 2 na fase diagnóstica e, portanto, potencialmente demandariam cooperação para serem equacionados.

A análise do atendimento pelos municípios prioritários aos indicadores da área de gestão democrática demonstra que nenhum dos indicadores é atendido pela totalidade dos municípios prioritários, ao passo que 40% dos municípios não atendem ou atendem parcialmente a seis indicadores ou mais. Assim, em primeira análise, a área de gestão democrática, de acordo com os indicadores previstos pelo PAR, apresentou atendimento bastante incipiente em relação aos princípios avaliados.

Os indicadores mais críticos são os relacionados à inexistência de Projeto Político Pedagógico nas escolas, de Plano de Carreira e de Plano Municipal de Educação, documentos previstos na legislação e fundamentais à gestão da Educação. No caso da existência de Projetos Políticos Pedagógicos nas unidades escolares, é notória a contrariedade ao afixado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que no seu artigo 14, estabelece a criação do Projeto Pedagógico nas escolas, com efetiva participação dos profissionais, como um dos princípios da gestão democrática, a partir do que deve se organizar o ensino público na Educação Básica. No mesmo artigo, ainda com referência aos princípios da gestão democrática do ensino, a LDB 9394/96 apresenta participação das comunidades escolares e locais por meio da instituição de conselhos escolares. No entanto, em pouco mais de 50% dos municípios que compuseram esse indicador foi atendido, mesmo transcorridos 12 anos entre o apontamento na legislação e o diagnóstico local.

Com foco nos municípios prioritários, observa-se que sete, entre os dezessete municípios paulistas, não atendem a mais de 50% dos indicadores. São eles os municípios de Arapeí, Holambra Itapirapuã Paulista, Jardinópolis, Paulistânia, Ribeirão Corrente e Serra Azul. Portanto, eles foram selecionados para a pesquisa, pois, a partir de seus diagnósticos, demandariam maior cooperação técnica e financeira por parte do MEC, o que permite, de maneira mais específica, atenção para o objetivo desta pesquisa, que é identificar a cooperação ofertada.

O Gráfico 2 deixa ainda mais claro quais são os 7 municípios que não atendem a 50%, ou mais, dos indicadores:

Gráfico 2 – Municípios prioritários por percentual de indicadores não atendidos

Fonte: A autora com base no relatório público do PAR dos dezessete municípios paulistas prioritários (2008).

4.2. Caracterização dos Municípios pesquisados

Foram selecionados para a pesquisa, entre os municípios paulistas prioritários pelo decreto que institui o Plano de Ações Articuladas, aqueles que não atendem, ou atendem parcialmente, a mais de 50% dos indicadores de qualidade da área de gestão democrática do ensino, pois, nesses casos, uma maior demanda por ações possibilita a observação da cooperação técnica e financeira ofertada, cuja análise é objetivo desta pesquisa. Para compor a análise é necessário apresentar os municípios, na tentativa de traçar um perfil dos mesmos, apontando aspectos comuns e distinções entre eles.

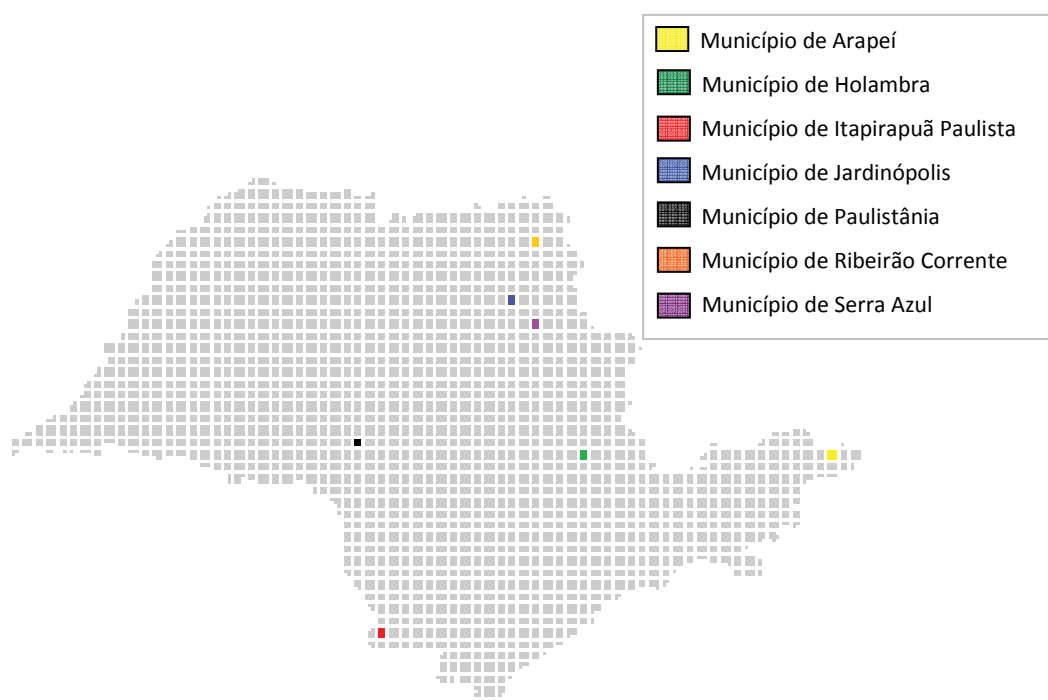
4.2.1. Quanto ao perfil dos Municípios

No exercício de caracterização dos sete municípios que compõem essa pesquisa, a Figura 6 permite observar que os mesmos estão localizados em diferentes regiões - em seis das quinze regiões administrativas¹² do estado de São Paulo; apenas dois

¹² Divisões territoriais regionais compostas por municípios de uma determinada área geográfica, não se constituem, entretanto, unidades políticas. São formas de organização do espaço geográfico por razões políticas, administrativas, sociais e econômicas. Elas surgem, geralmente, da necessidade de organizar o crescimento e administrar problemas comuns de abastecimento, habitação, uso do solo, saúde, transportes, trânsito, entre outros. Os órgãos de administração do Estado agregam os municípios de forma específica,

deles estão localizados na mesma região administrativa: os municípios de Jardinópolis e Serra Azul, pertencentes à região administrativa de Ribeirão Preto. Com alguma proximidade identificamos o município de Ribeirão Corrente, localizado na região administrativa de Franca. Localizados no Centro-Oeste do estado estão os municípios de Holambra, Itapirapuã Paulista e Paulistânia, pertencentes às regiões administrativas de Campinas, Sorocaba e Bauru, respectivamente. E o município de Arapeí localiza-se na região administrativa de São José dos Campos, na área leste do estado de São Paulo.

Figura 6 - Localização dos municípios pesquisados no estado de São Paulo



Fonte: A autora com base nos dados da Embrapa. Disponível em: <<http://www.cdbrasil.cnpn.embrapa.br/sp/>>. Acesso em: 14 de abril de 2011.

Apesar da distância geográfica e de não pertencerem às mesmas regiões administrativas no estado, além do baixo IDEB, os municípios em questão, de acordo com o diagnóstico da primeira fase de elaboração do PAR, tem, em comum, o fato de precisarem equacionar as mesmas questões relativas à gestão democrática do ensino.

existem subdivisões criadas pelas secretarias de Segurança Pública, Fazenda, Agricultura e Abastecimento, Educação, Saúde e de Recursos Hídricos. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), espaço delimitado em uma dada região tem uma identidade regional específica. O IBGE divide o território paulista em 15 mesorregiões geográficas e 63 microrregiões geográficas (anteriormente chamadas homogêneas). Visando organizar o Estado em grupos, facilitando o diálogo e colaboração entre municípios e Estado, o planejamento e o desenvolvimento regional, entre outros. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 05 de maio de 2011.

Para equacionar as questões relativas às demandas educacionais contemporâneas, sem citar demandas de outros setores e responsabilidade pelos serviços públicos, os municípios, unidades de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa no Brasil, têm também desafios relacionados à recente experiência como unidade federativa. A tabela 3 permite observar quão recente foi o alcance dos foros de cidade da maior parte dos municípios pesquisados.

Tabela 3 – Ano de aquisição de autonomia político administrativa por município

Municípios	Ano em que se tornaram município
Arapeí	1991
Holambra	1991
Itapirapuã Paulista	1991
Jardinópolis	1898
Paulistânia	1995
Ribeirão Corrente	1964
Serra azul	1927

Fonte: A autora com base nos dados: Histórico dos municípios paulistas da Fundação Sead, disponíveis em: www.seade.gov.br Acesso em: 13 de abril de 2011.

Esse cenário deve-se ao processo de intensa criação de novos municípios no Brasil, induzido pela Constituição Federal de 1988, ao atribuir a competência de fixar os parâmetros para a criação de novos municípios às assembleias estaduais, processo esse, desacelerado pela Emenda Constitucional no. 15, de 1996, que regulamentava requisitos para a efetivação das emancipações e instalação de novos municípios no Brasil.

Observa-se que quatro entre os sete municípios pesquisados tornaram-se municípios nesse contexto, deixando a condição de distritos, período durante o qual usavam os serviços e as políticas dos municípios aos quais pertenciam. Portanto, não surpreende o fato de os municípios paulistas prioritários com menos de 30 anos de constituição municipal, com baixo IDEB e maior número de indicadores precários serem tendência predominante neste estudo, pois nessas localidades é recente o processo de estruturação e organização administrativa: há ainda pouco aparato técnico, legal, estrutura e postos de prestação dos serviços públicos, sob responsabilidade desses, agora, municípios.

Ainda compondo a caracterização, é fundamental o levantamento do perfil populacional desses municípios, pois, de acordo com estudo recente publicado pelo

Instituto de Pesquisa Aplicada – Ipea, intitulado “Dinâmica dos Municípios” (2007), os municípios com a maior disponibilidade de serviços eficientes são aqueles que tem mais de 100 mil habitantes. Os municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes também mostram índice de eficiência bastante satisfatório. Já os municípios com menor população tem maiores dificuldades para oferta dos serviços públicos e dependem diretamente de transferências de recursos financeiros para fazê-lo. O processo de desmembramento de municípios levou à escassez populacional de grande parte deles, o que dificultou a capacidade de exploração das economias de escala inerentes à provisão desses serviços (MAGALHÃES, 2007).

Tabela 4 – Perfil populacional por município pesquisado (números absolutos)

Municípios	Censo 2000	Censo 2010
Arapeí	2.618	2.491
Holambra	7.211	11.131
Itapirapuã Paulista	3.577	3.876
Jardinópolis	30.729	37.599
Paulistânia	1.779	1.776
Ribeirão Corrente	3.881	4.273
Serra azul	7.446	11.231

Fonte: A autora com base nos dados do Censo demográfico do IBGE. Disponível em: <www.seade.gov.br>. Acesso em: 13 de abril de 2011.

Entre os municípios selecionados para a pesquisa apenas o de Jardinópolis tem mais de 20 mil habitantes, portanto, a amostra é composta predominantemente por municípios pequenos ou muito pequenos, com população inferior a 15 mil habitantes: dos sete selecionados nesta pesquisa, mais de 50% até 5 mil habitantes, o que é um dificultador, segundo as tendências observadas, para oferta de serviços públicos de qualidade, pois apesar da menor demanda há, em proporção inversa, menor arrecadação tributária, menor disponibilidade técnica e escassez de recursos humanos para oferta desses serviços, pois, municípios com este porte possuem uma arrecadação de impostos própria pequena e uma estrutura político-administrativa modesta frente as suas necessidades.

Para composição do perfil dos municípios aqui analisados é fundamental, ainda, a análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e calculado para diversos países, desde 1990. Originalmente proposto para medir a diferença entre

países, foi adaptado para aplicação também a estados e municípios. O índice vai de 0 a 1 - quanto mais perto do 1, maior o desenvolvimento humano, ou seja, melhor a qualidade de vida da população. Em nível mundial, Noruega e Islândia (Europa) têm IDH de 0,968; numa posição intermediária, o Brasil tem IDH de 0,800 e, no final da tabela, Serra Leoa na África com IDH de 0,336.

Tabela 5 - IDH dos municípios pesquisados em relação ao do Estado de São Paulo

Municípios	IDH 2000
Estado de São Paulo	0,814
Arapeí	0,716
Holambra	0,827
Itapirapuã Paulista	0,645
Jardinópolis	0,808
Paulistânia	0,774
Ribeirão Corrente	0,751
Serra azul	0,742

Fonte: A autora com base nos dados da Fundação Seade dos municípios paulistas. Disponível em: <www.seade.gov.br>. Acesso em: 20 de abril de 2011.

A tabela 5 mostra que, quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) quase que a totalidade da amostra dos municípios apresenta IDH abaixo do estado de São Paulo. Apenas o município de Holambra apresenta IDH maior que o estadual, e destaque para o município de Itapirapuã Paulista com IDH consideravelmente abaixo do Estado de São Paulo e do Brasil, e o menor IDH da amostra desta pesquisa.

Indicadores econômicos também são importantes para conhecimento das realidades locais, pois refletem, em grande medida, a capacidade orçamentária da localidade e, por conseguinte, as possibilidades desses locais de atendimento às demandas sociais. Entre os indicadores econômicos destaca-se o Produto Interno Bruto (PIB), um dos principais indicadores do potencial da economia de um país, e que reflete toda a riqueza (bens, produtos e serviços) produzida por um país em um determinado período, geralmente um ano, seu cálculo é feito e divulgado pelo IBGE.

O desempenho do PIB decorre do desempenho dos três setores que compõem a economia: Agropecuária, Indústria e Serviços, contemplando inclusive dados da economia informal. Está diretamente ligado ao consumo da população, quanto maior o consumo mais riqueza é gerada, e maior o PIB, que depende, portanto, também dos salários e dos juros.

O PIB *per capita* corresponde à razão entre o PIB absoluto e o número de

habitantes; em 2008, no Brasil, a população estimada residente do país somou 186 milhões de habitantes, e o PIB nacional *per capita*, no período, era de R\$ 15.240,00. Embora seja um índice adotado para análise, é fundamental a relativização de seus indicativos, por se tratar de uma média, esconde várias disparidades na distribuição de renda. Por exemplo, uma região pode ter uma boa renda *per capita*, mas um alto índice de concentração de renda e grande desigualdade social. Também é possível que um país tenha uma baixa renda *per capita*, mas não haja concentração de renda, portanto, sem grandes desigualdades entre ricos e pobres. Desse modo, alto índice de renda *per capita* não significa, necessariamente, mais riqueza para todas as parcelas da população.

Quanto ao Produto Interno Bruto *per capita* dos municípios em análise, quase a totalidade da amostra apresentam PIB *per capita* abaixo do estadual e do nacional, já bastante inferior ao do estado de São Paulo. Destaca-se, aqui, o município de Holambra, com PIB per capita aproximadamente duas vezes maior que o estadual e, aproximadamente, três vezes maior que o nacional. Em contraposição, todos os demais apresentaram, no período, PIB per capita muito abaixo do estadual. Nesse segundo caso, destaque para os municípios Itapirapuã Paulista e Serra Azul, cujo PIB per capita corresponde a aproximadamente um quinto do estadual. A Tabela 6 permite visualizar as constatações feitas:

Tabela 6 - Valor Adicionado Total, por Arrecadação de impostos, Setores de Atividade Econômica, PIB Total e per capita Municípios pesquisados (2008)

	Impostos (em milhões de reais)	Agropecuária (em milhões de reais)	Indústria (em milhões de reais)	Serviços (em milhões de reais)	PIB (em milhões de reais)	PIB per Capita (em reais)
ESTADO DE SÃO PAULO	176.435	11.972	244.023	-----	1.003.015	24.457
Arapeí	0,84	2,99	2,11	12,77	18,71	7.232,26
Holambra	57,91	66,06	61,09	251,59	436,65	43.880,19
Itapirapuã Paulista	0,82	4,23	2,35	14,44	21,84	5.613,94
Jardinópolis	38,85	22,55	76,63	259,0	397,94	10.792,56
Paulistânia	0,99	6,36	4,51	10,15	22,01	11.596,34
Ribeirão Corrente	7,23	21,82	8,03	50,10	87,18	20.817,40
Serra Azul	2,77	8,25	7,27	39,01	57,31	5.801,05

Fonte: A autora com base nos dados da Fundação Seade e IBGE (2008). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 23 de abril de 20011.

A composição do PIB de cada município é constituída, em grande parte, em todos os casos, pela geração de renda do setor de serviços, com destaque para a maior participação da agropecuária no comparativo com a indústria, em seis dos sete municípios.

O fato de terem um valor baixo de PIB *per capita* permite inferir a fragilidade econômica desses municípios. Essa afirmação fica mais evidente quando se faz a análise dos números relativos às receitas orçamentárias e aos valores provenientes do fundo de participação dos municípios, que são modestos diante das responsabilidades sociais que recaem sobre eles. A Tabela 7 ilustra essas condições:

Tabela 7 – Finanças Públicas (2008)

Municípios	Valor do fundo de participação dos Municípios* (R\$ mil)	Receitas orçamentárias realizadas correntes (R\$ mil)	Despesas orçamentárias realizadas correntes (R\$ mil)
Arapeí	4.458	8.183	6.803
Holambra	4.458	30.058	24.411
Itapirapuã Paulista	4.458	9.565	8.362
Jardinópolis	11.887	56.694	50.565
Paulistânia	4.458	7.718	6.168
Ribeirão Corrente	4.458	11.183	9.277
Serra azul	4.458	13.024	9.569

Fonte: A autora com base nos dados IBGE, Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/>>. Acesso em: 25 de março de 2011.

Com referência às finanças públicas, os recursos do Fundo de Participação dos Municípios, percebidos pela maior parte dos municípios pesquisados representam 40% dos valores de suas receitas orçamentárias, o que permite observar o alto grau de dependência desses municípios das transferências constitucionais para provimento dos serviços de sua responsabilidade. Dentre os municípios pesquisados apenas Holambra e Jaridinópolis e Serra Azul, não tem suas receitas constituídas 40% ou mais pelos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios.

Em linhas gerais, é possível afirmar que se trata, predominantemente, de municípios de pequeno porte, com produto interno bruto *per capita* inferior ao do estado e do país, além de IDH abaixo dos indicadores do estado de São Paulo.

4.2.2. Sobre o atendimento educacional

Para complementar a caracterização dos municípios importa analisar as matrículas nas redes de ensino dos municípios da amostra, pois possibilita definir o perfil do atendimento educacional de cada um deles, inferir sobre as demandas reais e potenciais, bem como, as principais dificuldades postas à gestão da educação local. As matrículas na educação básica desses municípios, observadas na Tabela 8, são apresentadas por etapa de escolarização, observadas as distinções entre as redes de ensino.

Tabela 8 - Número de Matrículas nos Municípios selecionados por Nível de Ensino e Categoria Administrativa – 2008

Nível de Ensino	Categoria Administrativa	Municípios selecionados para análise						
		Arapeí	Holambra	Itapirapuã Paulista	Jardinópolis	Paulistânia	Ribeirão Corrente	Serra Azul
Creche	Municipal	0	212	0	332	15	122	14
	Privada	0	45	0	73	0	0	0
	Total	0	257	0	405	15	122	14
Pré-escola	Municipal	64	408	131	772	93	122	190
	Privada	0	84	0	281	0	0	0
	Total	64	492	131	1053	93	122	190
Ensino Fundamental	Municipal	361	1455	435	4474	131	770	869
	Estadual	0	0	377	0	121	0	616
	Privada	0	319	0	977	0	0	0
	Total	361	1774	812	5451	252	770	1485
Ensino Médio	Municipal	0	0	0	0	0	0	0
	Estadual	116	346	205	1083	97	174	385
	Privada	0	213	0	236	0	0	0
	Total	116	559	205	1319	97	174	385

Fonte: Fundação Sead. Disponível em: <http://www.seade.gov.br> Acesso: 30 de abril de 2011.

No que se refere ao atendimento em creche, quase a totalidade dos municípios pesquisados tem matrículas de crianças de 0 a 3 anos nas creches da sua rede pública no ano de 2008. No entanto, nos municípios de Arapeí e Itapirapuã Paulista não há registro de matrículas em creches, e, em Serra Azul, o número delas é bastante incipiente considerando o porte populacional do município, que é o mesmo de Holambra, no entanto, o número de matrículas em Creche é quase vinte vezes menor.

Destacamos também que nos municípios de Holambra e Jardinópolis no mesmo período observamos matrículas de creche na rede privada de ensino.

Já com referência à educação pré-escolar, todos os municípios pesquisados oferecem essa etapa de escolarização na sua rede pública. Assim como o atendimento em creche, observam-se matrículas pré-escolares no setor privado nos municípios de Holambra e Jardinópolis.

No ensino fundamental todos os municípios analisados assumiram parte ou a totalidade do atendimento nesta etapa da educação básica, com destaque para os municípios de Arapeí, Holambra, Jardinópolis e Ribeirão Corrente, mais da metade dos municípios pesquisados, que concentram a totalidade das matrículas nessa etapa da rede pública, tendência bastante frequente no estado de São Paulo durante a década de 1990.

Não se observou atendimento no Ensino Médio por nenhuma das redes de ensino dos municípios que compõem a pesquisa, o que denota a prioridade que dão para as etapas de escolarização de sua competência, conforme disposição constitucional.

4.3. Oferta de cooperação prevista no Plano de Ações Articuladas

Em publicação específica o Ministério da Educação associa programas que atendam, em assistência técnica ou financeira, as ações e subações previstas no PAR. Grande parte das subações da área de gestão democrática do PAR corresponde a um programa do MEC, ofertado por uma secretaria do Ministério ou pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Cada programa oferta uma modalidade de assistência específica e, de maneira geral, contempla algumas das demandas educacionais recentes.

Estando esses programas ativos e presentes no Termo de Cooperação do PAR eles podem chegar à rede de ensino por meio de contato do município com o MEC ou do próprio Ministério da Educação com o município.

O Anexo 02 apresenta a relação de quadros que descrevem o que é oferecido em cada programa, apresenta de que forma a assistência ou curso são oferecidos, a que público se destina, previsão de atendimento e contatos com a coordenação de cada

Programa no Ministério da Educação. Na área de gestão democrática a cooperação se manifesta exclusivamente em forma de assistência técnica por meio de cursos de formação aos conselheiros e aos profissionais da educação das escolas e das redes de ensino. Para os indicadores 7, 8 e 9, relativos à instituição de estágio probatório e plano de carreira dos profissionais da Educação, não há programas específicos de assistência correspondentes.

4.4. Análise do conteúdo dos termos de cooperação firmado entre a União e os municípios

Com vistas à identificar a cooperação técnica e financeira apresentada pelo Ministério da Educação para a área de gestão democrática do ensino na dimensão de gestão do PAR, foi realizada análise dos termos de cooperação de cada um dos 7 municípios da amostra. O documento público que apresenta o termo de cooperação reúne todas as etapas do PAR contendo as seguintes informações:

1. Síntese por indicador: resultado detalhado da realização do diagnóstico;
2. Síntese da dimensão: resultado quantitativo da realização do diagnóstico;
3. Síntese do PAR: apresentação do detalhamento das ações e subações selecionadas para cada estado ou município;
4. Termo de Cooperação: apresentação da relação de ações e subações que contarão com o apoio técnico do Ministério da Educação;
5. Liberação dos recursos: apresentação da relação de ações que geraram convênio, ou seja, a liberação de recursos financeiros no período que antecede a elaboração do PAR.

Município de Arapeí

Para cada indicador da área de gestão democrática do ensino a situação no diagnóstico no Plano de Ações Articuladas do município de Arapeí, que consta do PAR, foi diagnosticada a situação mostrada no quadro que segue:

Tabela 9 - Diagnóstico Municipal por Indicador - Arapeí

Indicador	Pontuação	Situação Diagnosticada
1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares	2	Existe Conselho Escolar em menos de 50% das escolas. Eles são pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE, mas não recebem orientação.
2. Conselhos municipais de educação	2	Existe Conselho Municipal de Educação implementado, com regimento interno; a escolha dos conselheiros é feita por indicação, e os diversos segmentos não estão representados; o CME zela, em parte, pelo cumprimento das normas, porém não auxilia no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME.
3. Conselhos de alimentação escolar	2	Existe Conselho Municipal de AE não é representado por todos os segmentos; não existe um regimento interno; as reuniões não são regulares; raramente acontece a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos; o CAE não acompanha a compra nem a distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; não está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.
4. Projeto Pedagógico	1	Quando as escolas não possuem um Projeto Pedagógico, tão pouco a SME apóia e estimula sua elaboração.
5. Critérios para escolha da Direção Escolar	4	Existem critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho; são conhecidos por todos e publicados na forma de Lei, Decreto, Portaria ou Resolução.
6. Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento	1	Não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.
7. Plano de Carreira para o magistério	2	Existe Plano de Carreira com implementação eventual ou acidental; não decorre de processo intencional e direcionado por políticas previamente formuladas e/ou ações de gestores.
8. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.	1	Inexistem regras claras e definidas para o estágio probatório.
9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar	1	Não existe Plano de Carreira dos demais profissionais da educação.

Fonte : A autora a partir do Termo de cooperação do Plano de Ações Articuladas – Dimensão Gestão – Área Gestão Democrática do Município. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>
Acesso em: 16 de novembro de 2009.

Obs. : Linhas sombreada destacam o diagnóstico de indicadores não atendidos ou parcialmente atendidos.

Segundo o diagnóstico do Plano de Ações Articuladas do Município de Arapeí, oito dos nove indicadores poderiam, potencialmente, gerar demanda por cooperação técnica e/ou financeira do município ao Ministério da Educação, por meio de projetos e programas reunidos no PDE. Na sequência apresenta-se forma como cada um desses itens foi contemplado no termo de cooperação gerado entre o Governo Federal e o Município em questão.

Apesar dos indicadores 1, 2 e 3, que tratam da existência de conselhos escolares, Conselho Municipal de Educação e Alimentação Escolar terem sido avaliados como demandantes de ações, o termo de cooperação do município em análise é omissivo quanto às justificativas e demandas apresentadas pelo município. Nesse caso as ações e subações a serem empreendidas para elevação desse indicador corresponderam aos programas pré-fixados pelo PAR. Portanto, é ofertado ao município de Arapeí, para esses três indicadores, a seguinte cooperação:

1. Capacitação de seis servidores da SME para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
2. Capacitação de quatro conselheiros para formação dos demais conselheiros municipais pelo Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação.
3. Capacitação de quatro conselheiros, para formação dos demais conselheiros municipais, pelo Programa Formação pela Escola, módulo do PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar.

O termo, no entanto, não trata da execução desses programas na localidade, do cronograma, do local, e de outras questões relativas à realização dos cursos compreendidos pelos programas ofertados; também não são mencionadas possibilidades de envolvimento do município nessas ações.

Com referência à existência de Projeto Pedagógico - PP nas unidades escolares da rede municipal de ensino, elaborado com envolvimento efetivo dos professores e do conselho de escola, contando com o fomento e orientação da SME, considerando as especificidades de cada escola, o município de Arapetí, segundo o declarado na etapa de diagnóstico, não atende a esse indicador, pois as escolas da rede municipal de ensino não possuem projeto político pedagógico e não há indicativos e orientações para elaboração emanados da Secretaria Municipal de Educação. Segundo a equipe de elaboração do PAR, não houve interesse por parte das escolas em elaborar o PP.

O município estabelece como meta para esse indicador a elaboração do Projeto Pedagógico para todas as escolas que não o possuíam e a revisão dos existentes com a participação da comunidade escolar. Para coordenar essa ação, o PAR do município

destaca um diretor de escola e estabelece o prazo de 10 meses para a conclusão das ações de elaboração do PP em cada uma das escolas.

Para esse indicador, o Termo de Cooperação prevê colaboração do Ministério da Educação ao indicar como subação que o município execute as ações do Plano do Desenvolvimento da Escola, PDE Escola, via pela qual o MEC viabilizará a execução de ações no interior das escolas que demandem recursos financeiros. Para essa ação o PDE escola se apresenta como o programa existente que permite assistência. Em ação complementar, o termo prevê a implementação do PDE nas escolas da rede municipal, por meio da qualificação das equipes escolares na metodologia PDE Escola e apoio técnico em sua elaboração e implantação.

O indicador 5, referente à existência de critérios definidos para provimento do cargo de diretor de escola, foi avaliado como satisfatório e portanto não gerou demanda de ação para adequação, e tampouco cooperação por parte do Ministério da Educação. O 6º indicador refere-se à existência do Plano Municipal de Educação, e apesar de pouca capacidade técnica do Município de Arapeí, nesse indicador, e de não haver PME nem previsão para sua elaboração e implementação, o termo de cooperação não contempla diretamente esse indicador.

Sobre a existência de Plano de Carreira dos profissionais do Magistério, item previsto no 7º indicador do diagnóstico na dimensão de Gestão, o Município de Arapeí declara sua existência, embora sinalize que sua elaboração não decorreu de processo intencional e direcionado por políticas consistentes, previamente formuladas com vistas à qualificação e valorização dos profissionais do magistério. Para esse caso o PAR estabelece como meta a revisão e modificações no Plano de Carreira existente, tarefa que fica a cargo do então Diretor Municipal de Educação, a ser realizada no prazo de dez meses, com pretensões de que, ao fim do período, o município tivesse um novo plano de carreira revisado e aprovado. Para complementar a ação, o termo de cooperação prevê a discussão do Plano de Carreira por meio de reuniões com a comunidade escolar e distribuição de boletins informativos. Apesar da complexidade de ações previstas, do necessário domínio técnico para a redação do texto legal que instituirá o Plano de Carreira, o termo de cooperação não prevê assistência técnica ou financeira para esse indicador que, portanto, fica a cargo do próprio município.

Em resposta ao 8º indicador, que trata do estágio probatório para efetivação de professores e demais profissionais da educação, mais especificamente referente à existência de regras claras e definidas para o seu funcionamento, além de instrumentos de avaliação de desempenho e adequação profissional, o município de Arapeí declarou não possuir qualquer organização para a etapa de ingresso dos profissionais da educação na rede municipal de ensino. Assim, a ação central prevista no termo de cooperação é o estabelecimento de regras claras de funcionamento do estágio probatório, compreendendo critérios e instrumentos para avaliação específicos para esse estágio, bem como, a divulgação e utilização efetiva dos mesmos. Essa atribuição ficou sob responsabilidade do Chefe de recursos humanos da Prefeitura Municipal de Arapeí. Para esse indicador também não foi observada cooperação técnica ou financeira por parte do governo federal.

Apesar de o município de Arapeí atender precariamente a oito dos nove indicadores da área de Gestão Democrática do Ensino, não se observa substancial cooperação ofertada pelo governo federal. Não há qualquer justificativa para a de indicadores que gerariam ações e subações para os quais o termo de cooperação é omissa.

Como cooperação foram apresentados ainda outros programas, mas esses não se articulam ao diagnóstico do município.

Município de Holambra

O diagnóstico do PAR do município de Holambra aponta, no indicador sobre atividades dos Conselhos Escolares que, em menos de 50% das escolas municipais eles existiam, e que, nas escolas onde havia conselhos, eles não eram atuantes. Ainda segundo diagnóstico, as escolas tentavam mobilizar-se para a criação e ativação dos conselhos, embora a Secretaria Municipal de Educação, apesar de sugerir a sua implementação, não oferecesse orientação e suporte considerados como subsídio às escolas. Para alteração do avaliado nesse indicador, a meta era implantar cinco novos e qualificar os conselheiros dos cinco Conselhos Escolares existentes.

Tabela 10 - Diagnóstico Municipal por Indicador – Holambra

Indicador	Pontuação	Situação Diagnosticada
1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares	2	Existem Conselhos Escolares em menos de 50% das escolas. Eles são pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE, mas não recebem orientação.
2. Conselhos municipais de educação	3	Existente Conselho Municipal de Educação implementado, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados; o CME; zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SME no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME.
3. Conselhos de alimentação escolar	3	Existente Conselho de Alimentação Escolar representado por todos os segmentos; possui um regimento interno; as reuniões não são regulares; o CAE fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos; acompanha, em parte, a compra dos alimentos/produtos e a distribuição nas escolas; está parcialmente atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.
4. Projeto Pedagógico	2	Todas as escolas possuem Projeto Pedagógico, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME.
5. Critérios para escolha da Direção Escolar	3	Existem critérios definidos para escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho, mas não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal.
6. Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento	1	Não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.
7. Plano de Carreira para o magistério	1	Não existe Plano de Carreira para os profissionais do Magistério.
8. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.	1	Não existem regras claras e definidas para o estágio probatório.
9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar	1	Não existe Plano de Carreira para os demais profissionais da educação.

Fonte : A autora a partir do Termo de cooperação do Plano de Ações Articuladas – Dimensão Gestão – Área Gestão Democrática do Município. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>
Acesso em: 16 de novembro de 2009.

Obs. : Linhas sombreadas destacam o diagnóstico de indicadores não atendidos ou parcialmente atendidos.

O termo de cooperação atribui essa tarefa ao próprio município, na figura da então Diretora Municipal de Educação, que deveria coordenar os processos de

implantação dos conselhos escolares nas escolas da rede que ainda não o possuíam, e incentivar a atuação dos conselhos escolares existentes, com a realização de reuniões, monitoramento da atuação dos conselhos; além de registro sistemático das etapas para recondução, quando necessário, é oferecida, em forma de cooperação técnica, capacitação para servidores da SME para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

O diagnóstico apontou, ainda, a existência de Projeto Pedagógico unificado elaborado diretamente pela Secretaria Municipal de Educação, e comum a todas as escolas da rede municipal de ensino. Essa configuração nega o princípio de qualidade desse indicador que, referenciado no já citado artigo 14, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelece que o Projeto Pedagógico das escolas deve ser elaborado pela coletividade local, com efetiva participação dos profissionais e do Conselho de Escola, pois deve refletir e contemplar as especificidades de cada uma. Para essa elaboração e implementação dos mesmos, as escolas devem contar com subsídios da Secretaria Municipal de Educação, fomentando e propiciando condições para esse exercício fundamental para a escola. Como meta, a equipe de elaboração do PAR em Holambra estabeleceu que, no período de dez meses, pretendia coordenar a implementação de Projeto Político Pedagógico nas 10 unidades escolares do município. Essa ação ficou a cargo do município, sob responsabilidade da Diretora Municipal de Educação.

Para fortalecimento da comunidade escolar no processo de elaboração do Projeto Pedagógico o termo de cooperação sugere a incorporação das ações definidas no PDE escola, promovendo a implantação do PDE Escola nas escolas da rede e a qualificação das equipes escolares nele previstas. Trata-se do mesmo indicativo feito ao município de Arapeí, mesmo tendo esses dois municípios apresentado situações distintas no diagnóstico: a sugestão de incorporação e execução das ações previstas no PDE escola, classificadas pelo termo de cooperação como oferta de assistência técnica ao município. Observa-se, ainda, a oferta de capacitação a dez professores, para desenvolver e implementar o Projeto Político Pedagógico, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Currículo e Avaliação e disponibilização de um kit de material para capacitação da

equipe da Secretaria Municipal de Educação para o desenvolvimento de ações voltadas para a diversidade e direitos humanos pela SECAD - Direitos Humanos.

Os indicadores 2, 3 e 5 sobre a existência e atuação de Conselhos Municipais de Educação e de Alimentação Escolar e sobre critérios claros para provimento do cargo de diretor de escola, foram avaliados como satisfatórios ou adequados e, portanto, não demandam ação local e tampouco assistência técnica e financeira do Ministério da Educação.

Sobre a existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação, desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação – PNE, Holambra declarou não contar com formas de acompanhamento e avaliação do mesmo pela Secretaria de Educação. Como ação o termo prevê a elaboração do Plano Municipal de Educação e a criação de mecanismo para sua avaliação e acompanhamento. Essa ação deveria ser empreendida pelo próprio município e, a exemplo das ações anteriores, foi atribuída à responsabilidade da Diretora de Ensino em exercício.

Os indicadores 7 e 9 tratam da existência de Plano de Carreira dos profissionais do magistério e dos demais profissionais da educação. Nos dois casos, o município de Holambra não tinha Plano de Carreira quando da elaboração do PAR. Sob a responsabilidade da Diretora de Ensino, o município assumiu o compromisso expresso no termo de cooperação, de implementá-lo no prazo de, aproximadamente, um ano, por meio da divulgação de prévias do texto que comporá o documento legal para instituir e implementar os Planos de Carreira. Para isso seriam promovidas reuniões com as equipes escolares com o objetivo de compatibilizar interesses que atendessem às necessidades de qualificação e valorização dos profissionais da Educação. Para esse indicador também não foi gerada assistência técnica ou financeira.

Sobre o estágio probatório, o termo de cooperação de Holambra estabelece como meta a elaboração de regras claras e definidas para a etapa inicial de contratação de profissionais, uma vez que esses procedimentos inexistiam. A definição das regras e critérios, bem como a divulgação e efetivação das mesmas, foi tarefa atribuída ao município, sem que para isso fosse ofertada qualquer modalidade de cooperação.

Apesar de seis dos nove indicadores terem sido avaliados como não atendidos ou parcialmente atendidos, no município de Holambra e, portanto, demandarem

planejamento de ações e subações para serem equacionados, apenas um deles gerou possibilidade de cooperação técnica. É preciso destacar, também, que todas as ações geradas foram atribuídas à então Diretora Municipal de Ensino, que, de alguma forma, indica centralização das atividades, exclusivamente, na figura da autoridade educacional municipal. Talvez a escassez de pessoal técnico administrativo no Departamento de Educação do município de Holambra impeça ação e equacionamento das ações geradas no âmbito do PAR.

Foram disponibilizados, ainda, material informativo para qualificação da equipe da SME, pelo SECAD - Programa Mais Educação para atendimento a uma unidade escolar pelo Programa SECAD - Com-vida Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola, mas não se observou relação direta entre a oferta desses programas e o diagnóstico do município.

Município de Itapirapuã Paulista

No diagnóstico do Plano de Ações Articuladas do Município de Itapirapuã Paulista, os indicadores que tratam da fixação de critérios objetivos para indicação de diretores das escolas e da existência de Plano Municipal de Educação e de Planos de Carreira dos Profissionais do Magistério e dos profissionais de serviços e apoio escolar, foram respondidos satisfatoriamente, portanto, não geram demanda de ações locais ou cooperadas.

Entre os outros cinco indicadores, que em potencial gerariam ações locais e poderiam demandar cooperação para o desenvolvimento das ações, apenas o que trata da existência do estágio probatório no processo de efetivação dos profissionais da educação é contemplado pelo termo de cooperação, tendo suas ações e subações apresentadas. Os demais indicadores não são citados diretamente por ele e, portanto, para equacionamento das precariedades oferecem-se os seguintes programas, pré-estabelecidos, para capacitação das comunidades escolares locais: 1) Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares; 2) PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola; 3) Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação; e Programa Formação pela Escola.

Tabela 11 - Diagnóstico Municipal por Indicador – Itapirapuã Paulista

Indicador	Pontuação	Situação Diagnosticada
1 . Existência e funcionamento de Conselhos Escolares	2	Existem Conselhos Escolares em menos de 50% das escolas. Eles são pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE, mas não recebem orientação.
2. Conselhos municipais de educação	2	Existe um Conselho Municipal de Educação implementado, com regimento interno; a escolha dos conselheiros é feita por indicação, e os diversos segmentos não estão representados; o CME zela, em parte, pelo cumprimento das normas, porém não auxilia no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME.
3. Conselhos de alimentação escolar	2	Existe Conselho de Alimentação Escolar, mas não é representado por todos os segmentos; não existe um regimento interno; as reuniões não são regulares; raramente acontece a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos; o CAE não acompanha a compra nem a distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; não está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.
4 . Projeto Pedagógico	2	Todas as escolas possuem Projeto Pedagógico, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME.
5. Critérios para escolha da Direção Escolar	4	Existem critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho; são conhecidos por todos e publicados na forma de Lei, Decreto, Portaria ou Resolução.
6. Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento	3	Existe um Plano Municipal de Educação (PME), e um programa de acompanhamento e avaliação de suas metas, executado por um conselho que conta com a participação de professores e gestores, sem a presença de representantes da sociedade civil organizada. A avaliação não é contínua e o acompanhamento é voltado à análise de aspectos apenas quantitativos.
7. Plano de Carreira para o magistério	3	Plano de Carreira para o magistério está em fase de implementação; expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, mas não é de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade.
8. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.	1	Não existem regras claras e definidas para o estágio probatório.
9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar	4	Existe um Plano de Carreira para os profissionais de serviços e apoio escolar com boa implementação; resulta ou expressa uma diretriz clara e definida; e é de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória acadêmica (formação inicial e continuada).

Fonte : A autora a partir do Termo de cooperação do Plano de Ações Articuladas – Dimensão Gestão – Área Gestão Democrática do Município. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php> Acesso em: 16 de novembro de 2009.

Obs. : Linhas sombreada destacam o diagnóstico de indicadores não atendidos ou parcialmente atendidos.

Para esse único indicador, referente ao estágio probatório, contemplado em detalhes pelo termo de cooperação do município de Itapirapuã Paulista, as ações previstas são as mesmas apresentadas para os demais municípios pesquisados, com a diferença apontada pelo próprio município, que sinaliza como medida central incorporar as regras do estágio probatório ao texto legal que institui e regulamenta o Plano de Carreira dos profissionais da Educação. A medida proposta por esse município, diante do mesmo indicador diferencia-se dos demais, pois busca articular em uma mesma estrutura dois importantes documentos legais (os planos de carreira e estágio probatório) que buscar normatizar temáticas bastante pertinentes. De maneira geral as regras do estágio probatório estão previstas nos Planos de Carreira e de alguma forma, ao separar esses dois documentos, o PAR induziu essa cisão, pois apenas Itapirapuã Paulista apontou que deverá definir as questões relativas ao estágio probatório no texto legal a instituir o Plano de Carreira.

Município de Jardinópolis

No diagnóstico do PAR do município de Jardinópolis, os indicadores sobre a existência de Conselhos Escolares, Projetos Pedagógicos elaborados pelas comunidades escolares, critérios para provimento dos cargos de diretor de escola e existência de mecanismo de monitoramento do Plano Municipal de Educação foram avaliados como baixo desempenho e, portanto, haveria necessidade de definição de metas e ações no termo de cooperação. Contudo, a exemplo do ocorrido com outros municípios da pesquisa, o termo de cooperação firmado entre Jardinópolis e o Ministério da Educação não apresenta a totalidade dos indicadores, contemplando apenas o que trata da existência, nas escolas, do Projeto Político Pedagógico, em cujo processo de elaboração tenha envolvido, de maneira efetiva, a comunidade escolar. Esse processo deveria ser, de acordo com o descritivo do diagnóstico, subsidiado pela Secretaria Municipal de Educação.

Tabela 12 - Diagnóstico Municipal por Indicador – Jardinópolis

Indicador	Pontuação	Situação Diagnosticada
1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares	2	Existem Conselhos Escolares em menos de 50% das escolas. Eles são pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE, mas não recebem orientação.
2. Conselhos municipais de educação	3	Existe Conselho Municipal de Educação implementado, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados; o CME; zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SME no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME.
3. Conselhos de alimentação escolar	3	Existe Conselho de Alimentação Escolar representado por todos os segmentos; possui um regimento interno; as reuniões não são regulares; o CAE fiscaliza a aplicação dos recursos transferidos; acompanha, em parte, a compra dos alimentos/produtos e a distribuição nas escolas; está parcialmente atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.
4. Projeto Pedagógico	2	Todas as escolas possuem Projeto Pedagógico, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME.
5. Critérios para escolha da Direção Escolar	2	Existem critérios para escolha da direção das escolas, mas estes não consideram experiência, educacional, mérito e desempenho; não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal.
6. Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento	1	Não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.
7. Plano de Carreira para o magistério	3	O Plano de Carreira para o magistério está em fase de implementação; expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, mas não é de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade.
8. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.		NÃO SE APLICA
9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar	1	Não existe Plano de Carreira para os demais profissionais da educação.

Fonte : A autora a partir do Termo de cooperação do Plano de Ações Articuladas – Dimensão Gestão – Área Gestão Democrática do Município. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php> Acesso em: 16 de novembro de 2009.

Obs. : Linhas sombreada destacam o diagnóstico de indicadores não atendidos ou parcialmente atendidos.

A cooperação geral oferece o seguinte atendimento para os programas que seguem:

1. Capacitação de dezoito diretores em curso de aperfeiçoamento, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Diretores Escolares.
2. Capacitação de dois servidores da SME em metodologia de planejamento na escola, pelo Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola, e disponibilização de recursos financeiros para duas unidades escolares, para aplicação em projetos decorrentes do Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE-Escola.
3. Capacitação de dezoito professores para desenvolver e implementar o Projeto Político Pedagógico, pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Currículo e Avaliação .
4. Capacitação de dez servidores da SME para formação de conselheiros escolares, pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.
5. Capacitação de quatro servidores da SME para formação dos demais servidores da SME, pelo Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes.

Para esse indicador sobre o Projeto Pedagógico nas escolas, o diagnóstico aponta a necessidade de medidas pontuais, pois, nas escolas municipais existe Projeto Pedagógico que, no entanto, é um documento padronizado, elaborado pela Secretaria de Educação e que, portanto, não reflete as particularidades das escolas, e tampouco representa concepções, demandas e aspirações da comunidade escolar. Como meta, a Secretaria da Educação estabelece a elaboração de diretrizes para a elaboração de Projeto Pedagógico pelas escolas, por meio da instituição de regimento comum, que sirva para orientar as escolas, considerando, nesse processo, as particularidades de cada estabelecimento de ensino. Para coordenar essa etapa a Secretaria Municipal de Educação de Jardinópolis designou a superintendência administrativa do Ensino Fundamental. O termo de cooperação e as ações descritas no PAR do município não citam as instituições de Educação Infantil, mas, diante da atribuição da responsabilidade da coordenação das ações de implementação do Projeto Pedagógico

à equipe do ensino fundamental, não se pode afirmar que o município compreende a importância da elaboração do Projeto Pedagógico também pelas creches e pré-escolas, que compõem a educação infantil no município. O Ministério da Educação também não formula nenhum questionamento ou indicativo a esse respeito.

Apesar de o descritivo da ação apresentado pelo município ser diferente dos demais, a cooperação ofertada é exatamente a mesma: o MEC, no termo de cooperação, sugere a incorporação e execução das ações definidas no PDE Escola.

Município de Paulistânia

No município de Paulistânia, diante da inexistência de Conselhos Escolares na totalidade das escolas municipais, da não mobilização das escolas para sua constituição e da ausência de orientação e proposição por parte da Secretaria Municipal de Educação, foi fixada como meta, no termo de cooperação, a implementação de Conselho Escolares em todas as escolas da rede municipal, seguida do monitoramento dessa implementação e de sua atuação, por meio de instrumentos de acompanhamento e reuniões periódicas. No entanto, no descritivo do PAR o município declara baixa capacidade técnica para executar a tarefa, e atribuindo-a ao Secretário Municipal de Educação, Cultura e Turismo, pois não dispunha de corpo administrativo-pedagógico para sua realização e, estabelecendo o prazo de aproximadamente três anos para sua concretização. Apesar do apontamento do município sobre sua baixa capacidade técnica para a execução da ação demandada, o termo de cooperação oferta, como assistência, o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, a exemplo do apontamento feito aos demais municípios no mesmo indicador; portanto, não há distinção de cooperação em função da capacidade de atuação declarada pelos municípios, as particularidades não foram consideradas de forma a diferenciar a cooperação ofertada.

O termo de cooperação do município de Paulistânia, com referência aos indicadores 3, 4 e 6, sobre Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Projeto Pedagógico e Plano Municipal de Educação, apresenta como cooperação os programas previstos no Guia de Ações do Plano de Ações Articuladas, sem fazer qualquer menção quanto as formas e especificidades de execução dos mesmos no município.

Tabela 13 - Diagnóstico Municipal por Indicador – Paulistânia

Indicador	Pontuação	Situação Diagnóstica
1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares	1	Não existem Conselhos Escolares implantados; a SME não sugere, tampouco orienta sua implantação. As escolas da rede não se mobilizam para formação de CE.
2. Conselhos municipais de educação	3	Existe Conselho Municipal de Educação implementado, com regimento interno, escolha democrática dos conselheiros, porém nem todos os segmentos estão representados; o CME; zela pelo cumprimento das normas; não auxilia a SME no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME.
3. Conselhos de alimentação escolar	1	O Conselho de Alimentação Escolar existe formalmente, apenas para receber o recurso do Programa Nacional de Alimentação Escolar.
4. Projeto Pedagógico	1	As escolas não possuem um Projeto Pedagógico, tampouco a SME apóia e estimula sua elaboração.
5. Critérios para escolha da Direção Escolar	4	Existem critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho; são conhecidos por todos e publicados na forma de Lei, Decreto, Portaria ou Resolução.
6. Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento	1	Não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.
7. Plano de Carreira para o magistério	3	O Plano de Carreira para o magistério está em fase de implementação; expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, mas não é de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade.
8. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.	2	As regras para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação não estão claras e definidas. Essas regras não são de conhecimento e compreensão de todos. O servidor não tem acesso aos relatórios e boletins de avaliação de desempenho. As avaliações são realizadas somente por membros internos e não são considerados aspectos relacionados a assiduidade, resultado dos alunos nas avaliações oficiais, pontualidade, participação na elaboração do PP e participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos. O período de estágio probatório não é visto como um momento ideal para complementar a formação do professor orientando a prática docente e acompanhando o seu desenvolvimento.
9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar	1	Não existe Plano de Carreira para os demais profissionais da educação.

Fonte : A autora a partir do Termo de cooperação do Plano de Ações Articuladas – Dimensão Gestão – Área Gestão Democrática do Município. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>
Acesso em: 16 de novembro de 2009.

Obs. : Linhas sombreada destacam o diagnóstico de indicadores não atendidos ou parcialmente atendidos.

Quanto à existência de regras para o estágio probatório de professores e demais profissionais da educação, segundo o diagnóstico de Paulistânia, essas existem, mas não estão claras, não são de conhecimento e da compreensão de todos os profissionais. Além disso, o servidor iniciante não tem acesso a relatórios e boletins de avaliação, realizados somente por membros internos da Secretaria Municipal de Educação sem se considerarem aspectos relacionados à assiduidade, pontualidade, participação nas discussões ou trabalhos pedagógicos, no caso dos profissionais do magistério. Segundo avaliação da equipe da elaboração do PAR, o período de estágio probatório não é entendido como um momento para complementar a formação do professor, orientando a prática docente e acompanhando o seu desenvolvimento; portanto, consideraram que o processo deveria ser aprimorado para contemplar tais indicativos. Sua revisão foi atribuída à responsabilidade do Secretário Municipal de Educação, sem a observância de cooperação para sua realização.

A inexistência de Plano de Carreira dos profissionais de serviço e apoio escolar, indicada na avaliação do 9º indicador, gerou necessidade de redação e divulgação de redação de texto a se consubstanciar em lei que instituiria o Plano de Carreira desses profissionais, demanda a ser respondida pelo próprio município, sem indicativos de cooperação ou parceira.

Município de Ribeirão Corrente

A totalidade dos indicadores da dimensão de Gestão Democrática do Ensino do PAR no município de Ribeirão Corrente sugere a necessidade de ações. No entanto, o termo de cooperação contempla, por meio de descrição detalhada das ações e subações, apenas o indicador relacionado à existência de critérios para escolha da Direção Escolar. No período de elaboração do PAR, segundo o diagnóstico, a rede municipal de ensino dispunha de critérios para escolha da direção das escolas, mas estes não consideravam experiência educacional, mérito e desempenho, critérios indicados pelo instrumento de diagnóstico do PAR. O município entendeu que os critérios de provimento do cargo de diretor de escola também não eram divulgados, tampouco havia, para eles, qualquer normativa, apesar do seu provimento se dar via concurso público.

Tabela 14 - Diagnóstico Municipal por Indicador – Ribeirão Corrente

Indicador	Pontuação	Situação Diagnóstica
1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares	2	Existem Conselhos Escolares em menos de 50% das escolas. Eles são pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE, mas não recebem orientação.
2. Conselhos municipais de educação	1	Não existe Conselho Municipal de Educação implementado. Ou quando o CME existente é apenas formal.
3. Conselhos de alimentação escolar	2	O Conselho de Alimentação Escolar não é representado por todos os segmentos; não existe um regimento interno; as reuniões não são regulares; raramente acontece a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos; o CAE não acompanha a compra nem a distribuição dos alimentos/produtos nas escolas; não está atento às boas práticas sanitárias, de higiene e ao objetivo de formação de bons hábitos alimentares.
4. Projeto Pedagógico	2	Todas as escolas possuem um PP, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME.
5. Critérios para escolha da Direção Escolar	2	Quando existem critérios para escolha da direção das escolas, mas estes não consideram experiência, educacional, mérito e desempenho; não são de conhecimento de todos e não existe uma publicação legal.
6. Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento	1	Não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.
7. Plano de Carreira para o magistério	2	Existe Plano de Carreira com implementação eventual ou acidental; não decorre de processo intencional e direcionado por políticas previamente formuladas e/ou ações de gestores.
8. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.	1	Não existem regras claras e definidas para o estágio probatório.
9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar	1	Não existe Plano de Carreira para os demais profissionais da educação.

Fonte : A autora a partir do Termo de cooperação do Plano de Ações Articuladas – Dimensão Gestão – Área Gestão Democrática do Município. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php> Acesso em: 16 de novembro de 2009.

Obs. : Linhas sombreada destacam o diagnóstico de indicadores não atendidos ou parcialmente atendidos.

Apesar de o provimento do cargo de diretor se dar via concurso público, definido no plano de carreira, o município entendeu que seria importante envolver a comunidade na discussão sobre o papel do gestor na comunidade escolar, a

capacitação do gestor escolar, implementação de avaliação de desempenho anual da gestão pela comunidade escolar, fundamentando essas questões nos princípios democráticos e na legislação vigente. Caberia, assim, à Secretaria Municipal de Educação estabelecer no plano de ações, a realização de reuniões com a comunidade e com os representantes do Legislativo para a elaboração de instrumentos legais ordenadores desse processo. Para o desenvolvimento dessas ações a cooperação é apresentada pela oferta do Programa Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica - Aperfeiçoamento - Diretores Escolares. No entanto, não há relação entre essa oferta e a necessidade apontada no diagnóstico pelo município, pois a demanda não trata de formação de gestores e sim da definição de critérios claros e objetivos para o provimento desse cargo.

Seguindo a padronização, são ofertados ainda os demais programas previstos para a área de gestão democrática do PAR, para responder, em forma de assistência, a demanda do município.

Município de Serra Azul

No município de Serra Azul, sete dos nove indicadores foram avaliados como demandantes de ações, embora tenham sido formalizadas propostas de ação no termo de cooperação para três deles apenas.

No indicador que avalia a existência de Projetos Pedagógicos nas escolas e grau de participação dos professores e do conselho escolar na elaboração dos mesmos, com subsídios da Secretaria Municipal de Educação, o município de Serra Azul declara ter disponibilizado Projeto Pedagógico padrão às escolas e que, portanto, eles existem, mas não contemplam princípios de gestão democrática na sua elaboração e não refletem a realidade de cada uma das escolas. Como sugestão pré-definida o MEC oferta cooperação técnica por meio do PDE escola. No entanto, a Secretaria Municipal de Educação sinaliza que recorrerá à contratação de assessoria técnica para efetivação da meta fixada.

Tabela 15 - Diagnóstico Municipal por Indicador – Serra Azul

Indicador	Pontuação	Situação Diagnóstica
1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares	2	Existe Conselho Escolar em menos de 50% das escolas. Eles são pouco atuantes (apenas no papel). A SME sugere a implantação, mas não orienta. As escolas da rede, em parte, mobilizam-se para implantar CE, mas não recebem orientação.
2. Conselhos municipais de educação	2	Existe Conselho Municipal de Educação implementado, com regimento interno; a escolha dos conselheiros é feita por indicação, e os diversos segmentos não estão representados; o CME zela, em parte, pelo cumprimento das normas, porém não auxilia no planejamento municipal de educação, na distribuição de recursos, no acompanhamento e avaliação das ações educacionais, apenas valida o plano da SME.
3. Conselhos de alimentação escolar	1	Quando o CAE existe formalmente, apenas para receber o recurso do PNAE.
4. Projeto Pedagógico	2	Quando todas as escolas possuem um PP, que é padrão para toda a rede, tendo sido elaborado diretamente pela SME.
5. Critérios para escolha da Direção Escolar	4	Existem critérios definidos e claros para a escolha da direção das escolas; estes critérios consideram experiência educacional, mérito e desempenho; são conhecidos por todos e publicados na forma de Lei, Decreto, Portaria ou Resolução.
6. Plano Municipal de Educação e formas de acompanhamento	1	Não existe nenhuma forma de acompanhamento e avaliação das metas do Plano Municipal de Educação (PME), por parte da SME, ou previsão de implantação, ou, ainda, quando não existe um PME.
7. Plano de Carreira para o magistério	4	Quando existe Plano de Carreira para o magistério com boa implementação; resulta ou expressa com clareza uma concepção de valorização do magistério para a qualidade da educação escolar, sendo de conhecimento da comunidade. O Plano estabelece regras claras para ingresso na carreira (por concurso público), avaliação de desempenho e critérios de evolução funcional através de trajetória de formação (formação inicial e continuada) e tempo de serviço; assim como prevê composição da jornada de trabalho com horas-aula e horas-atividade.
8. Estágio probatório efetivando os professores e outros profissionais da educação.	1	Inexistem regras claras e definidas para o estágio probatório.
9. Plano de Carreira dos Profissionais de serviço e apoio escolar	1	Não existe Plano de Carreira dos demais profissionais da educação.

Fonte : A autora a partir do Termo de cooperação do Plano de Ações Articuladas – Dimensão Gestão – Área Gestão Democrática do Município. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>
Acesso em: 16 de novembro de 2009.

Obs. : Linhas sombreada destacam o diagnóstico de indicadores não atendidos ou parcialmente atendidos.

O diagnóstico de Serra Azul aponta a inexistência de período de estágio probatório e Plano de Carreira dos profissionais da educação municipal. No primeiro caso a efetivação dos profissionais da educação no serviço público se dá

imediatamente após a nomeação advinda de concurso público, portanto, esse não se constitui espaço de qualificação e avaliação de desempenho profissional, sendo necessário estabelecer regras claras e normas para a institucionalização desse espaço. Com referência à elaboração e implementação do Plano de carreira dos profissionais do magistério e de serviço e apoio escolar, o município declara no termo de cooperação ser essa uma importante medida para elevação da auto-estima do funcionário e consequente rendimento do profissional. As ações e subações no interior do PAR foram atribuídas ao Prefeito Municipal, embora operacionalmente não fique claro quais seriam suas atribuições, mas destacamos a dificuldade em centralizar essas ações na figura do prefeito, pois, além do saber técnico as medidas necessitam de disponibilidade de tempo e proximidade das escolas e de seus profissionais.

Para os demais indicadores para os quais o diagnóstico apontou necessidade de cooperação foi observada oferta de assistência na forma dos programas previstos.

Como tendência predominante, observa-se a cooperação padronizada sem a consideração das especificidades locais, como capacidade orçamentária, por exemplo. Para municípios como Holambra e Serra Azul, que tem arrecadação tributária bastante distinta, a implementação do Plano de Carreira dos profissionais da Educação foi sugerida da mesma forma, sem qualquer observância da capacidade dos municípios para arcar com essa política, não há, por exemplo, estudo de impacto financeiro para sua implementação.

Com referência a capacidade técnica e existência de profissionais para execução das ações e subações previstas no PAR, grande parte delas ficaram sob a responsabilidade de dirigentes ou secretários da educação e, até mesmo, dos prefeitos municipais, o que sugere centralização das ações na figura dos dirigentes municipais ou da reduzida capacidade técnica para o desenvolvimento das ações geradas. Porém, mesmo diante da declaração do município sobre sua baixa capacidade técnica, não se observou diferenciação nas ações, subações e assistência propostas.

É preciso destacar, então, a importância da síntese do PAR expressa no termo de cooperação comportar estratégias e medidas que emergjam da localidade, uma vez que medidas particulares, mais adequadas e possíveis, podem se manifestar nessa dimensão do instrumento, mas isso foi pouco observado no termo de cooperação dos

municípios pesquisados, uma vez que se observa reprodução recorrente de metas, ações e subações sem levar em consideração particularidades.

Apesar das especificidades as dificuldades e necessidades das redes de ensino serem comuns, o termo de cooperação decorrente do Plano de Ações Articuladas de cada um dos municípios não prevê, tampouco indica possibilidade de articulação entre eles, o que poderia se apresentar como alternativa à incipiente capacidade técnica para planejamento e execução das políticas/ações entendidas como necessárias. A cooperação intermunicipal, apresentada no primeiro capítulo deste trabalho, que poderia representar uma alternativa à baixa capacidade técnica e financeira dos municípios que podem, entre si, otimizar recursos com vistas a atingir os objetivos.

5. Considerações Finais

Tendo em vista o que se apresentou nos capítulos anteriores é possível, tal como aponta Abrucio (2010), refletir sobre a importância de construir um federalismo educacional mais equilibrado, e que tenha padrões nacionais de qualidade; que combata às disparidades regionais e entre municípios; e cujo mote principal seja a busca de um regime efetivo de colaboração. Nesse sentido, o Plano de Ações Articuladas pode ser entendido como o instrumento que: viabiliza a cooperação entre os entes federados para empreender as políticas educacionais; serve como mecanismo de planejamento a formatação de políticas locais; e ao apresentar dimensões, áreas e indicadores a serem avaliados, destaca elementos que são considerados em um plano nacional como prioritários.

Diante de uma realidade na qual o município, esfera frágil de poder, tem sob suas responsabilidades duas das três etapas da Educação Básica, mecanismos que viabilizam assistência técnica e financeira entre os entes federados são valiosos na medida em que possibilitam a esses municípios se utilizar de programas e ações pré-estabelecidos, no âmbito do governo federal, com a finalidade de elevar seus índices educacionais que devem refletir qualidade de ensino.

Outro aspecto importante refere-se à disponibilidade do próprio PAR, como ferramenta aos municípios, que passam a ter acesso a um instrumento do Planejamento Educacional multidimensional, o que lhes permite avaliar em muitos aspectos a realidade educacional a partir de um referencial equitativo e, projetar ações, subações e metas, com vistas a responder demandas expressas em diagnóstico, e para as quais existem programas e projetos em âmbito federal que podem contribuir para que sejam equacionadas.

Ao definir indicadores comuns a todos os municípios por meio de dimensões que exprimem padrão mínimo de qualidade para a educação pública, o Plano de Ações Articuladas, por si constitui um importante instrumento de cooperação/coordenação federativa, pois indica princípios e medidas globais que devem ser contemplados pelas diferentes redes de ensino em todo o país. Destacamos que as dimensões educacionais expressas pelo PAR são as mesmas para todo o Brasil, seus indicadores de qualidade são afixados pelo Ministério da Educação e em grande medida

correspondem a legislação educacional vigente tal como declarado no PDE. A partir da oferta de assistência técnica e financeira mediante diagnóstico dos municípios o PAR permite que os municípios conheçam os programas existentes no âmbito do Governo Federal e ao mesmo tempo pode servir ao MEC para a revisão de programas e projetos educacionais a partir de algumas das demandas municipais.

De maneira bastante positiva, os indicadores avaliados, para os quais o PAR propõe ações, são muito importantes para a gestão democrática do ensino; portanto ao contemplá-los o PAR constitui um importante movimento indutivo, mobilizando, ainda que no plano do planejamento, as redes de ensino para a busca de equacionamento das questões relativas à participação da comunidade escolar, dos profissionais da educação e da sociedade civil na tomada de decisão sobre a educação municipal por meio de conselhos escolares e municipais; de Projetos Pedagógicos e Conselhos Escolares; Planos e normas de provimento de cargos claros e bem definidos. Dessa forma, ao selecionar tais princípios como centrais o governo federal, por meio do Plano de Ações Articuladas, exerce importante papel coordenador ao sinalizar como prioritárias ações que, apesar de contempladas na legislação educacional, estão ainda tão ausentes nas redes de ensino.

No entanto, com referência à lógica de funcionamento do PAR, observamos padronização das metas e ações que compõem o termo de cooperação, ao estabelecer a priori conjunto de resultados esperados e para os quais são definidas possíveis situações encontradas e medidas com vistas aos resultados almejados, o PAR faz corresponder automaticamente à elas a cooperação ofertada por meio de programas existentes. Essa rigidez do instrumento e a padronização da oferta de cooperação se torna evidente quando, para atender a um mesmo indicador em municípios com realidades às vezes muito distintas, são apontadas pelo governo federal as mesmas ações e ofertada a mesma forma de assistência independente da fragilidade e limitações que o município manifesta.

Outra questão relevante refere-se ao fato do PAR não apresentar em sua estrutura mecanismo que considere a capacidade técnica, humana e organizacional necessária para implantação das ações e subações sugeridas, para as quais mesmo para participar de Programas já consolidados do Governo federal são necessários na

localidade equipamentos, pessoas com qualificação adequada, reformulação organizacional e treinamento.

Além de desconsiderar a capacidade dos municípios em se articular para responder à União na forma que estabelece o termo de cooperação, a assistência ofertada por meio do PAR não considera barreiras organizacionais, legais e orçamentárias que possam existir para implementação das metas afixadas, pois medidas como implementação de Planos de Carreira de profissionais da Educação produzem impactos financeiros e podem ter barreiras legais e organizacionais para sua implementação. Uma avaliação destas barreiras pode permitir aos municípios anteciparem-se aos possíveis problemas que enfrentarão para cumprir essas metas. Para a implementação dos Planos de Carreira é necessário ainda pensar em instâncias de negociação com os atores envolvidos, e até alternativas em alguns casos, podem atenuar impactos.

Ao gerar demandas, por meio do diagnóstico e do Plano de Ações, e diante da oferta de cooperação que nem sempre correspondem as necessidades e demandas locais, o PAR pode levar os municípios a buscarem diferentes estratégias para responder às ações previstas. Entre as estratégias pensadas, alguns municípios sinalizaram a possibilidade de recorrer ao setor privado para assunção das metas e responsabilidades assumidas, o que acaba por fortalecer o movimento de instiuição de parceria entre o setor público e privado ao empreender as políticas públicas educacionais. Nesse sentido a possibilidade de apoio ao municípios por meio do plano de ações articuladas, e da oferta de cooperação a ela condicionada que, em primeira análise poderiam contrariar esse movimento de busca pelo setor privado por parte do poder público, mostrou em alguns casos ser induzido pelo exercício de elaboração do PAR.

Cabe ressaltar que esta pesquisa não analisou como os municípios responderam o termo de cooperação, como as ações e subações foram desenvolvidas e qual o retrato dessas realidades após o PAR, essas são inquietações suscitadas por esta pesquisa e que merecem investigação.

Nesse cenário, parece-nos possível e fundamental destacar o que afirma Fusari (1990) que entende que o planejamento não pode ser um documento rígido e absoluto. Ele é a formalização dos diferentes momentos do processo de planejar que,

por sua vez, envolve desafios e contradições. Da mesma forma, sinalizamos a importância de que o exercício cooperativo, permeado por desafios e contradições tal como o planejamento, possa conceber os municípios como interlocutores, e não como meros executores de políticas pensadas em um plano central, mas que diante delas possam situar-se, posicionar-se e até mesmo contrapor-se. Tal princípio é inerente ao regime federativo no qual, tal como afirma Abrucio (2010), não deve haver sobreposição de poder de um ente federado com relação aos demais, mas sim coordenação de esforços para assunção, divisão e compartilhamento de responsabilidades pela oferta de serviços públicos de qualidade às populações, serviços dos quais a educação deve ser entendida como essencial.

6. Referências

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (org) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

ABRUCIO, L. F; e SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, Série Pesquisas, n. 24, 2001.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. IN Oliveira, R, P, e Santana, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, UNESCO, 2010.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Orgs). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e Sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

ADRIÃO, T.; BORGHI, R. Parcerias entre prefeituras e a esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: **V Congresso Luso-Brasileiro I Colóquio Iberomericano e XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2007, Porto Alegre**. Anais do V Congresso Luso-Brasileiro I Colóquio Iberomericano e XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. Porto Alegre, 2007.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, junho de 2005, p. 29-40.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Município, federação e educação: instituições e ideias políticas no Brasil. In: **REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu. Anais eletrônicos...** Caxambu, MG: ANPED, 2006. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-1909--Res.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2010.

ARRETCHÉ, M.: “Tendências no estudo sobre avaliação”. In: Rico, E. Melo (org.): **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Barreira, M. C. Roxo Nobre & Carvalho, M. do C. Brant (orgs.): *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2002. Disponível em: www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_2002.pdf Acesso em 22 de julho de 2010.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p.25-48, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2010.

AZEVEDO, S. de e GUIA, V.R. dos M. (2000). Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana.. In: RIBEIRO, L.C. de Q. (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Editora Revan, 2000.

BRASIL. **Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública**. Brasília: MEC- SEB, 2004.

_____. **Decreto nº 6094 de 24 de abril de 2007a**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/ Ato2007>.>

_____. Ministério da Educação. Inep. **O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília: 2007b.

_____. **Portaria Interministerial Nr 17**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação. Brasília, DF, 2007c.

_____. Ministério da Educação. **Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios**. Versão revisada e ampliada. Brasília, DF, nov. 2007d.

_____. **Decreto nº 7.083**, de 27 de janeiro de 2010. Institucionaliza o Programa Mais Educação. Brasília, DF, 2010.

COOMBS, P. Fundamentos do Planejamento Educacional? In: “Que é Planejamento Educacional?”, **Cadernos de Pesquisa do CEBRAP** (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), 1975.

CUNHA, M. C. Relações intergovernamentais, políticas de descentralização e gestão da educação municipal. In: **Simpósio Brasileiro de Política Administração de Educação**, 23., 2007, Porto Alegre. Anais eletrônicos... Porto Alegre: ANPAE, 2007. Disponível em: <<http://www.isecure.com.br/anpae/277.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcio públicos como instrumento de cooperação federativa **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. São Paulo: Pólis, **Programa Gestão Pública e Cidadania/ EAESP-EGV**, 2001.

_____. Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil . **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

DUARTE, M. R. T. **Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica**. Educação e Sociedade, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 821-xxxxxxx
 DRUCKER, P. O advento da nova organização. **Diálogo**, Rio de Janeiro, v.22, n.1, p.2-7, 1989.

EGLER, Cláudio; MATTOS, Margarida. Federalismo e gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. In: **Encontro Nacional da Associação de Pós Graduação e Pesquisa em Geografia**, 5., 2003, Florianópolis. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. Disponível em: http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/ANPEGE_1.pdf.> Acesso em: 15 mai. 2010.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS Editora – Universidade do Rio Grande do Sul, 2006.

FARIA, Lia. **A questão local: um debate para a educação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p.

FERNANDES, F. S. Planejamento Educacional: conceitos, definições e mudanças. In: **Reunião Anual da ANPed**, 29, 2006. Caxambu: ANPed, 2006. 1 CD-ROM.

FIGUEIREDO, M. Faria e FIGUEIREDO, A. M. Cheibub: Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Texto apresentado no **Seminário sobre "Metodologias de Avaliação de Programas Sociais"** promovido pelo CENDEC/IPEA, Belo Horizonte, set/dez, 1986 .

FUSARI, José Cerchi. **O planejamento do trabalho pedagógico: algumas indagações e tentativas de respostas**. Idéias: São Paulo, n. 8, p. 44-58, 1990.

GANDINI, R. P. C, RISCAL, Sandra A.. A gestão da educação como setor público não estatal e a transição para o Estado Fiscal no Brasil.. In: Dalila Andrade de Oliveira; Maria de Fátima Felix Rosar. (Org.). **Política e Gestão da Educação**. 2 a. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 39-58.

GARCIA, W. Planejamento e educação no Brasil: a busca de novos caminhos. In KUENZER, A.(org). **Planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez 1993.
GARCIA, T. O. G , ADRIÃO, T., BORGHI, R. F. **A nova gestão pública e o contexto brasileiro**. 2008,16 p. (MIMEO)

GENTILINI, J. A. **Descentralização e Planejamento**: marcos teóricos, perspectivas de ação. Tese de doutorado (texto adaptado para publicação), 2005.
GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GODOY, A.S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, vol. 35, n. 3, Mai-Jun. 1995, p. 20-29.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros : gestão pública 2001 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2002.

_____. **Pesquisa de informações básicas municipais**: perfil dos municípios: gestão pública 2001, Rio de Janeiro, 2003.

KLINK, A. Planejamento educacional. **Palestra proferida na PUC-PR**. Curitiba, 1993.

LIBÂNEO, J.C. **Didática**. São Paulo: Cortez,1994.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: Abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MAGALHÃES, J. C. Emancipação político-administrativa dos municípios no Brasil. In: CARVALHO, A. X. Y.(org). **Dinâmica dos municípios**. Brasília: IPEA, 2007.

MATUS, C. Carlos Matus e o Planejamento Estratégico Situacional. In: RIVERA, F. J. U. (Org.) **Planejamento e Programação em Saúde**: Um Enfoque Estratégico. São Paulo: Cortez, 1989a.

_____. **Adeus senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo**. Recife: Litteris, 1989b.

_____. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília, DF: IPEA, 1993.

_____. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

_____. **Teoria General de la Producción y el Juego Social**. Brasília, Fundación Altadir/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA, 1998.

_____. **O líder sem Estado-Maior**. São Paulo: Editora FUNDAP, 2000.

MEIRELLES, A. M. e GONÇALVES, C. A. O que é estratégia: histórico, conceito e analogias. In: GONÇALVES, C. A., REIS NETO, M. T. e GONÇALVES FILHO, C. **Administração Estratégica: múltiplos enfoques para o sucesso empresarial**. Belo Horizonte, 2001.

MINAYO, M.C.S.de (Org). **Pesquisa Social**; Teoria, Método e Criatividade. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B. e LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

OLIVEIRA, J A Puppim. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. RAP, R.J., 40(1): 273-88, Mar./Abr. 2006.

OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, Wagner (Orgs.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

PADILHA, R. P. **Planejamento dialógico**: como construir o projeto político-pedagógico da escola. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

PARES, A. e VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.) **Planejamento e Orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

PEREIRA, E. C. **Introdução do Planejamento Estratégico Situacional no Campo Democrático e Popular no Brasil: pequeno histórico**. Belo Horizonte: INAPP, 1995.

PEREIRA, L.C.B. Gestão do setor público: estratégia e estrutura par um novo Estado. In. PEREIRA, L.C.B., SPINK, P.K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PEREIRA, L.C. Bresser; Wilhelm; SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. SP: 1999. Ed. UNESP/Enap/Imprensa Oficial-SP.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Fundação Getúlio Vargas, R.J: Fundação Getúlio Vargas. Editora. 1998.

PERONI, V.M.V. **A redefinição do papel do estado e a política educacional no Brasil dos anos 90**. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil.

PINTO, J. M. de R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

REIS, Regina Célia dos . Federalismo e Novas Experiências de Integração Regional. Site Núcleo de Arte, Mídia e Política, v. 01, p. 01-08, 2007.

RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. R. **Consórcios Municipais no SUS**. IPEA. Textos para Discussão n. 669, 1999.

ROCHA, C.V e FARIA, C.A.P Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**. Coimbra, 16-18 set, 2004.

SANTOS, Antonio Raimundo. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SISTEMA DE MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (SIMEC). Compromisso todos pela educação. Disponível em: < <http://simec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 março de 2010.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002**, 1ª. Edição. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

TESTA, M. Tendências em Planejamento. In: TESTA, M. (Col). **Pensar em Saúde**. Tradução: Walkiria Maria Franke Settineri. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992. p. 89-128.

VASCONCELLOS, C. S. **Planejamento: plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo**. São Paulo: Libertad, 1995.

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

VASCONCELLOS, Celso dos Santos. **Planejamento**. 8.ed. SÃO PAULO: Loyola, 2000b.

VAZ, J.C. Consórcios Intermunicipais. **Revista DICAS: Idéias para a Ação Municipal**, n. 97, 1997.

Anexo 01 – Sistemas e Programas integrados ao SIMEC - Módulos

PPA-Monitoramento e Avaliação - Sistema de Monitoramento e Avaliação

Finalidade: Permite monitorar e avaliar as ações e programas do PPA (Plano Plurianual)

Público-Alvo: Alta-Gestão, Secretários, Gerentes de Programa, Coordenadores de Ação e Equipes de Apoio

Sistemas SIGPLAN

Relacionados:

Programação Orçamentária - Sistema de Programação Orçamentária

Finalidade: Permite a elaboração da Proposta Orçamentária do Ministério da Educação

Público-Alvo: Alta-Gestão, Secretários, Gerentes de Programa, Coordenadores e Técnicos Orçamentários e Equipes de Apoio

Sistemas SIGPLAN, SIDOR

Relacionados:

PPA-Elaboração e Revisão - Sistema de Elaboração e Revisão

Finalidade: Permite a elaboração e revisão dos Programas e ações do PPA (Plano PluriAnual)

Público-Alvo: Alta-Gestão, Secretários, Gerentes de Programa, Coordenadores de Ação e Equipes de Apoio

Sistemas SIGPLAN

Relacionados:

Orçamentário e Financeiro - Sistema Orçamentário e Financeiro

Finalidade: Acompanhamento da execução Orçamentária Financeira do MEC

Público-Alvo: Alta-Gestão

Sistemas SIAFI

Relacionados:

PDE - Sistema de Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação

Finalidade: Elaboração e Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Educação.

Público-Alvo: Alta-Gestão, Secretários, Gerentes de Programa, Coordenadores de Ação e Equipes de Apoio

Sistemas Módulos Internos do SIMEC.

Relacionados:

Gerência de Projetos - Sistema de Gerenciamento de Projetos

Finalidade: Planejamento de Projetos e acompanhamento e controle da execução de tarefas.

Público-Alvo: Alta-Gestão, Gerentes, Gerentes de Projetos, Coordenadores e equipes de apoio.

Sistemas Módulos internos do SIMEC

Relacionados:

REUNI - Sistema REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades"

Finalidade: Captação on-line dos projetos das Instituições Federais de Ensino Superior
 Público-Alvo: IFES, SESU (MEC)
 Sistemas Não se aplica
 Relacionados:

PAR - Plano de Metas - Sistema PAR - Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

Finalidade: Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação tem por objetivo permitir a captação do diagnóstico e definição do plano de ações articuladas de cada estado, on-line.
 Público-Alvo: Alta Gestão (MEC), Estados e Municípios.
 Sistemas Não se aplica
 Relacionados:

Brasil Profissionalizado - Sistema Brasil Profissionalizado

Finalidade: Brasil Profissionalizado tem por objetivo permitir a captação do diagnóstico e definição do plano de ações articuladas para o Ensino Médio Integrado a Educação Profissional e Tecnológica dos estados e municípios, on-line.
 Público-Alvo: Alta Gestão (MEC), Estados e Municípios (com EMI).
 Sistemas PAR - Plano de Metas
 Relacionados:

Monitoramento de Obras - Sistema de Monitoramento de Obras

Finalidade: Monitorar Obras
 Público-Alvo: Alta Gestão
 Sistemas PAR Indígena, SIG e PDE Escola
 Relacionados:

Administrativo - Sistema Administrativo (Compras / Eventos / Contratos)

Finalidade: Módulo de controle de eventos e compras
 Público-Alvo: Alta-Gestão, Secretários, Gerentes de Programa, Coordenadores de Ação e Equipes de Apoio
 Sistemas Não se aplica
 Relacionados:

Escola Ativa - Escola Ativa

Finalidade: Escola Ativa
 Público-Alvo: Escola Ativa
 Sistemas Escola Ativa
 Relacionados:

PAR 2010 - PAR - Plano de Metas 2010

Finalidade: Novo sistema do PAR para atender demandas de 2010.
 Público-Alvo: PAR 2010
 Sistemas Par
 Relacionados:

ENEM - ENEM

Finalidade: Gerenciar a logística de aplicação de provas do ENEM
 Público-Alvo: ...
 Sistemas ...
 Relacionados:

REHUF - Sistema REHUF

Finalidade: Avaliar recursos e infraestrutura dos Hospitais Universitários Federais
 Público-Alvo: Hospitais universitários federais
 Sistemas Não se aplica
 Relacionados:

CONJUR - Sistema de Consultoria Jurídica

Finalidade: Controle de fluxo de processos administrativos ou jurídicos, apoiado pelas coordenações CGEPD, CGNLJ, CGACC e SEATA
 Público-Alvo: Consultoria Jurídica do MEC
 Sistemas Não se aplica
 Relacionados:

PAR Indígena - Sistema PAR Indígena

Finalidade: Permite monitorar ações indígenas de formação escolar, elaboração de materiais didáticos e obras indígenas.
 Público-Alvo: Secretarias Estaduais de Educação, SECAD (MEC)
 Sistemas Monitoramento de obras
 Relacionados:

Escola - Sistema Escola (Pde Escola / Mais Educação / Escola Acessível / Escola Aberta)

Finalidade: Formulário eletrônico de captação de dados e auxílio no planejamento estratégico das escolas da rede pública.
 Público-Alvo: Escolas da rede pública
 Sistemas Não se aplica
 Relacionados:

Demandas - Sistema de Demandas

Finalidade: Cadastro de demandas para as seguintes áreas: sistemas de informação, suporte de atendimento, redes, telefonia, dentre outras.
 Público-Alvo: Colaboradores do MEC
 Sistemas Não se aplica
 Relacionados:

Painel - Sistema Painel de Controle

Finalidade: Cadastrar e manter série histórica de informações encontrada nos produtos decorrentes de atividades de Alinhamento Estratégico, tais como: Mapas estratégicos e indicadores estratégicos. Os mapas estratégicos são representados no Painel de acordo com os eixos: Educação Básica; Educação Superior; Alfabetização; Educação

Continuada e Diversidade e Educação Profissional e Tecnológica.

Público-Alvo: Alta-Gestão e Secretários

Sistemas Não se aplica

Relacionados:

Rede Federal - Sistema Rede Federal

Finalidade: Permitir o monitoramento de dados pertinentes a informações acadêmicas, tais como bolsas e cargos, permitindo a distribuição e acompanhamento dessas informações.

Público-Alvo: Alta-Gestão, Secretários, Gerentes de Programa, Coordenadores de Ação e Equipes de Apoio.

Sistemas Módulos Internos do SIMEC.

Relacionados:

Emendas - Sistema de Emendas

Finalidade: Cadastrar emendas das unidades vinculadas ao MEC

Público-Alvo: Beneficiários de projetos de emenda do MEC

Sistemas SICONF, SIFGEF, SIAFI

Relacionados:

Gestão de Tarefas - Sistema de Gestão de Tarefas

Finalidade: Permite gerenciar as atividades de um departamento controlando todo processo de atendimento, principalmente os seus prazos e as pessoas envolvidas.

Público-Alvo: SESU

Sistemas Não se aplica

Relacionados:

Assessoria Internacional - Sistema Assessoria Internacional

Finalidade: Permitir o monitoramento de dados referentes à cooperação acadêmica internacional da rede federal de educação superior e tecnológica, bem como dos setores do MEC para diagnóstico e acompanhamento.

Público-Alvo: Universidades Federais, Institutos Federais e setores do MEC.

Sistemas Não se aplica

Relacionados:

Gestão de Pessoas - Sistema de Gestão de Pessoas

Finalidade: Gestão de Pessoas

Público-Alvo: Servidores efetivos do Quadro de Pessoal do Ministério da Educação

Sistemas SIAPE e SEO

Relacionados:

PSE - Sistema do Programa Saúde na Escola

Finalidade: O Programa Saúde na Escola - PSE constitui uma política para a integração e articulação intersectorial permanente entre educação e saúde (Art. 3º. Decreto Nº. 6.286), voltada para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Tem como finalidade contribuir para a formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde no âmbito das escolas e das unidades básicas de saúde, realizadas pelas equipes da Estratégia Saúde da

Família - UBS/ESF; com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e jovens da rede pública de ensino.

Público-Alvo: Alta-Gestão, Secretários, Gerentes de Programa, Coordenadores de Ação, Diretores de escolas e equipes de apoio.

Sistemas ...

Relacionados:

Ensino Médio Inovador - Sistema Ensino Médio Inovador

Finalidade: Cadastramento de propostas para a melhoria do Ensino Médio

Público-Alvo: Secretarias de Educação Estaduais e escolas de Ensino Médio.

Sistemas PAR

Relacionados:

PNLD - Sistema PNLD

Finalidade: Sistematizar a processo de aprovação e divulgação dos livros didáticos aprovados para utilização nas escolas públicas.

Público-Alvo: Livro Didático

Sistemas Livro Didático

Relacionados:

SISCAP - Sistema de Capacitação para Servidores do MEC

Finalidade: Cadastro de cursos para servidores do MEC

Público-Alvo: Servidores do MEC

Sistemas INTRAMEC, SEO, SISREL, WS PESSOA FISICA, DBRH

Relacionados:

Proinfância Custeio - Proinfância Custeio

Finalidade: Disponibilizar instrumento para diagnóstico, planejamento e cooperação para construção de creches e Pré-escolas frente às demandas.

Público-Alvo: Proinfantil

Sistemas Proinfantil

Relacionados:

Fonte: SIMEC. Disponível em <http://simec.mec.gov.br/> Acesso em 30 de abril de 2011.

Quadro 6 – Cooperação ofertada em forma de assistência pelo MEC por indicador do PAR – Indicador 1

Dimensão: 1. Gestão Educacional						
Área: 1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino						
Indicador: 1. Existência e funcionamento de Conselhos Escolares (CE)						
Subação que consta do PAR: (2) Qualificar técnicos da SME que serão os multiplicadores da formação de conselhos escolares.						
UNIDADE ADMINISTRATIVA	PROGRAMA	SITUAÇÃO	ASSISTÊNCIA	METODOLOGIA/FORMA DE EXECUÇÃO	PÚBLICO ALVO	PREVISÃO DE ATENDIMENTO
SEB	Programa de Fortalecimento de Conselhos Escolares.	Ativa	Oficina - Elaboração de Projetos de Implantação e Fortalecimento de Conselhos Escolares	Curso presencial de 22 horas: São trabalhados os conteúdos dos cadernos que compõem o material didático do Programa; Não há exigência de formação mínima para participar das oficinas; As oficinas são realizadas em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação e com as Unidades Municipais de Educação Estaduais.	Técnicos e dirigentes das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.	Secretaria de Educação Básica / Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional / Coordenação Geral de Sistemas / Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (61) 2022-8355 / 2022-8354 conselhoescolar@mec.gov.br www.mec.gov.br/seb/conselhoescolar A partir de 2009.
		Ativa	Curso a Distância - FASE I	Curso de Extensão a distância FASE I, com carga horária de 80h, distribuídas em 4 meses, totalmente via internet. São trabalhados os conteúdos dos cadernos 1 a 5 do material didático do Programa; Não há exigência de formação mínima para participar. O Curso é ofertado em parceria com Universidades e devidamente certificado como um curso de extensão a distância.	Técnicos e dirigentes das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e Conselhos Escolares.	
		Ativa	Curso a Distância - FASE II	Curso de Extensão a distância FASE II, com carga horária de 80h, distribuídas em 4 meses, totalmente via internet. São trabalhados os conteúdos dos cadernos 6 a 10 do material didático do Programa; Podem participar da FASE II, os cursistas que concluíram a FASE I com aproveitamento. Não há exigência de formação mínima para participar. O Curso é ofertado em parceria com Universidades e devidamente certificado como um curso de extensão a distância.	Técnicos e dirigentes das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e Conselhos Escolares.	
		Ativa	Apoio à Formação	Cursos de capacitação que são totalmente realizados pelas Secretarias Municipais ou Estaduais de Educação. São trabalhados os conteúdos dos cadernos que compõem o material didático do Programa. Essas capacitações normalmente são presenciais. Cabe a secretaria de educação definir se há exigência de formação mínima, porém normalmente não há essa exigência.	Conselheiro Escolar; Comunidade Escolar e Local.	
		Ativa	Encontros de Formação de Conselhos Escolares	Encontros com Conselhos Escolares que começam com uma mobilização nas escolas e culminam em um grande encontro. Os técnicos da secretaria de educação são envolvidos na formação. São trabalhados os conteúdos dos cadernos que compõem o material didático do Programa. Os Encontros são presenciais, mas totalmente financiados pela Secretaria de Educação do Município ou Estado. Não há exigência de formação mínima. Os encontros são realizados pelas SE e o Programa participa com as passagens e diárias dos especialistas que irão palestrar e realizar oficinas.	Conselheiros Escolares e técnicos e dirigentes das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.	

Fonte: Guia de Programas que constam no PAR – Documento complementar ao Guia Prático de Ações. (2007)

Quadro 7 – Cooperação ofertada em forma de assistência pelo MEC por indicador do PAR – Indicador 2

Dimensão: 1. Gestão Educacional							
Área: 1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino							
Indicador: 2. Existência, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação (CME)							
Subação que consta do PAR: 2. Qualificar conselheiros que serão os multiplicadores da formação de conselheiros municipais de educação.							
UNIDADE ADMINISTRATIVA	PROGRAMA	SITUAÇÃO	ASSISTÊNCIA	METODOLOGIA/FORMA DE EXECUÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA e/ou PÚBLICO ALVO	PREVISÃO DE ATENDIMENTO	COORDENAÇÃO E CONTATO(S)
SEB	Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação	Ativa	Encontros de Formação de Conselheiros Municipais de Educação.	Encontros presenciais de formação para qualificar conselheiros municipais de educação, gestores e técnicos das secretarias municipais de educação, além de gestores e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação.	conselheiros municipais de educação, além de gestores e técnicos dos municípios onde ainda não existem Conselhos		Secretaria de Educação Básica / Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional / Coordenação Geral dos Sistemas / Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (51) 2022-8360 / 2022-8355 conselhoscol@me.gov.br www.mec.gov.br/seb/conselho-escolar
							O Pró-Conselho dispõe de um Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação – SICME. O sistema é alimentado, via Internet, pelos conselheiros e dirigentes municipais. O município que não possui conselho municipal de educação pode fornecer os dados referentes à secretaria municipal de educação preenchendo o Módulo 1. O Programa possui uma página na Internet onde é disponibilizado o material didático, exemplos de legislação e outros subsídios aos Técnicos das Secretarias de Educação e aos Conselheiros Municipais de Educação. Além disso, a equipe técnica do Programa atende a demandas por e-mail e por telefone.

Fonte: Guia de Programas que constam no PAR – Documento complementar ao Guia Prático de Ações. (2007)

Quadro 8 – Cooperação ofertada em forma de assistência pelo MEC por indicador do PAR – Indicador 3

Dimensão: 1 Gestão Educacional						
Área: 1. Gestão Democrática: Atribuição e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino						
Indicador: 3. Composição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)						
Subação que consta do PAR: (2) Qualificar conselheiros que serão os multiplicadores da formação de conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar.						
UNIDADE ADMINISTRATIVA	PROGRAMA	SITUAÇÃO	ASSISTÊNCIA	METODOLOGIA/FORMA DE EXECUÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA e/ou PÚBLICO ALVO	PREVISÃO DE ATENDIMENTO
FNDE	Formação pela Escola	Atas	Curso de aperfeiçoamento pelo Programa Formação pela Escola, módulo PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar.	Organizados na modalidade à distância, os cursos contam também com conselheiros(s). Orientação: encontros presenciais, para socialização e troca de experiências. Cada de até 05 conselheiros por módulo de 40 horas conta com seis horas presenciais e 34 horas de estudos individuais. Para concluir o módulo de competências básicas e um ano do Programa Formação 2010 – atender toda dos temas, os cursistas cumprem as 12 horas presenciais em três pela Escola. Gestores municipais e estaduais e municipais. Os cursistas têm cerca de 45 dias para concluir cada um dos módulos. Requisitos para Participação: Estar presente no PAR e ter gestores em termo de adesão assinado. Contrapartida: O município se compromete a conselheiros de controle social da educação (CMM, brasileiros, CEE, CE, CAE, CACs) tutor do Programa no município.	45.000	Telefone: (61) 2022-5881 - 2022-4950 - E-mail: gea@fnde.gov.br Ministério da Educação - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Endereço: SBC Quadra 2, Bloco L, sala 301 - Edifício Lino Martins Pinto - 3º andar - CEP: 70.070-120 - Telefone: (61) - 2022-5881- Fax (61) - 2022- 4768 - E-mail: donizeth.nogueira@fnde.gov.br Existem o link Formação pela Escola - no site do FNDE - Coordenação-Geral de Programas de Alimentação Escolar - Tel.: (61) 2022-4976 / 2022-4950 - E-mail: gea@fnde.gov.br Coordenação de Execução e Acompanhamento - Tel.: (61) 2022-4373/ 2022-4528 - na oferta de cursos de capacitação, em Coordenação Técnica de Alimentação e Nutrição - Tel.: (61) 2022-4599
						Outras informações Abrangência (forma de atendimento - universal ou restrito a um grupo de municípios, rede municipal e/ou estadual- necessidade de adesão ou não). A adesão primeira é pelo PAR, porém ainda é necessário assinar o Termo de Adesão, por causa das atribuições e compromisso do município que vem expressas no Termo. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mais conhecido como merenda escolar, é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa a transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos. É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo e é o único com atendimento universalizado, por isso a formação e oferecida pelo Programa Formação pela Escola, o qual consiste na oferta de cursos de capacitação, em que os participantes conhecem os detalhes da execução das ações e programas da atuação, como a concepção, as diretrizes, os princípios, os objetivos, os agentes envolvidos, a operacionalização, a prestação de contas e os mecanismos de controle social. Com isso, busca-se estimular a participação da sociedade nessas ações.

Fonte: Guia de Programas que constam no PAR – Documento complementar ao Guia Prático de Ações. (2007)

Quadro 10 – Cooperação ofertada em forma de assistência pelo MEC por indicador do PAR – Indicador 4 – Parte II

Subação que consta do PAR: (5) Reforçar institucionalmente as escolas, bem como seus processos gerenciais, por meio da implantação de metodologia de planejamento na escola.						
UNIDADE ADMINISTRATIVA	PROGRAMA	SITUAÇÃO	ASSISTÊNCIA	METODOLOGIA/FORMA DE EXECUÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA #OU PÚBLICO ALVO	PREVISÃO DE ATENDIMENTO
SEB	PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola	Ativa	Qualificação de profissionais da equipe da SME, para a metodologia PDE Escola, que serão os multiplicadores da formação nas equipes escolares.	Encontros presenciais com secretários estaduais e dirigentes municipais de educação, dos estados e municípios cujas escolas integram uma lista de atendimento prioritário, conforme o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para capacitação de docentes, educadores municipais e dirigentes escolares para a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola, conforme o Plano de Ações Financeáveis.	servidores) da SME e diretores das escolas, sendo: a) escolas públicas municipais e estaduais prioritárias com base no IDEB de 2005; IDEB abaixo de 2,7 (anos iniciais); IDEB de 2,8 (anos finais); b) escolas públicas municipais com base no IDEB de 2007; IDEB abaixo de 3,0 para anos iniciais e 2,8 para anos finais; c) escolas públicas municipais e estaduais não prioritárias, porém com IDEB de 2007 abaixo da média nacional; IDEB abaixo de 4,2 para anos iniciais e 3,8 para anos finais.	PDE Escola: MEC - SEB - Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional - Coordenação Especial de Gestão Educacional - Escola dos Ministérios - Bloco 1 - Brasília/DF - CEP: 70047-900 - (61) 30805-1616 - Fone: 30805-1616 - E-mail: gpe@educacao.gov.br Porta do MEC Guia de Tecnologias Educacionais do MEC
Subação que consta do PAR: (7) Executar as ações definidas no PDE Escola.						
UNIDADE ADMINISTRATIVA	PROGRAMA	SITUAÇÃO	ASSISTÊNCIA	METODOLOGIA/FORMA DE EXECUÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA #OU PÚBLICO ALVO	PREVISÃO DE ATENDIMENTO
SEB	PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola	Ativa	Buscar apoio do MEC para viabilizar a execução das ações que demandam recursos financeiros.	O PDE Escola tem por objetivo fortalecer a autonomia da gestão escolar a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola, e a partir da definição de um plano de gestão para a melhoria dos seus resultados, com foco na aprendizagem dos alunos. Essa iniciativa integra as ações do PDE/Compromisso Todos pela Educação, e se efetivará por meio da parceria entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A elaboração do PDE Escola, a escola realiza um diagnóstico de sua situação, a partir do qual são definidos os objetivos, estratégias e metas a serem alcançadas a longo, médio e curto prazos, e define a distribuição dos recursos que recebe anualmente. O Plano de Desenvolvimento da Escola, elaborado e executado conforme as orientações metodológicas, promove mudanças na cultura organizacional escolar, possibilitando a melhoria dos indicadores educacionais dos estados e municípios cujas escolas integram uma lista de atendimento prioritário, conforme o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).	a) escolas públicas municipais e estaduais prioritárias com base no IDEB de 2005; IDEB abaixo de 2,7 (anos iniciais) e 2,8 (anos finais); b) escolas públicas municipais e estaduais prioritárias com base no IDEB de 2007; IDEB abaixo de 3,0 para anos iniciais e 2,8 para anos finais; c) escolas públicas municipais e estaduais não prioritárias, porém com IDEB de 2007 abaixo da média nacional; IDEB abaixo de 4,2 para anos iniciais e 3,8 para anos finais.	Desde 2008. Porta do MEC Guia de Tecnologias Educacionais do MEC
Subação que consta do PAR: (8) Reforçar institucionalmente as escolas, bem como seus processos gerenciais, por meio da implantação de metodologia de planejamento na escola.						
UNIDADE ADMINISTRATIVA	PROGRAMA	SITUAÇÃO	ASSISTÊNCIA	METODOLOGIA/FORMA DE EXECUÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA #OU PÚBLICO ALVO	PREVISÃO DE ATENDIMENTO
SEB	PDE Escola - Plano de Desenvolvimento da Escola	Ativa	Buscar apoio do MEC para viabilizar a execução das ações que demandam recursos financeiros.	O PDE Escola tem por objetivo fortalecer a autonomia da gestão escolar a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola, e a partir da definição de um plano de gestão para a melhoria dos seus resultados, com foco na aprendizagem dos alunos. Essa iniciativa integra as ações do PDE/Compromisso Todos pela Educação, e se efetivará por meio da parceria entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A elaboração do PDE Escola, a escola realiza um diagnóstico de sua situação, a partir do qual são definidos os objetivos, estratégias e metas a serem alcançadas a longo, médio e curto prazos, e define a distribuição dos recursos que recebe anualmente. O Plano de Desenvolvimento da Escola, elaborado e executado conforme as orientações metodológicas, promove mudanças na cultura organizacional escolar, possibilitando a melhoria dos indicadores educacionais dos estados e municípios cujas escolas integram uma lista de atendimento prioritário, conforme o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).	a) escolas públicas municipais e estaduais prioritárias com base no IDEB de 2005; IDEB abaixo de 2,7 (anos iniciais) e 2,8 (anos finais); b) escolas públicas municipais e estaduais prioritárias com base no IDEB de 2007; IDEB abaixo de 3,0 para anos iniciais e 2,8 para anos finais; c) escolas públicas municipais e estaduais não prioritárias, porém com IDEB de 2007 abaixo da média nacional; IDEB abaixo de 4,2 para anos iniciais e 3,8 para anos finais.	Desde 2008. Porta do MEC Guia de Tecnologias Educacionais do MEC

Fonte: Guia de Programas que constam no PAR – Documento complementar ao Guia Prático de Ações. (2007)

Quadro 11 – Cooperação ofertada em forma de assistência pelo MEC por indicador do PAR – Indicador 5 - Parte I

Dimensão: 1. Gestão Educacional						
Área: 1. Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino						
Indicador: 5. Critérios para escolha da Direção Escolar:						
Subação que consta do PAR: (4) Qualificar os diretores das escolas em curso de aperfeiçoamento.						
UNIDADE ADMINISTRATIVA	PROGRAMA	SITUAÇÃO	ASSISTÊNCIA	METODOLOGIA/FORMA DE EXECUÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA e/ou PÚBLICO ALVO	PREVISÃO DE ATEENDIMENTO
MEC	Rede - Aperfeiçoamento - Diretores Escolas	Rede	Curso de Aperfeiçoamento para diretores escolares pela Rede de Formação	Visar: 1. Desenvolvimento de programas e cursos de formação continuada de professores e gestores para as redes de educação infantil e fundamental, a distância e presenciais, incluindo a elaboração de material didático para a formação docente (livros, vídeos, softwares).	diretores) - equipe gestora e dirigentes dos sistemas públicos de educação.	A partir do segundo semestre de 2009. As inscrições devem ser feitas na Plataforma Paulo Freire pelos professores interessados e depois validadas pelos secretários municipais de educação, compatibilizando com as reais necessidades e com a demanda do PAR.
						Secretaria de Educação Básica Diretoria de Políticas de Formação, Materiais Didáticos e de Tecnologias para a Educação Básica Coordenação-Geral de Formação de Professores Telefone: 51 2022 8369 E-mail: rede-sb@me.gov.br endereço eletrônico da Plataforma Paulo Freire: http://freire.mec.gov.br/index.php

Fonte: Guia de Programas que constam no PAR – Documento complementar ao Guia Prático de Ações. (2007)

Quadro 12 – Cooperação ofertada em forma de assistência pelo MEC por indicador do PAR – Indicador 5 - Parte II

Subação que consta do PAR: (5) Qualificar os diretores das escolas em curso de especialização.		UNIDADE ADMINISTRATIVA	PROGRAMA	SITUAÇÃO	ASSISTÊNCIA	METODOLOGIA/FORMA DE EXECUÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA E/OU PÚBLICO ALVO	PREVISÃO DE ATENDIMENTO	COORDENAÇÃO E CONTATOS	OUTRAS INFORMAÇÕES
SEB	Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica	Ativa	Curso de Especialização em Gestão Escolar, a distância, pelo Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (Em processo de elaboração)		Curso de Especialização em Gestão Escolar, a distância, pelo Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica	Cursos implementados por Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, realizados na modalidade de Educação a distância. Os seguintes requisitos serão considerados para participação no curso: Ser graduado em pedagogia ou outra licenciatura plena; pertencer a rede pública municipal e/ou estadual de educação básica, incluindo a Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional; ter disponibilidade para dedicar, no mínimo, 10h semanais ao curso; ter disponibilidade para participar dos encontros presenciais nos locais previstos. O curso de especialização compreende 405h: Sala Ambiente - Realidade Escolar e Trabalho Pedagógico (30h); Sala Ambiente - Projeto Político-Pedagógico e Organização do Ensino (45h); Sala Ambiente - Currículo, Cultura e Conhecimento Escolar (45h); Sala Ambiente - Avaliação Escolar (45h); Sala Ambiente - Práticas e Espaços de Comunicação na Escola (45h); Sala Ambiente - Aprendizagem Escolar e Trabalho Pedagógico (45h); Sala Ambiente - Políticas Educacionais e Gestão Pedagógica (45h); Sala Ambiente - Tópico Especial (45h); Sala Ambiente - Trabalho de Conclusão	Coordenadores pedagógicos em exercício.	A partir de 2009	Secretaria de Educação Básica / Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional / Coordenação Geral de Sistemas / Programa Nacional Escola de Gestores. Telefone: 20228384/8385 e-mail: esocriadiagestores@me.gov.br	
					Curso de Atualização em Gestão Escolar, a distância, pelo Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (Em processo de elaboração)	Os cursos serão implementados por Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. O curso será realizado na modalidade de Educação a Distância. O curso compreenderá 120 horas.	diretores e vice-diretores das Escolas Públicas da Educação Básica do Brasil	Previsão para 2010		
					Curso de Especialização em Gestão Escolar, a distância, pelo Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica	Os cursos são implementados por Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. O curso é realizado na modalidade de Educação a Distância. Dentre os requisitos para participação no curso, destacam-se: a) ter concluído curso de graduação plena; b) ser gestor efetivo, em exercício, de escola pública municipal e/ou estadual de educação básica, incluindo aqueles de Educação de Jovens e Adultos, de Educação Especial e de Educação Profissional; c) ter disponibilidade para dedicar-se ao curso; d) estar disposto a compartilhar o curso com o coletivo da escola. O curso de especialização compreende 400 horas que são distribuídas da seguinte forma: I - Introdução ao ambiente Moodle e ao curso - 40 horas; II - Sala Ambiente - Sala Ambiente Fundamentos do Direto à Educação - 60 horas; III - Sala Ambiente Políticas e Gestão na Educação - 60 horas; IV - Sala Ambiente Planejamento e Práticas da Gestão Escolar - 60 horas; V - Sala Ambiente Tópicos Especiais - 30 horas; VI - Sala Ambiente Projeto Vivencial - 120 horas.	diretores e vice-diretores das Escolas Públicas da Educação Básica do Brasil	A partir de 2009 (turmas com início em fevereiro)		

Fonte: Guia de Programas que constam no PAR – Documento complementar ao Guia Prático de Ações. (2007)

Quadro 14 – Cooperação ofertada em forma de assistência pelo MEC por indicador do PAR – Indicador 6

Dimensão: 1. Gestão Educacional						
Área: 1. Gestão Democrática, Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino						
Indicador: 6. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE).						
Subação que consta do PAR: 2. Qualificar a equipe da SME para implementar e avaliar o Plano Municipal de Educação.						
UNIDADE ADMINISTRATIVA	PROGRAMA	SITUAÇÃO	ASSISTÊNCIA	METODOLOGIA/FORMA DE EXECUÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA e/ou PÚBLICO ALVO	PREVISÃO DE ATENDIMENTO
SEB	Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Docentes	Ativa	Curso presencial de Apoio à elaboração de Planos de Educação.	A assistência técnica tem sido presencial para os técnicos das secretarias de educação dos estados e municípios, com 16 horas, trabalhando as orientações para elaborar os planos estaduais e municipais de educação, enviando kits do Programa sobre (elaboração do primeiro, minicurso, planejamento) cd-rom com dados educacionais e demográficos, palestra, oficinas pedagógicas.	Técnicos e gestores das secretarias de educação do estados e municípios.	A partir de 2009.
"Secretaria de Educação Básica Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional Coordenação Geral de Sistemas Programa Nacional de Apoio à Elaboração de Planos de Educação (61) 2022 8351 Espanhada dos Ministérios bloco L 5º andar sala 510 - CEP 70.047-900 - Brasília, DF"						
Dimensão: 1. Gestão Educacional						
Área: 1. Gestão Democrática, Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino						
Indicador: 6. Existência, acompanhamento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), desenvolvido com base no Plano Nacional de Educação (PNE).						
Subação que consta do PAR: 4. Reforçar institucionalmente a SME, bem como seus processos gerenciais, por meio da implantação de metodologia de planejamento na SME.						
UNIDADE ADMINISTRATIVA	PROGRAMA	SITUAÇÃO	ASSISTÊNCIA	METODOLOGIA/FORMA DE EXECUÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA e/ou PÚBLICO ALVO	PREVISÃO DE ATENDIMENTO
FINE	PES - Planejamento Estratégico da Secretaria	Inativa	Qualificação da equipe da SME na metodologia de Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e apoio técnico na sua implementação.	Qualificação da equipe da SME na metodologia de Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) e apoio técnico na sua implementação.	SME (servidores) da SME Secretarias de educação e gestores das redes municipais estaduais.	De janeiro de 2010 a novembro de 2011.
					Ministério da Educação Fundo Nacional Desenvolvimento Educação/FNDE Av. N1 Leste - Pavilhão dos Mecenas CEP: 70150-900 - Brasília - DF Telefones: (61) 2022-6999 / 5984 / 5903 / 5906 Fax: (61) 2022-4089 e-mail: dipno_fundescoa@nde.gov.br	O PES auxilia a Secretaria de Educação na organização de seus processos, analisando seu desempenho, suas relações internas e externas, as condições de funcionamento de suas escolas e seus resultados educacionais, estabelecendo a direção a ser seguida pela organização. O Planejamento Estratégico da Secretaria oferece: dados e informações atualizados; unidade no gerenciamento da educação pública; compartilhamento de responsabilidades; domínio dos processos que levam ao alcance dos objetivos e metas da Secretaria.

Fonte: Guia de Programas que constam no PAR – Documento complementar ao Guia Prático de Ações. (2007)

